

MANAJEMEN PEMERINTAHAN

Dalam Perspektif Pelayanan Publik

EDISI 2

DR. Bambang Istianto HP, MSi



Manajemen Pemerintahan
(Dalam Perspektif Pelayanan Publik), *Edisi 2*

DR. Bambang Istianto HP, MSI



Edisi Asli
Hak Cipta © 2010, 2011, Penerbit Mitra Wacana Media
Telp. : (021) 824-31931
Faks. : (021) 824-31931
Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>
E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama **7 (tujuh) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)**.
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama **5 (lima) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**.

Istianto, Bambang

Manajemen Pemerintahan/Bambang Istianto

Edisi Kedua
—Jakarta: Mitra Wacana Media, 2011
1 jil., 17 x 24 cm, 262 hal.

ISBN 978-602-8856-67-6

1. Manajemen
I. Judul

2. Manajemen Pemerintahan
II. Bambang Istianto



KATA PENGANTAR

Senantiasa kita panjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, karena atas berkat rahmat, taufik dan hidayahnya maka kita masih diberikan kesehatan dan kemampuan untuk berpikir dan mengembangkan kemampuan dalam mendharmabaktikan kepada agama, keluarga, bangsa dan negara. Terutama kebahagiaan yang saya rasakan adalah dengan dapat diselesaikannya buku ini, merupakan karunia Allah SWT yang tak terhingga. Buku ini dengan judul Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik, merupakan cetakan kedua yang telah dilakukan beberapa revisi terhadap beberapa konsep maupun penajaman analisis pada masing-masing bab dalam upaya untuk penyempurnaan buku ini. Sebagai ilmu yang relatif baru di Indonesia serta masih belum banyak perguruan tinggi negeri maupun swasta yang mengembangkan program studi ilmu manajemen pemerintahan. Sesungguhnya fokus perhatian ilmu manajemen pemerintahan yaitu bagaimana mengelola berbagai tindakan atau kebijakan pemerintah dengan menggunakan berbagai macam konsep, teori dan model-model manajemen dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan khususnya dalam memberikan pelayanan publik (*Public Seviles*) yang terbaik bagi warga negaranya. Bahkan Peter Drucker yang pernah mendapatkan hadiah “Nobel” di bidang ekonomi memberikan pernyataan yang sangat tajam yaitu mengatakan bahwa “Sesungguhnya tidak ada negara yang terbelakang atau *Under Developing Country* kecuali manajemen pemerintahannya yang buruk” oleh karena itu melalui manajemen pemerintahan diharapkan memberikan kontribusi bagi perbaikan dan penyempurnaan dibidang manajemen pemerintahan dari aspek perencanaan, kepemimpinan, organisasi dan pengawasan dari berbagai kebijakan pemerintah, sehingga effisiensi dan effektifitas penyelenggaraan pemerintah dapat dicapai secara optimal dan pada gilirannya pelayanan publik yang cepat dan murah akan menjadi kenyataan.

Dengan cetakan buku edisi kedua ini dan juga akan diedarkan dan dipublikasikan, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya pertama; kepada Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS, guru besar dan Direktur Program Pasca Sarjana IPDN Bandung, Prof. DR. Tjhaja Supriatna, SU, guru besar dan pembantu Rektor I IPDN Bandung serta DR. Aries Djaenuri, MA, yang selama dalam penulisan

materi buku ini penuh dengan ketelitian dan kesabaran dalam hal content dan *Logical Frame Work*, penyusunan hirarki *theory* serta memberikan yang lebih luas dibidang manajemen pemerintahan, dimana sebagian besar materi buku ini diambil dari desertasi penulis, kedua; kepada DR. Ir. Sunarjo Wirjoprawiro, Msi, Rektor Universitas Satyagama Jakarta, yang telah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi doktoralnya, ketiga; kepada Prof. DR. Yossi Adiwisatra dan Prof. DR. Asep Kertiwa, MS, dan Prof. DR. E Koeswara Karta Praja, yang telah memberikan kritik dan sumbang saran yang cukup banyak sehingga membantu kesempurnaan dan perbaikan buku ini sehingga dapat dipertanggungjawabkan dari aspek keilmuannya, keempat; tidak lupa pula saya mengucapkan terima kasih kepada para guru besar yang telah memberikan ilmu dan wawasan yang luas di bidang manajemen pemerintahan yaitu Prof. DR. Musa Hubeis, Prof. DR. Kasmiran (almarhum), Prof. Indria Samego, MA, Phd, Prof. DR. Hendra Halwani, Prof. DR. Rusadi Kantaprawira, Prof. DR. Benny Gunawa, MSC, DR. Made Suwamdi, MSC, dan DR. Rusdi Syahra, kelima; ucapan terima kasih pula saya haturkan kepada ibunda tercinta Hj. Hadiwati yang selama ini telah berjuang dengan ikhlas membesarkan anak supaya menjadi anak yang saleh dan berguna bagi agama, bangsa dan negara serta ibu mertua Hj. Nur Fatmah dan bapak Bambang Oetomo (almarhum) serta bapak Prof. H. AM. Effendi, SH (almarhum), mantan guru besar IAIN (UIN) Walisongo Semarang, keenam; demikian pula ucapan terima kasih kepada istri tercinta Hj. Fitri Herlimawati, SH yang setiap saat setia menemani sampai selesainya penulisan buku ini, dan juga anak-anak tersayang Arsyad Hendrawan, ST, Romadhon Her Wicaksono dan si bungsu Imaduddin Her Adiyuwono, ketujuh; ucapan terima kasih juga yang ditujukan kepada teman-teman yang selama ini telah membantu secara teknis selesainya buku ini yaitu Sdr. Rony Suryatoga, Edo, Arsyad Genda, Dwi Sapto Eristyo, Heni Sofiati, dll. Tidak lupa terima kasih kepada Ketua STIAMI Prof. Dr. Ir. Wahyudin Latunreng, M.M, M.B.A., Ketua Yayasan Ilomata Ir. Panji Hendarso, M.M., H. Yulianto, S.E., M.M., Hartono, S.E., M.M., teman-teman Ketua Jurusan Administrasi Niaga, Widiono, SE, MM, Ketua Jurusan Administrasi Negara / Jurusan Administrasi Fiskal Indah Wahyu Maesarini, Sip, Msi.

Buku edisi kedua ini telah dilakukan revisi, sudah barang tentu masih banyak kekurangan yang karena pada hakekatnya ilmu pengetahuan akan selalu berkembang mengikuti perubahan-perubahan di sekelilingnya. Disamping itu sebelumnya saya meminta maaf apabila dalam penulisan ini masih terdapat salah kutip atau pengutipan lupa atau tidak tercantum dalam daftar pustaka, hal tersebut menjadi tanggung jawab penulis dan pada kesempatan lain akan diperbaiki sebagaimana mestinya. Untuk itu kritik dan saran dari para pembaca selalu terbuka dan sangat diharapkan penulis, terima kasih.

Jakarta, Mei 2011

Penulis

DR. Bambang Istianto HP, MSi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 KONSEP DAN TEORI MANAJEMEN PEMERINTAHAN.....	21
1. Fungsi Pemerintahan	21
2. Manajemen Pemerintahan	27
3. Pemerintah dan Pemerintahan Daerah	34
BAB 3 ORGANISASI PEMERINTAHAN	41
1. Konsep dan Teori Organisasi	41
2. Organisasi Pemerintahan	53
3. Organisasi Pemerintahan Daerah.	58
BAB 4 KEPEMIMPINAN	71
1. Pengertian Kepemimpinan.....	72
2. Kepemimpinan Pemerintahan.....	81
3. Kepemimpinan Pemerintahan Daerah.....	82
BAB 5 GOOD GOVERNANCE.....	89
1. Pengertian <i>Good Governance</i>	89
2. Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i>	90
3. <i>Good Governance</i> dalam Pemerintahan	96
4. <i>Good Governance</i> dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	99

BAB 6	MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK	105
1.	Pengertian Manajemen Pelayanan Publik.....	105
2.	Pola-pola Pelayanan Publik.....	110
3.	Prinsip-prinsip Pelayanan Publik	111
4.	Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.	117
5.	Sistem Pelayanan Publik.....	121
BAB 7	MANAJEMEN TRANSPORTASI PERKOTAAN	129
1.	Sistem Transportasi	129
2.	Transportasi Perkotaan (<i>Urban Transportation</i>)	135
3.	<i>Traffic Demand</i> Manajemen.....	142
4.	Strategi <i>Traffic Demand Management</i>	145
BAB 8	STUDI KASUS	155
1.	Studi Kasus Pelayanan Publik Bidang Transportasi Perkotaan di DKI Jakarta.	155
2.	Analisis Deskriptif Pelayanan Publik Bidang Transportasi di DKI Jakarta	187
3.	Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dalam Bidang Transportasi Perkotaan di DKI Jakarta	192
4.	Hubungan dan Pengaruh Kepemimpinan, Kapasitas Organisasi, dan <i>Good Governance</i> terhadap Pelayanan Publik Bidang Transportasi Perkotaan di DKI Jakarta.....	210
BAB 9	PENUTUP	223
LAMPIRAN		
1.	Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Kualitas Pelayanan Transportasi Perkotaan Di DKI Jakarta.....	225
2.	Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Kualitas Pelayanan Transportasi Perkotaan Di DKI Jakarta	227
3.	Data Kualitatif Hasil <i>Indepth Interview</i>	235
DAFTAR PUSTAKA		249

BAB 1

PENDAHULUAN

Perkembangan kehidupan masyarakat dewasa ini cenderung semakin kompleks. Hal ini ditandai dengan semakin beragamnya dan meningkatnya harapan masyarakat atas terpenuhinya kebutuhan pokok (*public goods*). Namun seringkali upaya pemenuhan harapan masyarakat tersebut dihadapkan pada makin terbatasnya sumber-sumber daya yang ada.

Mengingat penyelenggaraan kebutuhan pokok masyarakat merupakan kewajiban yang diurus oleh pemerintah, maka ketika terjadi kesenjangan antara harapan dan kenyataan dalam pemenuhannya, pemerintah harus bertanggung jawab. Artinya Pemerintah harus mengelola dan mengurus dengan baik pelayanan umum agar kesejahteraan masyarakat tetap terwujud.

Perkembangan dunia yang mengglobal dan meningkatnya kualitas pendidikan masyarakat serta terbukanya akses informasi yang seluas-luasnya menimbulkan tuntutan yang meningkat terhadap pelayanan publik yang lebih berkualitas. Oleh karena itu sebagai pengelola pelayanan publik, pemerintah perlu menerapkan manajemen yang baik. Salah satu indikasi manajemen yang baik adalah diterapkannya perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) yang baik sebagaimana diterapkan dalam manajemen modern.

Manajemen Pemerintahan itu sendiri sudah menerapkan fungsi-fungsi manajemen modern di atas. Dua hal yang paling penting dalam manajemen pemerintahan adalah aspek kepemimpinan dan aspek pengorganisasian. Sebagaimana disinyalir oleh David Osborne dan Ted Gaebler¹ bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, kepemimpinan menjadi aspek yang sangat penting.

Leadership. Nothing is more important than leadership. Typically the leader is a mayor, city manager, governor, or president, but leadership can take many forms. In some place a group of leaders has acted together—some from the public sector, some from the private sector. At time leaders push government from the outside, as Martin Luther, Jr. Did; at other times they are internal department

¹ Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, 1992, h. 326.

heads or managers. One important element of leadership is the ability to champion and protect those within the organization who are willing to risk change.

Pendapat diatas mengenai “kepemimpinan” dikatakan bahwa “tidak ada yang lebih penting dari pada “kepemimpinan. Apakah itu sebagai “pemimpin besar” misalnya; Walikota, Gubernur atau Presiden, tetapi kepemimpinan mereka dapat dilihat dari berbagai bentuk kepemimpinan. Kemungkinan “kepemimpinan ditengah-tengah kelompok masyarakat, kepemimpinan di pemerintahan (*public sector*), atau di perusahaan perusahaan (*private sector*). Akan tetapi suatu ketika para pemimpin itu bisa muncul dari kelompok penekan diluar pemerintahan, seperti Marthin Luther King, Jr. Namun salah satu unsur terpenting dari kepemimpinan adalah “kemampuan” (*ability*) yang harus dimiliki adalah pemimpin yang selalu mampu “melindungi” dan mengatasi setiap risiko perubahan baik dari dalam maupun dari luar “organisasi”. Pemahaman tentang kepemimpinan tersebut menunjukkan bahwa “kepemimpinan” dimana saja dan disegala sektor kehidupan masyarakat yang paling utama adalah “mereka mampu” mengelola, mengatasi dan melindungi serta mengembangkan organisasi dari segala risiko perubahan yang dihadapi. Seorang “pemimpin” boleh dikatakan sebagai “*super hero*”, yakni seseorang yang memang berpenampilan lebih dari orang-orang yang lain. Mereka muncul di tengah masyarakat karena memiliki kelebihan, mungkin kewibawaannya, kepintarannya (*smart*), karakternya yang kuat, kharismanya dan lain-lain yang membedakan dengan orang-orang lain. Jadi kata kunci seorang pemimpin adalah “berani” dan “tegas” mengambil keputusan yang tepat dan tangguh menghadapi risiko terhadap keputusan yang benar maupun salah sekalipun.

Adapun pembahasan tentang “kepemimpinan” menurut rumusan Badan Diklat Departemen Dalam Negeri,² juga menyatakan bahwa kepemimpinan merupakan salah satu bagian dari 7 (tujuh) ruang lingkup manajemen pemerintahan. Begitu juga dengan pengorganisasian. Menurut Ndraha,³ pengorganisasian merupakan salah satu dari 4 (empat) ruang lingkup manajemen pemerintahan.

Melalui kepemimpinan pemerintah yang baik dan didukung oleh kapasitas organisasi pemerintahan yang memadai, maka penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) akan terwujud. Apabila ketiga aspek tersebut (kepemimpinan, pengorganisasian dan *Good Governance*) berjalan dengan semestinya, maka hal itu akan mendorong tercapainya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik pula. Salah satu contoh sebagai studi kasus untuk melengkapi kajian mengenai manajemen pemerintahan dalam pelayanan publik transportasi perkotaan adalah pelayanan dalam bidang transportasi perkotaan di DKI Jakarta.

M. Ryaas Rasyid⁴ menjelaskan bahwa tantangan yang harus dijawab melalui kepemimpinan pemerintah adalah mengefektifkan fungsi-fungsi pemerintahan dengan peningkatan kapasitas Pemerintah Daerah untuk secara kreatif dan optimal mendayagunakan kewenangan-kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat seperti yang terinci dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor (No.) 25 Tahun 2000. Ini sejalan dengan pemikiran Djisman Simanjuntak, Azhar Kasim, dan Kwik Kian Gie dimana menurut mereka agaknya efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan masih harus melalui jalan panjang. Akibatnya kemampuan untuk merespons dinamika masyarakat setempat secara

² Ndraha, *Op. Cit.*, h. 158.

³ *Ibid*, h. 160

⁴ Rasyid, M. Ryaas, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta, Yarsif Watampone, 1996, h. 9.

lebih tepat, cepat dan kreatif pun belum tampak. Kondisi ini memperlihatkan kepemimpinan yang buruk.

Rasyid⁵ juga menyatakan bahwa memang secara empiris masyarakat sering mengeluhkan semakin menurunnya kualitas keteladanan kepemimpinan, baik kepemimpinan di lingkungan pemerintahan, organisasi, partai politik, organisasi masyarakat dan lain-lain.

Dampak kepemimpinan yang buruk tersebut apalagi di lingkungan pemerintahan dapat menimbulkan citra yang buruk terhadap iklim investasi di Indonesia dan memunculkan berbagai masalah yang berkaitan dengan kegiatan manajemen pemerintahan. Agus J. Purwanto⁶ menyatakan: *Berbagai masalah buruknya kepemimpinan dapat memunculkan persoalan dalam proses formulasi kebijakan, implementasi, maupun pada tidak adanya (tidak akuratnya) proses evaluasi kebijakan.*

Kelemahan pimpinan merupakan salah satu sebab keruntuhan kinerja birokrasi di Indonesia. Dikatakan oleh Simanjuntak,⁷ hal itu disebabkan karena para pemimpin dalam birokrasi yang melakukan bisnis pribadi berusaha melindungi kepentingan bisnisnya sendiri.

Fenomena yang disampaikan para ahli diatas tentang "kepemimpinan" terutama pada organisasi pemerintahan, disinyalir mengalami "distorsi" yang semakin tajam. Keluhan berbagai kalangan di masyarakat tentang buruknya "pelayanan publik" terutama di daerah-daerah meskipun sudah menjalankan otonomi daerah masih menunjukkan kinerja yang buruk, dalam arti masih lamban, membutuhkan biaya yang mahal, pelayanan yang kurang ramah, berbelit belit, terutama terhadap pelayanan "perizinan". Di era pasca desentralisasi disertai dengan otonomi daerah sudah terbentuk pemerintah daerah/kota yang jumlahnya kurang lebih empat ratus sembilan puluh tiga (493) daerah kabupaten/kota. Namun masih sangat sedikit "pemimpin" pemerintahan tersebut baik Bupati/Walikota dan Gubernur yang dianggap sukses menjalankan roda organisasi pemerintahan daerah misalnya hanya Bupati/Walikota Solo, Yogyakarta, Sragen, Jembrana, sedang sebagai Gubernur misalnya Gubernur Sumatera Barat yang kini menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri, dan lain-lain, mereka yang sering mendapatkan penghargaan dari instansi pemerintah maupun berbagai lembaga independent, atas prestasinya dalam membangun daerahnya.

Bahkan berkaitan dengan trend buruknya kepemimpinan pemerintahan di daerah yang paling dirasakan lebih memprihatinkan yaitu baru baru ini berdasarkan data yang disampaikan Menteri Dalam Negeri pada bulan Februari 2011 yang dilansir berbagai media massa terdapat 158 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum, 17 diantaranya adalah Gubernur dan mantan Gubernur, kini telah menjadi tersangka atau terdakwa dan sudah ada yang menjalani sebagai nara pidana korupsi. Buruknya perilaku kepemimpinan kepala daerah tersebut dalam jumlah yang sangat besar, sangat dimungkinkan sebagai faktor penyebabnya adalah sistem pemilihannya (pemilu kada) yang belum mantap. Faktor yang lain boleh jadi "partai politik" yang kurang selektif dalam memilih "kader partai" yang kurang profesional dan kompeten atau masyarakat pemilih yang kurang informasi terhadap calon pemimpinnya, atau sebab-sebab lain misalnya "suara" bisa dibeli dengan uang atau sering disebut "politik uang" (*money politic*). Oleh sebab itu memilih pemimpin memang harus sangat selektif, pemerintah dan masyarakat harus bertanggung jawab terhadap baik dan buruknya "pemimpin" pemerintahan, terutama pemimpin dilingkungan jabatan publik seperti "Bupati/Walikota, Gubernur

⁵ *Ibid.*, h. 9.

⁶ Purwanto, Agus J., www.transpransi.or.id/tdil

⁷ *Ibid.*, h. 3.

dan Presiden yang dipilih oleh masyarakat secara langsung (*direct democracy*) dan juga kepemimpinan di birokrasi pemerintahan baik TNI/Polri dan Pegawai Negeri Sipil, yang diangkat oleh pemerintah sesuai undang-undang. Karena mereka dipilih atau diangkat secara selektif, sudah barang tentu mereka "orang-orang pilihan" yang memiliki "kemampuan" lebih dibanding dengan kebanyakan orang.

Osborne dan Gaebler,⁸ secara tegas yang menyangkut kepemimpinan mengatakan bahwa tidak ada yang paling penting selain pemimpin dan Elemen yang paling penting dari kepemimpinan adalah kemampuan (*ability*) dan kesanggupan (*capacity*) dalam melindungi dari risiko apabila terjadi perubahan pada organisasi.

Melalui peningkatan kualitas kepemimpinan terutama di lingkungan pemerintahan daerah sebagai pelaksana kebijakan teknis di lapangan, diharapkan mampu untuk meningkatkan pelayanan publik. Meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan publik masih menghadapi berbagai permasalahan yang selalu timbul dalam pelaksanaan di lapangan. Sebagaimana yang dikatakan Made Suwandi⁹, terdapat tujuh elemen utama, terkait dengan "pelayanan publik" yang memadai, dengan didukung penyelenggaraan pemerintahan daerah agar berfungsi optimal, yaitu:

- 1). Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- 2). Adanya kelembagaan yang merupakan kewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah.
- 3). Adanya personel yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- 4). Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
- 5). Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 6). Adanya manajemen pelayanan publik agar dapat berjalan efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel;
- 7). Adanya pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien.

Sebagaimana disebutkan diatas bahwa efektifitas penyediaan dan penyelenggaraan "pelayanan publik" diperlukan adanya persyaratan yang harus dipenuhi yaitu; kewenangan, organisasi pelayanan publik, sumberdaya manusia, anggaran yang cukup, manajemen pelayanan dan kontrol yang efektif baik dari DPR/D maupun masyarakat luas. Dengan demikian masih belum optimalnya pelayanan publik sudah barang tentu persyaratan diatas masih ada yang belum terpenuhi oleh pemerintah baik pusat maupun di daerah. Oleh sebab itu konsekuensi logis terhadap peran pemerintah yang berfungsi menyelenggarakan pelayanan publik harus memperhatikan aspek aspek yang disebutkan diatas jika pelayanan publik akan terwujud dengan lancar, berkualitas dan memuaskan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di era Otonomi Daerah, diperlukan:

1. Kepemimpinan yang mempunyai kecakapan dalam menentukan visi dan misi ke depan, sehingga daerah tersebut mempunyai kinerja pelayanan yang baik dan pemimpin memiliki

⁸ *Ibid*, h. 326.

⁹ Suwandi, Made, *Pokok-pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*, Jakarta, 2002, h. 5.

- kemampuan dan kesanggupan untuk melakukan perubahan dan pelaksanaan pelayanan publik.
2. Sumber daya pemerintah daerah yaitu aparatur sebagai pelaksana kebijakan yang mengatur tentang pelayanan publik (Standar Pelayanan Minimal, dan keuangan daerah sebagai sumber untuk melaksanakan berbagai layanan publik) termasuk pengorganisasiannya.
 3. Pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien oleh masyarakat yang diwakili oleh DPRD sehingga pelaksanaan manajemen pelayanan agar dapat berjalan efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel (*Good Governance*).

Demikian pula semangat pelayanan publik yang tertuang pada UU No. 32 Tahun 2004 mencerminkan fungsi pemerintah di daerah, sebagai penyelenggara negara. Apabila pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang seperti misalnya melakukan penertiban pedagang kaki lima (PKL) secara tidak proporsional, melakukan pungli terhadap penyelenggaraan transportasi umum baik di terminal bus, di jalan raya dan di tempat pengujian kendaraan bermotor oleh para petugas dan lain-lain, maka dampaknya sangat luar biasa dalam kehidupan masyarakat.

Perihal tersebut di atas ditegaskan juga Bagir Manan dalam www.transpransi.or.id,¹⁰ bahwa:

Harus diakui bahwa administrasi negara sebagai penyelenggara negara fungsi pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar, juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang tidak memenuhi syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang tertentu ataupun rakyat banyak. Karena itu, betapa penting pelaksanaan asas-asas diatas untuk mencegah dan menghindari rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat.

Pernyataan Bagir Manan, diatas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintah dengan berbagai unsur di dalamnya, harus menguntungkan rakyat dengan memberikan pelayanan terbaik bagi rakyat dan dapat dirasakan secara langsung manfaatnya oleh masyarakat. Kekuasaan berarti sebuah amanah yang harus dijalankan secara baik dan benar. Kekuasaan harus digunakan untuk melindungi kepentingan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Kekuasaan yang diamanatkan rakyat pada para pemimpin pemerintahan, merupakan salah satu faktor bagi sebuah perubahan yang mendasar dari keadaan semula.

Lemahnya pengorganisasi juga menjadi sebab lemahnya kinerja pemerintah (birokrasi). Seperti yang dikatakan Azhar Kasim¹¹ dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi, bahwa para pejabat operasional dari organisasi pemerintah tidak diberi cukup wewenang untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih mandiri. Banyak keputusan dibuat di tingkat pusat sehingga harus melalui prosedur yang panjang dan lama. Sementara itu, desentralisasi pemerintah belum efektif. Sebagian pelayanan publik masih ditangani oleh pemerintah pusat atau masih ada ketidakjelasan yurisdiksi instansi mana yang harus bertanggung jawab dalam pelayanan publik tersebut.

¹⁰ Manan, Bagir, www.transpransi.or.id;2000

¹¹ Kasim, Azhar, *Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, 1998, 46-47.

Dalam aspek yang lain Azhar Kasim¹² menilai bahwa para pejabat sering mementingkan aspek formalitas dalam memenuhi prosedur dan persyaratan yang berlaku, tetapi dalam pelaksanaannya memberi toleransi terhadap penyimpangan prosedur dan persyaratan yang bersangkutan. Praktik-praktik seperti ini menyebabkan tingginya biaya pelayanan dan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya keadaan tata kota, pertanahan dan perumahan menjadi tidak teratur atau semerawut.

Lebih lanjut dikatakan oleh Hoessein,¹³ bahwa meskipun sudah ada Undang-undang (UU) Pemerintahan Daerah tetapi apabila sektor lain dalam sistem pemerintahan dan administrasi publik belum berubah, maka Sistem Pemerintahan dan Administrasi Publik di daerah tentu belum akan bisa berfungsi sesuai dengan harapan masyarakat. Keadaan ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain pendekatan yang birokratis yang menekankan pada pengaturan semua kegiatan berdasarkan prosedur dan peraturan perundang-undangan (*rules driven*). Ukuran keberhasilan suatu instansi pemerintah diukur dari kepatuhan mengikuti segala prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku meskipun hal itu sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi lapangan dan kebutuhan nyata masyarakat yang harus dilayani. Belum ada sistem evaluasi yang komprehensif terhadap program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat, sehingga tidak bisa diketahui tingkat keberhasilan program tersebut menurut pencapaian misi dan sarannya.

Situasi dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi semakin dilematis karena kurangnya keterbukaan dalam birokrasi pemerintahan, lemahnya pengawasan dari luar birokrasi baik oleh lembaga legislatif (pengawasan politik), yudikatif maupun pengawasan masyarakat seperti melalui media massa. Keadaan ini mendorong pertanggungjawaban dari birokrasi pemerintahan menjadi formalitas belaka dan sekedar memenuhi prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyimpangan bisa ditutupi, direayasa dan diatur seolah-olah tidak ada penyimpangan. Akibatnya, tidak ada umpan balik yang memadai bagi upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam sistem dan manajemen pemerintahan Indonesia. Kondisi ini lebih diperparah lagi dengan adanya pola dan kultur pemerintahan Indonesia tidak responsif terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat khususnya yang berkaitan dengan peningkatan pelayanan publik.

Sehubungan dengan itu, Kwik Kian Gie¹⁴ mengemukakan:

Hingga memasuki tahun kelima sejak reformasi digulirkan, perbaikan birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Hal ini tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN, tidak efisiennya organisasi pemerintahan di pusat dan daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan sehingga banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan.

Meskipun iklim perubahan yang terjadi sebagai babak baru dalam Pemerintahan Indonesia yang lebih demokratis, terbuka dan pembagian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintahan di bawahnya, salah satunya adalah dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹² Kasim, Azhar, *Op.cit.*, h. 54.

¹³ Hoessein, Bhenyamin, *Op.Cit.*, h. 22-23.

¹⁴ Gie, Kwik Kian, *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*, Jakarta, 2003, h. 5.

dan yang telah diperbaiki dengan UU No. 32 Tahun 2004. Namun menurut pengamatan Mardiyanto sebagaimana dikutip oleh Tri Ratnawati,¹⁵ mengemukakan bahwa di dalam perkembangannya pelaksanaan UU. No. 22 Tahun 1999, dalam penerapannya masih dihadapkan pada 4 (empat) permasalahan yaitu: Pertama aspek Instrumental, terdapat pasal-pasal yang memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut dan sebagian diantaranya belum terbit, walaupun sudah terbit ada yang bersifat kontradiktif; Kedua aspek Struktural, perubahan sistem pemerintahan dan pengelolaan keuangan, memerlukan penyesuaian diantaranya yang berkaitan dengan aspek kewenangan, kelembagaan, personel maupun prasarana/sarana pendukung; Ketiga aspek Kultural, menyangkut sistem secara mendadak dan mendasar, relatif memerlukan penyesuaian dan waktu untuk menuju paradigma baru; Keempat aspek Subjek Keterbatasan Sumber Daya, sebagian masalah konflik disebabkan karena terbatasnya sumber daya yang ada, utamanya sumber daya yang menghasilkan pendapatan. Keterbatasan yang lain adalah pengetahuan dan pemahaman para pelaku birokrasi.

Permasalahan-permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan secara spontan dan serentak, tetapi memerlukan waktu dan proses yang panjang dan perlu dilakukan secara bertahap. Untuk itu agar pelaksanaan UU tersebut dapat optimal, paling tidak terdapat 4 (empat) unsur sebagai prasyarat yang harus dipenuhi yaitu:

1. Sumber daya manusia yang dapat mendukung diberlakukannya peraturan. Pada bagian ini, tidak saja menyangkut masalah kuantitas dan kualitasnya, tetapi seberapa jauh para pelaku pemerintahan dan pembangunan dapat memiliki perilaku lokal, pola pikir nasional dan berwawasan global.
2. Organisasi dan manajemen yang dapat menampung kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Perubahan paradigma otonomi membawa konsekuensi perubahan struktur organisasi pemerintah daerah dan manajemennya yang lebih berorientasi kepada pelayanan publik dan akuntabilitas.
3. Kemampuan dan Kebutuhan Daerah. Pelaksanaan kewenangan Otonomi Daerah harus didasarkan pada kemampuan dan kebutuhan daerah, bukannya egoisme dan ketergantungan subsidi dari pemerintah pusat.
4. Peran *stakeholders* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Perkuatan akses dan pelibatan seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*) untuk berperan dalam pengembangan kapasitas daerah guna meningkatkan pembangunan daerah.

Sehubungan dengan prasyarat di atas, UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut memang diharapkan dapat membawa dampak terhadap pengalihan kewenangan yang lebih proporsional kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota sehingga dengan pengalihan kewenangan tersebut, akan menjadi konsekuensi logis secara bertahap mengurangi keburukan kinerja birokrasi yang terjadi di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, secara ringkas terdapat dua hal penting yakni "kepemimpinan" dan kondisi "organisasi pemerintahan" yang kurang mendukung terhadap kinerja birokrasi, sehingga secara signifikan menyebabkan pelaksanaan prinsip-prinsip *Good Governance* seperti: penegakan hukum (*rule of law*), transparansi, akuntabilitas, *responsiveness* dan lain-lain juga tidak berjalan optimal.

¹⁵ Ratnawati, Tri, *Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, 2002, h. 10–11.

Oleh karena itu pada gilirannya menimbulkan efek teori domino yaitu kinerja pelayanan publik juga menjadi buruk.

Sejalan dengan Azhar Kasim, hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia ((LAN)¹⁶ menunjukkan bahwa sampai dengan tahun 1984, setiap Pemerintah Daerah rata-rata memiliki lima sampai dengan sembilan urusan, yang berarti sama dengan jumlah dinas operasional yang dibentuk. Di samping itu, Kantor Wilayah (Kanwil) atau Kantor Departemen (Kandep) yang ada di daerah rata-rata mencapai 19 kantor. Kondisi ini menyebabkan terjadinya dualisme pemerintahan. Akibat yang ditimbulkan adalah Pemerintah Daerah menjadi tidak efisien dan rendahnya kualitas pelayanan publik. Keadaan ini juga disebabkan karena Pemerintah Daerah memerlukan banyak koordinasi di antara dinas-dinas yang ada. Inefisiensi dan dualisme pemerintahan tersebut diduga oleh Benyamin Hoessein¹⁷ dalam Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, sebagai "... adanya tendensi proliferasi instansi vertikal di daerah yang pada gilirannya menuntut adanya sumber daya manusia dan keuangan yang lebih besar".

Hasil penelitian yang mengkaji kualitas atau kinerja pelayanan publik dalam bidang keuangan dan potensi daerah yang dilakukan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), juga menunjukkan hal yang sama. Hasil penelitian Fisipol UGM,¹⁸ memperlihatkan bahwa rata-rata Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) Daerah Tingkat (Dati) II pada saat itu sebesar 30 persen, sisanya sebanyak 70 persen merupakan subsidi Pemerintah Pusat. Kondisi ini ditegaskan oleh Hirawan¹⁹ bahwa Pemerintah Daerah dianggap belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik di daerah, walaupun sebenarnya setiap Pemerintah Daerah mempunyai potensi yang berbeda-beda. Sementara itu, dari sisi masyarakat dalam menilai pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah disimpulkan dalam temuan penelitian yang dilakukan oleh Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia (UI) belum memuaskan. Artinya pelayanan tersebut belum sesuai dengan keinginan masyarakat.

Namun di lain pihak hasil penelitian, Endang Wirjatmi Trilestari²⁰ dan kawan-kawan menemukan hal yang berbeda dalam penelitian untuk disertasinya tentang "Model Kinerja Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan", menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kota Bandung dalam menyelenggarakan layanan publik bidang pendidikan termasuk kategori tinggi serta merupakan yang terbaik diantara Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Kondisi ini tercipta antara lain karena setiap instansi sekaligus berperan sebagai perencana, pelaksana dan pembuat laporan capaian pelaksanaan rencana tersebut.

Kumorotomo²¹ sebagaimana dikutip oleh Umar, membahas ukuran-ukuran normatif yang terdapat dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara, atau administrator negara dengan rakyat

¹⁶ LAN RI, Tim Peneliti Lembaga Administrasi Negara, *Pembagian Tugas dan Kewenangan Perangkat Pelaksana Wilayah dan Daerah di Provinsi Daerah Tingkat I Bandung*, Lembaga Administrasi Negara, 1984:71-78.

¹⁷ Hoessein, Benyamin, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, Bisnis & Birokrasi*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Nomor 1/Volume 1/Juli/2000, h. 10.

¹⁸ Utomo, Wasito dalam Endang Wirjatmi Trilestari, *Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan Systems Thinking dan System Dynamic: Studi Kasus Pelayanan Pendidikan di Kota Bandung*, Disertasi, Depok, 2004, h. 4.

¹⁹ Hirawan, dan Tim Peneliti Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, *Kinerja Pemerintah Kota, Laporan Penelitian*, Jakarta, 2001, h. 54.

²⁰ Trilestari, Endang Wirjatmi, *op.cit.*, h. 229-230.

²¹ Umar, Genius, *Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemacetan Lalu Lintas di DKI Jakarta*, http://rudycr.tripod.com/sem2_012/genius_umar.htm.

atau masyarakat umum, serta bagaimana seharusnya manajemen pemerintahan itu dilaksanakan. Adapun ukuran normatif dari manajemen pemerintahan adalah keadilan sosial, partisipasi dan aspirasi warga negara, masalah-masalah lingkungan, pelayanan umum, moral individu atau moral kelompok, pertanggungjawaban administrasi dan analisis etis.

Menurut Mark Robinson,²² sesungguhnya pada akhir dekade tahun 1990 upaya meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan telah menjadi perhatian pemerintah orde baru, terbukti beberapa konsep tentang *reinventing government* dan *Good Governance* sudah mulai diperkenalkan kepada masyarakat, namun hanya sebatas pada wacana dan belum diimplementasikan secara sungguh-sungguh.

Sesungguhnya sejak tahun 1990-an itu juga, konsep mengenai manajemen pemerintahan telah menarik perhatian para donor internasional yang prihatin terhadap adanya hambatan-hambatan administratif dan politik dalam pembangunan di Dunia Ketiga. Analisis Bank Dunia dan donor-donor internasional lainnya terpusat pada krisis manajemen pemerintahan yang disebabkan kepentingan pribadi, korupsi, dan hilangnya legitimasi politik yang meliputi negara-negara lemah dan tidak demokratis. Perhatian pada masalah pemerintahan ini juga membangkitkan berbagai pertanyaan mengenai peran yang tepat bagi lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan PBB dalam manajemen ekonomi dan politik global, dan juga sifat mandatnya.²³

Sejalan dengan kondisi tersebut, Sadu Wasistiono,²⁴ menjelaskan bahwa kecenderungan besar sebagaimana dikemukakan oleh para ahli masa depan (*futurolog*), secara timbal balik mempengaruhi dan dipengaruhi oleh manajemen. Lebih lanjut dikemukakan, globalisasi sebagai suatu perubahan besar memerlukan manajemen (khususnya manajemen pemerintahan) agar tidak terjadi situasi “*chaos*”. Sebaliknya manajemen pemerintahan sebagai suatu ilmu dan kemahiran harus pula bersifat global agar mampu berperan sebagai nilai-nilai dan alat-alat analisis yang bersifat universal.

Globalisasi perdagangan yang terjadi pada masa sekarang, mengharuskan setiap negara memberi kebebasan yang besar kepada setiap pelaku ekonomi dalam negeri maupun luar negeri. Setiap negara berusaha menjual keunggulannya kepada para pelaku ekonomi (investor) dengan melengkapi berbagai infrastruktur pendukung ekonomi, kebijakan pemotongan pajak, perizinan usaha dan berbagai regulasi yang mendukung iklim ekonomi yang kondusif. Perusahaan multinasional berlomba-lomba untuk menanamkan modalnya ke wilayah-wilayah yang dianggap mempunyai keunggulan baik dari segi ekonomi, kestabilan wilayah maupun peraturan perburuhan.

Salah satu upaya Indonesia dalam menarik investasi luar negeri adalah mendirikan berbagai kawasan berikat perdagangan dan industri, kemudahan perpajakan dan upah buruh yang murah serta berbagai infrastruktur transportasi yang terus diupayakan agar lebih menunjang pertumbuhan sektor ekonomi. Tetapi hal tersebut, ternyata tidak dapat menarik investasi yang cukup besar, karena berbagai masalah mengenai iklim birokrasi yang masih belum mendukung investasi.

Berbagai usulan menyempurnakan manajemen pemerintahan untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi kekuasaan melalui pelaksanaan *Good Governance* dan *reinventing government* serta menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan juga belum tampak hasilnya.

²² Robinson, Mark, Adam Kuper & Jesica Kuper, *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal 417.

²³ *Ibid.*, h. 417.

²⁴ Wasistiono, Sadu, *Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jilid 2, CV. Fokusmedia, 2003, hlm.2.

Di negara-negara sedang berkembang khususnya Indonesia, usulan-usulan untuk memperbaiki manajemen pemerintahan seringkali dicurigai akan kembalinya perpolitikan demokrasi liberal dan kontrol terhadap kekuasaan eksekutif. Di samping itu reformasi atas fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dan reorientasi birokrasi guna meningkatkan akuntabilitas, legitimasi, dan efektivitas manajemen publik kurang berjalan optimal. Pandangan dari para pakar yang menghendaki perubahan tersebut sering ditentang oleh pandangan alternatif yang menyarankan bahwa pemerintahan yang kuat mutlak perlu bagi stabilitas politik, yang pada gilirannya merupakan jaminan terbaik bagi keberhasilan pembangunan. Untuk itu yang harus menjadi perhatian semua pihak terutama segenap potensi bangsa harus serius bagaimana membangun suatu pemerintahan terkuat sekaligus terwujud pula bangunan *civil society* yang mantap dan kuat.

Berbagai kalangan merasakan bahwa telah terjadi kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik, sehingga perlu dilakukan reformasi atau transformasi birokrasi seperti yang dikatakan Tri Ratnawati²⁵ bahwa reformasi di tubuh birokrasi merupakan yang paling ketinggalan dibandingkan reformasi di bidang politik maupun ekonomi. Berbagai masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan antara lain, munculnya ratusan Peraturan Daerah (PERDA) bermasalah, pungutan yang membebani dunia usaha dan masyarakat serta buruknya pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

Sementara itu, Mark Turner dan David Hulme²⁶ menjelaskan bahwa reformasi birokrasi (sebagai alat) adalah: *A means to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about political equality, social justice and economic growth*. Sebagai proses, reformasi birokrasi juga dapat dilihat sebagai berubahnya praktik-praktik, tingkah laku dan struktur birokrasi yang telah mapan.

Pemaparan di atas, menunjukkan adanya situasi yang dilematis, di satu pihak setiap pemerintahan diharapkan menjaga stabilitas politik dan birokrasi pemerintahan sebagai landasan dasar bagi pembangunan yang berkelanjutan, namun di lain pihak pembangunan yang dijalankan sebaiknya berorientasi kepada kepentingan publik. Sinergi dari dua kubu yang berbeda, yaitu pemerintahan yang kuat dan keberhasilan pembangunan tanpa mengorbankan aspek-aspek demokratisasi, merupakan salah satu model yang paling ideal bagi sistem pemerintahan Indonesia yang dapat mensejahterakan rakyatnya.

Setelah Indonesia mengalami krisis multi-dimensi yang terjadi sejak tahun 1997, secara bertahap telah terjadi perubahan paradigma politik yang cukup signifikan. Tuntutan desentralisasi dan pengawasan publik yang kuat terhadap kekuasaan eksekutif menjadi agenda utama dalam menjalankan pemerintahan dewasa ini, sebagai upaya yang sungguh-sungguh dalam melaksanakan amanat sesuai dengan pembukaan UUD 45 yaitu memajukan kesejahteraan umum.

Persoalan yang diwariskan oleh rezim pemerintahan orde baru sangat berat dan kompleks terutama masalah korupsi. Menurut hasil survei *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), Indonesia mendapat predikat sebagai negara terkorup di Asia. Hasil survei yang dilakukan dengan responden para pebisnis asing (*expatriats*) terhadap persepsi kinerja birokrasi menilai Indonesia mempunyai point sebesar 9,10. Sedangkan negara-negara tetangga seperti Filipina mendapat point (8,80); Vietnam

²⁵ Ratnawati, Tri, *Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan DPRD di Era Otonomi Daerah*, 2002, h. 5.

²⁶ Turner, Mark, and David Hulme, *Governance, Administration & Development*, London, Mcmillan Limited Press, 1997, h. 106.

(8,65); Singapura (0,65); Jepang (3,46) Hongkong (3,5) (Koran Tempo, Kamis 10 Maret 2005). Penilaian point menggunakan skala 0 (nol) untuk yang terbaik dan 10 untuk yang terburuk.

Buruknya iklim birokrasi di Indonesia menurut PERC²⁷ dapat dilihat pada pengurusan perizinan yang begitu mahal dan berbelit-belit. Diduga para birokrat melakukan bisnis dengan menggunakan jabatan mereka untuk melindungi kepentingan bisnis pribadinya. Sebagaimana kutipan pernyataan Djisman Simanjuntak sebagai berikut:

Dalam kasus Indonesia, masalahnya adalah pada mahalnya persetujuan atau lisensi.” Di Indonesia masih banyak pejabat senior pemerintah yang terjun ke bisnis. Mereka selalu menggunakan posisinya untuk melindungi dan mengangkat kepentingan bisnis pribadinya, kelemahan birokrasi Indonesia antara lain disebabkan karena banyak kegiatan yang tidak perlu dilakukan, tetapi tetap dipaksakan untuk dijalankan oleh pemerintah. ”Ibarat seorang sopir yang membawa bus besar, tetapi penumpang hanya tiga orang.

Berbagai ulasan diatas yang bersumber dari hasil kajian dan survei dilapangan, menunjukan kompleksitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu mulai dari aspek kepemimpinan, pengorganisasian pemerintahan, sistem dan tata kelola pemerintahan (*good governance*), keterbatasan anggaran pemerintah (*budget constrain*), perilaku aparatur pemerintah, standar operation prosedur (SOP). Aspek yang akan didalami dalam buku ini yaitu “kepemimpinan, organisasi pemerintahan dan tatakelola pemerintahan (*good governance*). Fokus kajian tersebut merupakan *locus* dari kajian “ilmu manajemen pemerintahan”, sebagai cabang perkembangan “ilmu administrasi pemerintahan” yang mulai tumbuh dan berkembang menjadi ilmu yang lebih mandiri dengan didukung oleh seperangkat instrument analisis dan metodologi yang tepat serta bisa dipertanggung-jawabkan berdasarkan kaidah keilmuan.

Kemudian kembali pada pembahasan faktor-faktor lain yang memperngaruhi terhadap peningkatan pelayanan publik, jika dilihat dari berbagai kewenangan yang ada sesungguhnya cukup memadai untuk mendukung efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik. Misalnya serangkaian pokok aturan dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah dinyatakan dalam UU. No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 14 tentang urusan wajib yang harus dilakukan oleh Pemerintahan Kabupaten/kota meliputi: 1). perencanaan dan pengendalian pembangunan; 2). perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 3). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; 4). penyediaan sarana dan prasarana umum; 5). penanganan bidang kesehatan; 6). penyelenggaraan pendidikan; 7). penanggulangan masalah sosial; 8). pelayanan bidang ketenagakerjaan; 9). fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; 10). pengendalian lingkungan hidup; 11). pelayanan pertanahan; 12). pelayanan kependudukan dan catatan sipil; 13). pelayanan administrasi umum pemerintahan; 14). pelayanan administrasi penanaman modal; 15). penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan 16). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pada UU No. 32 Tahun 2004, disebutkan secara gamblang dan sangat jelas tentang kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, antara lain 1) pelayanan ketenagakerjaan; 2) pertanahan; 3) kependudukan dan catatan sipil; 4) administrasi umum pemerintahan; 5) administrasi penanaman modal dan; 6) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

²⁷ Simandjuntak, Djisman, www.transpransi.or.id, 2000, h.2.

Bertitik tolak dari berbagai pemikiran tersebut, dapat digambarkan bahwa dampak dari arus globalisasi dan perubahan yang cepat dalam kehidupan masyarakat terutama yang berkaitan dengan tuntutan agar terpenuhinya rasa keadilan dan kesejahteraan sudah semakin tidak terbendung. Untuk itu manajemen pelayanan publik yang lebih handal harus menjadi perhatian utama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Ditengah semakin meningkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin banyak tuntutan yang harus di respon dengan baik oleh pemerintah, terutama pertumbuhan wilayah yang semakin luas dan munculnya daerah-daerah baru dari akibat pemekaran wilayah serta pertumbuhan kota-kota menuju pada kota yang modern, sangat membutuhkan pelayanan publik yang juga tidak ringan.

Seiring dengan semakin kompleksitas kehidupan masyarakat di kota-kota besar seperti disebutkan diatas misalnya; Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi menuntut tersedianya fasilitas kehidupan yang memadai seperti telepon, listrik, air minum dan berbagai infrastruktur pelayanan umum. Pelayanan umum di kota besar yang paling strategis adalah bidang transportasi perkotaan. Penyelenggaraan pelayanan transportasi perkotaan di kota-kota besar pada umumnya kurang baik, terutama yang menyangkut keselamatan, kecepatan dan kenyamanan. Aspek pelayanan tersebut mutlak menjadi perhatian pemerintah. Oleh sebab itu pada bab selanjutnya dalam pembahasan tentang “pelayanan publik” akan lebih banyak menyoroti atau lebih fokus terhadap kajian “pelayanan publik” sektor transportasi. Kajian pelayanan publik di sektor transportasi tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan sektor lainnya. Bahkan jika berpijak dari makna dan hakikat “fungsi transportasi” yang merupakan “urat nadi” pembangunan, artinya jika sistem transportasi bisa berjalan efisien dan efektif, maka sektor yang lainnya juga akan berjalan lancar. Seperti analogi jika urat nadi sebagai sumber pengaturan aliran darah, ketika “fungsi urat nadi” tersebut normal maka aliran darah keseluruhan tubuh niscaya akan teraliri dengan baik, sehingga nafas kehidupan akan menjadi sehat. Demikian pula jika “sistem transportasi” bisa diwujudkan dengan efisien, artinya “*fixed price, fixed cost, fixed route* dan *fixed time*”, bisa terpenuhi dengan baik, niscaya sektor lainnya akan berjalan dengan lancar dan nafas kehidupan masyarakat akan tumbuh secara normal dan sehat. Jadi bisa dikatakan bahwa “jika tidak transportasi atau jika fungsi transportasi tidak normal maka “kehidupan masyarakat juga tidak normal dan bahkan tidak ada kehidupan atau matinya kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu pembenahan “sistem transportasi” yang handal merupakan keniscayaan jika masih menginginkan “suatu kehidupan masyarakat” itu sehat dan dinamis.

Namun pada kenyataannya persoalan transportasi di Indonesia dan terutama di kota-kota besar pengelolaan dan pengaturannya masih menunjukkan “kesemrawutan” baik secara teknis maupun manajemen. Masalah transportasi perkotaan di Indonesia merupakan masalah yang belum selesai hingga saat ini. Sebagai contoh ulasan tentang “fenomena transportasi” misalnya persoalannya mulai dari persoalan kawasan pembatasan penumpang atau *three in one* (Jakarta), stikerisasi, kenaikan bahan bakar minyak (BBM), tempat parkir yang tidak teratur, kenaikan tarif parkir yang seenaknya, polusi suara dan udara yang diakibatkan oleh kendaraan bermotor, berbagai pungutan liar yang terjadi di jalan, serta seringnya terjadi tindak kriminal di angkutan umum. Bahkan trend saat ini “sepeda motor” telah beralih fungsi sebagai “pengganti” angkutan umum, akibat pengelolaan “*service public transport*” tidak diurus dengan baik oleh instansi pemerintah dibidang transportasi baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Padahal mereka para “*policy maker*” di bidang transportasi merasa sudah mengerahkan seluruh kemampuan “konsep dan teori” yang dikuasai tentang “transportasi”, ketika sudah berupa “kebijakan umum maupun kebijakan teknis, namun kandas pada

tingkat implementasi “kebijakan”. Sudah barang tentu fenomena tersebut perlu dikaji lebih mendalam “dimana letak bias dan *error*-nya berbagai kebijakan transportasi yang dilaksanakan selama ini.

Menurut *Paul Mees*²⁸ mencoba mengurai secara “teknis” berbagai kebijakan yang selama ini dilakukan yaitu sebagaimana dikutip oleh *Sumabrata* menyatakan bahwa “kebijakan transportasi” bukan sekedar masalah pemindahan barang dan manusia. Transportasi sangat berpengaruh dalam pembentukan kota. Di samping itu, transportasi juga berperan sebagai akses bagi semua penduduk karena masih banyak orang tidak memiliki kendaraan pribadi. Namun, pembangunan yang dilakukan untuk memperlancar mobilitas transportasi perkotaan cuma pelebaran jalan, komputerisasi lampu lalu-lintas, sampai jembatan layang atau *fly over* (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi) dan *under pass* (khususnya Jakarta).

Peran pemerintah hanyalah mengeluarkan izin trayek kendaraan umum, melakukan pengecekan (KIR) kondisi kendaraan umum apakah layak jalan ataupun tidak layak. Sedangkan pelaksanaan pelayanan transportasi umum dilaksanakan oleh pihak swasta dengan mekanisme pasar. Pemerintah tidak bertanggung jawab atas mutu pelayanan transportasi umum, karena seluruh tanggung jawab sudah diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pasar. Masyarakat menerima pelayanan transportasi umum setelah mereka membayar sewa. Meskipun masyarakat telah membayar sewa atau ongkos pelayanan, tidak menjamin masyarakat akan menerima pelayanan yang bermutu dari pihak swasta, karena semangat kompetisi untuk meningkatkan pelayanan dari pihak swasta telah lumpuh.

Menurut Peter White,²⁹ Kebijakan Transportasi Umum (*Regulation Public Transport*) didasarkan pada dua aspek, yaitu aspek kualitas dan kuantitas. Pendekatan kuantitas adalah pemberian trayek berdasarkan kepadatan penumpang (*load factor*), sedangkan pendekatan kualitas lebih berdasarkan pada sistem dan kenyamanan moda transportasi.

Pendekatan pemerintah dalam kebijakan transportasi umum di Indonesia, umumnya melakukan pendekatan kuantitas. Sebagai contoh pada moda transportasi darat, trayek yang dikeluarkan oleh pihak Dinas Kabupaten/Kota (transportasi dalam kota/angkot), Dinas Provinsi (Antar Kota Dalam Provinsi/AKDP) dan Departemen Perhubungan (Antar Kota Antar Propinsi/AKAP) melakukan pendekatan kuantitas untuk menghitung jumlah armada pada setiap trayek.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengeluarkan izin trayek angkutan umum baik antar kota dan antar provinsi tersebut di atas, sering kali menimbulkan permasalahan. Salah satunya adalah jumlah angkutan umum yang tidak sebanding dengan panjang jalan di beberapa kota besar, seperti Jakarta, Depok, Bogor, Tangerang dan Bekasi. Dengan banyaknya izin trayek yang dikeluarkan tersebut oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan sistem transportasi nasional pada umumnya dan kemacetan lalu-lintas di daerah perkotaan yang semakin tidak terkendali.

Kemacetan juga menimbulkan permasalahan sosial yang mengganggu ketentraman dan ketertiban kota. Berbagai pungutan liar yang dilakukan oleh masyarakat ataupun aparat, menjadi bagian keseharian pada penyelenggaraan transportasi di perkotaan. Peran pemerintah perlu ditingkatkan agar pelayanan transportasi umum, khususnya di perkotaan dari waktu ke waktu menjadi lebih baik.

²⁸ Sumabrata, J., *Perencanaan Transportasi Kota Rugikan Warga*, <http://geocities.com/nuds2/16.html>.

²⁹ White, Peter, *Public Transport Its Planning, Management and operation*, UCL Press, London, 1995, h. 12.

Transportasi perkotaan khususnya di Jakarta, sangat membutuhkan perhatian pemerintah, misalnya dengan membangun infrastruktur dan pelayanan transportasi perkotaan infrastruktur angkutan massal yakni *busway*, *monorel*, *subway* dan lain-lain. Perubahan kebijakan di bidang transportasi perlu diikuti dengan perubahan manajemen pemerintahnya.

Transportasi perkotaan dewasa ini sudah semakin kompleks dan cenderung tidak terkendali. Masalah yang satu diselesaikan, akan muncul masalah yang lain yang saling kait. Hal tersebut sebagaimana dikatakan oleh Ahmad Munawar³⁰ sebagai berikut:

Masalah transportasi perkotaan saat ini sudah merupakan masalah utama yang sulit dipecahkan di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Medan. Bahkan masalah transportasi perkotaan saat ini juga sudah mulai tampak di kota-kota berukuran sedang seperti Yogyakarta, Semarang, Surakarta dan Denpasar. Kemacetan lalu-lintas yang terjadi di Jakarta sudah sangat mengganggu aktivitas penduduk. Telah kita ketahui, bahwa kemacetan akan menimbulkan berbagai dampak negatif, baik terhadap pengemudinya sendiri maupun ditinjau dari segi ekonomi dan lingkungan. Bagi pengemudi kendaraan, kemacetan akan menimbulkan ketegangan (*stress*). Lebih-lebih mobil tidak ber-ac. Selain itu juga akan menimbulkan dampak negatif ditinjau dari segi ekonomi yang berupa kehilangan waktu karena waktu perjalanan yang lama serta bertambahnya biaya operasi kendaraan (*bensin*, perawatan mesin, penggantian ban/ondoril) karena seringkali kendaraan berhenti. Timbul pula dampak negatif terhadap lingkungan yang berupa peningkatan polusi udara karena gas racun CO serta peningkatan gangguan suara kendaraan (*kebisingan*). Pedal rem dan gas yang silih berganti digunakan akan menyebabkan penambahan polusi udara serta kebisingan karena deru suara kendaraan. Lain daripada itu, untuk menghilangkan *stress* para pengemudi akan lebih sering menggunakan klakson sehingga menimbulkan kebisingan.

Masalah transportasi perkotaan yang lain adalah tentang parkir. Masalah ini tidak hanya terbatas di kota-kota besar saja, tetapi juga di kota-kota berukuran sedang, bahkan di kota-kota kecil. Permasalahan ini terutama di pusat-pusat kota, pusat perbelanjaan, pasar, tempat-tempat hiburan serta pusat perkantoran.

Beberapa supermarket hanya mempunyai tempat parkir yang sempit, yang hanya menampung beberapa kendaraan roda empat saja. Beberapa gedung pertunjukan/gedung bioskop bahkan tidak mempunyai fasilitas parkir untuk roda empat.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya ialah fasilitas angkutan umum. Angkutan umum perkotaan, yang saat ini didominasi oleh angkutan bus dan mikrolet masih terasa kurang nyaman, kurang aman dan kurang efisien. Angkutan massal (*mass rapid transportation*) seperti kereta api masih kurang berfungsi untuk angkutan umum perkotaan. Berdesak-desakan di dalam angkutan umum sudah merupakan pandangan sehari-hari. Pemakai jasa angkutan umum masih terbatas dari kalangan bawah dan sebagian kalangan menengah. Orang-orang berdasi masih enggan memakai angkutan umum, karena kurang *comfortability* angkutan umum yang masih mereka anggap terlalu rendah, dibandingkan dengan kendaraan pribadi yang begitu nyaman, dengan pelayanan dari pintu ke pintu.

³⁰ Munawar, Ahmad, *Manajemen Transportasi yang Berwawasan Lingkungan Prosiding Saresehan MTI*, Desember, 1996, h. 30.

Ketertiban berlalu-lintas di Indonesia masih sangat rendah. Tingkat kecelakaan, kematian akibat kecelakaan dan pelanggaran lalu-lintas yang tinggi, bahkan menduduki peringkat atas di dunia menunjukkan kurang sadarnya sebagian masyarakat terhadap ketertiban lalu-lintas.

Disamping itu masalah koordinasi antar instansi dalam penanganan transportasi perkotaan, juga masih menjadi masalah dilapangan Pembangunan fisik jalan merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum (DPU), sedangkan pengaturan lalu-lintas merupakan kewenangan Kepolisian dalam hal ini Polisi Lalu-lintas (Polantas). Bahkan di beberapa kota (misalnya Solo), kewenangan pengaturan lampu lalu-lintas diberikan kepada Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP). Untuk itu, perlu adanya koordinasi yang mantap antara instansi-instansi tersebut. Misalnya pemasangan median/*divider* pada suatu ruas/simpang. Pemasangan median ini dilakukan oleh Dinas PU ini akan menyebabkan kapasitas simpang pada lengan tersebut berkurang, sehingga perlu dilakukan kembali pengaturan sinyal (waktu hijau, waktu siklus) dari simpang yang bersangkutan. Sedangkan pengaturan sinyal merupakan wewenang DLLAJ atau DKP.

Demikian pula disampaikan oleh Irzal Jamal dan Deddy Arief³¹ mengenai pelayanan angkutan kota bahwa pelayanan angkutan di kota-kota besar Indonesia, khususnya di wilayah DKI Jakarta, Surabaya, Medan dan Bandung telah memperlihatkan kondisi yang memerlukan penanganan peningkatan pelayanan secara terintegrasi dan tidak bersifat *piece meal*. Penanganan yang terintegrasi ini tentunya memerlukan piranti kebijakan yang dapat memayungi dan sekaligus merupakan garis besar acuan pelaksanaan operasional, sehingga integrasi penanganan tersebut berada di dalam suatu kerangka dasar logis yang bersifat koheren dan konsisten dengan sasaran umum pembangunan nasional.

Salah satu terobosan pemerintah DKI Jakarta untuk mengatasi masalah transportasi perkotaan, khususnya sistem transportasi umum, adalah dengan mengembangkan Pola Transportasi Makro (PTM) yaitu, *bus priority* (antara lain *busway*), *Ligth Rail Transit*, *Mass Rapid Transport* (MRT) dan Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan (ASDP). Dengan PTM yang memanfaatkan tiga basis transportasi yaitu jalan, rel dan air, ditambah kebijakan *traffic restraints* (pembatasan lalu-lintas), diharapkan kemacetan Jakarta sudah teratasi pada tahun 2007 atau paling lambat 2014.³²

Sebagai titik awal pada tanggal 15 Januari 2005, Proyek *Transjakarta Busway* (*busway*) Koridor I Jurusan Blok M–Kota, mulai beroperasi. Proyek yang menimbulkan kontroversi, karena menyita sebagian jalan umum dan melewati jalan protokol yaitu Jl. Jend. Sudirman dan Jl. Moh. Husni Thamrin.

Proyek *busway*, merupakan proyek yang mencontoh sistem transportasi perkotaan di Kota Bogota, Kolombia. Kota Bogota mempunyai permasalahan transportasi perkotaan yang hampir sama dengan DKI Jakarta, seperti kemacetan, premanisme, kekumuhan, tingkat polusi dan lain-lain. Melihat keberhasilan Pemerintah Kota Praja Kolombia dalam penerapan sistem *Busway*, maka Pemda DKI “mencangkok” sistem yang ada di Kolombia untuk diterapkan di Jakarta.

Sistem *busway*,³³ berbeda dengan dengan sistem transportasi darat pada umumnya. Selain mempunyai jalur tersendiri (*dedicated line*), arah turunnya penumpang (di sebelah kanan), halte bus, sistem tiket dan berbagai perbedaan dari segi teknis. Menurut *homepage Queensland Busway* manfaatnya adalah: 1) Waktu tempuh yang lebih cepat, mengurangi kemacetan terutama pada waktu-

³¹ Jamal, Irzal dan Deddy Arief, *Kebijaksanaan Pelayanan Angkutan Perkotaan dan Penerapannya di DKI Jakarta*, 2002, h. 10.

³² <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/berita/2005/revolusi.shtml>

³³ <http://www.transport.qld.gov.au/busways>

waktu lalu-lintas padat (*peak traffic*); 2) Ketepatan waktu tempuh. Setiap perjalanan selalu pada waktu yang sama dan hampir tidak terganggu oleh kepadatan lalu-lintas dan lampu merah; 3) Meningkatnya pelayanan, keamanan dan kecepatan dibandingkan dengan bus kota konvensional; 4) Bus antar kota dapat langsung mengakses *busway* dengan kapasitas yang sama pada halte-halte perjalanan; 5) Tidak perlu mengejar-ngejar dan menunggu bus terlalu lama, karena bus di *busway* secara berkala datang pada halte-halte yang telah ditentukan dan para penumpang dapat menunggu pada halte yang cukup nyaman dan; 6) Berbagai keuntungan dari segi biaya operasional, pencemaran udara dan suara serta berbagai keuntungan bagi masyarakat.

Selain dari berbagai keuntungan dari segi non finansial, sistem transportasi *Busway*, ternyata sangat menguntungkan dari segi operasionalisasinya. Menurut perhitungan dari Ernst & Young yang dikutip dari *homepage* www.pelangi.or.id, titik impas operasional (BEP Unit) dengan tarif Rp. 2500,-/orang, *Busway* di DKI yang dikelola oleh PT Trans Jakarta sebesar 37.565 orang/hari. Sedangkan dalam masa 160 hari operasionalisasi dapat mengangkut 7,405 juta orang atau rata-rata 46.286 orang/hari. Jadi perkiraan keuntungan operasional selama 160 hari = Rp 3.488.567.500.³⁴

Melihat berbagai keberhasilan pada berbagai negara dan perhitungan keuntungan baik secara finansial dan keuntungan lainnya yang terjadi pada pembukaan Koridor I. Pemda DKI Jakarta membuka Koridor II dan III akan dikembangkan, yaitu jalur Pulogadung–Harmoni–Kalideres, lengkap dengan Halte terpanjang bernama *Harmoni Central Busway* (HCB) yang dibangun di atas kali ini akan menjadi pusat pelayanan transportasi Transjakarta-Busway. Pembangunan HCB direncanakan menelan dana Rp 29 miliar dari APBD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2005.³⁵

Menurut Kepala BPTB Irzal Z Djamal, pada hari pertama beroperasi secara komersial, jumlah penumpang bus transjakarta atau *busway* mencapai 33.600 orang/hari atau 16.800 orang/hari/arah dan rata-rata satu bus hanya mengangkut 672 orang/jam/arah.³⁶ Saat ini, rata-rata pada hari kerja, bus Tije mengangkut rata-rata 70 ribu penumpang, sedangkan pada hari libur, mengangkut 45 ribu penumpang. Bahkan pada bulan September 2005, penumpang telah menembus 2.037.407 orang. Rekor penumpang harian terjadi pada tanggal 3 Oktober 2005, yang mencapai 83.574 orang.³⁷

Jadi dalam dua tahun ini, *busway* sudah mengangkut sekitar 35,9 juta penumpang dengan rata-rata penumpang 1,7 juta orang per bulan. Berdasarkan survei, 14 persen orang telah berpindah dari angkutan pribadi ke *busway*.³⁸

Berbeda dengan konsep transportasi pelayanan angkutan umum lainnya yang diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta. Pada sistem transportasi *busway* (*busway*) menggunakan pola *Public–Private Partnership* artinya pemerintah dan perusahaan swasta bersama-sama mengoperasikan *busway*. Pemerintah dan swasta bekerjasama dalam menyediakan infrastruktur berupa jalan khusus untuk bus, halte dan jembatan penyeberangan, operasionalisasi bus dan penarikan tiket.

Kerjasama yang dijalankan oleh pihak swasta dan pemerintah, berjalan cukup efektif dalam mengimplementasi sistem transportasi *busway*. Kontroversi mengenai yang berkembang pada masa percobaan, dapat dijawab dengan bukti tingkat manfaat (*benefit*) yaitu kelancaran, keamanan,

³⁴ <http://www.pelangi.or.id>

³⁵ <http://www.jakarta.go.id/>

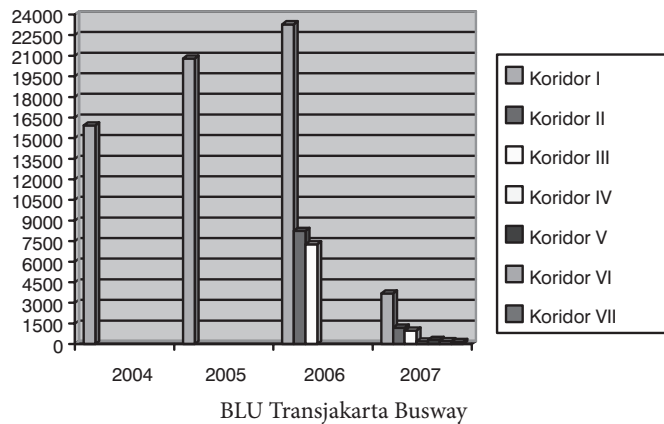
³⁶ <https://www.kompas.com/metro/news/0402/05/090427.htm>

³⁷ Wikipedia Indonesia (ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia)

³⁸ <http://www.tempointeratif.com/hg/jakarta/2006/01/15/brk,20060115-72326jd.html>

ketepatan, kecepatan, kenyamanan dan tarif terjangkau (Rp 3.500,-) bagi masyarakat. Pihak pemerintah DKI mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari keuntungan yang didapat dari keuntungan yang diperoleh dari PT Transjakarta.

Gambar 1.1.
Statistik Jumlah Penumpang Transjakarta
Tahun 2004 s/d 2007 (Dalam Ribuan)



Catatan: Sampai dengan bulan Februari 2007

Keberhasilan upaya peningkatan pelayanan transportasi umum tersebut oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, menjadi cerita sukses dan menarik untuk dikaji lebih mendalam. Terdapat beberapa faktor yang dapat dianalisis dari fenomena kebijakan program *busway*, antara lain: 1) peran Gubernur (pemimpin) yang mampu mengendalikan berbagai kontroversi yang terjadi, 2) Organisasi Pemerintah Daerah (Pemprov DKI) yang mampu mengimplementasikan sistem transportasi *Busway* dan 3) Implementasi Program yang berasaskan kepada prinsip-prinsip *Good Governance*.

Kajian berbagai kebijakan transportasi diatas menunjukkan masih bersifat partial, belum menggunakan metode kesisteman baik pada tingkat formulasi dan implementasi kebijakan, sehingga kegagalan yang selama ini terjadi perlu dievaluasi secara lebih komprehensif dengan menggunakan pendekatan multidisipliner. Dalam kajian "ilmu kebijakan publik" bahwa setiap kebijakan yang telah ditetapkan harus selalu berorientasi pada pemecahan masalah (*problem solving*) dan ciri utama kebijakan publik adalah bersifat lintas sektor dan sudah barang tentu pendekatannya "multi disipliner". Oleh karena pada dasarnya "transportasi" lebih sarat dengan muatan "*public services*", maka kebijakan transportasi yang selama ini lebih berorientasi pada variabel teknik dan ekonomi, sudah saatnya para *policy maker* merubah paradigma pendekatan menuju pada pendekatan "multi disipliner". Artinya bantuan analisis dari ilmu lain misalnya dari ilmu; sosiologi, politik, hukum dan psikologi patut menjadi pertimbangan yang serius, jika "kebijakan transportasi pada tingkat "implementasi" akan *clear* untuk mendapatkan dukungan seluruh elemen masyarakat. Pokok permasalahan yang sering menyebabkan kegagalan dalam "pelaksanaan kebijakan transportasi" karena rendahnya dukungan dari berbagai elemen masyarakat misalnya; disiplin yang rendah dalam berlalu-lintas atau antrian tiketing, cenderung kurang memelihara dalam menggunakan sarana transportasi, sulitnya pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur transportasi,

koordinasi antar level di pemerintahan yang kurang lancar, dukungan politik di parlemen tidak optimal, pelaksanaan hukum yang lemah dan lain-lain.

Berdasarkan pembahasan tentang manajemen pemerintahan tersebut diatas dalam pelayanan transportasi perkotaan, memang diperlukan perubahan paradigma baru. Paradigma tersebut dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh perubahan lingkungan strategis, profesionalisme, kepemimpinan dan budaya bangsa yang tinggi, serta didukung pula oleh birokrasi yang efisien dan efektif.

Birokrasi yang efisien dan efektif dapat tersusun, apabila didukung kepemimpinan yang visioner dan memiliki *personality*, *ability*, dan *capability*, *toleransi* dan *Integritasi* yang tinggi, serta didukung oleh desain organisasi pemerintahan yang efektif yakni miskin struktur dan kaya fungsi. Kedua aspek tersebut akan mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dan pada pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama di bidang Transportasi Perkotaan (*Urban Transport Services*).

Untuk melengkapi wawasan dan pemikiran yang lebih luas dan konperhensif dibidang ilmu manajemen pemerintahan, pada bab-bab selanjutnya akan di diskripsikan konsep dan teori yang terkait dengan manajemen pemerintahan seperti ilmu pemerintahan, manajemen pemerintahan itu sendiri, kepemimpinan pemerintahan, organisasi pemerintahan, pelaksanaan *good governance* di pemerintahan daerah, manajemen transportasi perkotaan dan pelayanan publik transportasi perkotaan. Dalam pembahasan pelayanan publik transportasi perkotaan dilengkapi dengan hasil studi kasus tentang penerapan kebijakan program *busway* di provinsi DKI Jakarta. Studi kasus ini dipilih dengan maksud bahwa kebijakan pemerintah yang dirasakan sangat kompleks yaitu di bidang transportasi, terutama "transportasi darat". Sektor ini merupakan fungsi pemerintah memiliki sifat "pelayanan publik" (*public services*) yang paling tinggi dan peran pemerintah dalam menyediakan dan menyelenggarakan "pelayanan publik bidang transportasi darat" harus optimum dan serius. Sebab fungsi "transportasi" sebagai urat nadi pembangunan menjadi kata kunci dalam kehidupan masyarakat. Bahkan *Giri S Soeseno*, pakar transportasi dan mantan Menteri Perhubungan sering menyatakan dalam setiap kesempatan *briefing* dan mengajar di Diklat Transportasi Darat " jika tanpa transportasi maka kehidupan berhenti atau mati". Pernyataan tersebut pada hakekatnya sangat mendasar dan harus menjadi referensi utama bagi para "*policy maker*" di pemeritahan baik para menteri yang terkait sampai ke presiden sebagai pengambil keputusan tertinggi, jika *policy* ditingkat para menteri mengalami jalan buntu, jangan dibiarkan mandeg ditengah jalan, presiden harus tahu dan mengambil keputusan. Persoalan pelik "transportasi darat" di DKI Jakarta Raya, menunjukan proses pembiaran yang berlarut-larut, tanpa keputusan yang cepat dan tepat. Seringkali persoalan di tingkat kementerian terkait misalnya; infrastruktur jalan di kementerian PU, sarana kendaraan di kementerian Perindustrian, Ristek dan Perhubungan dan Lalu-lintas dan keamanan di Polri, Pemerintah DKI Jakarta Raya sebagai penguasa tunggal di wilayah Jakarta. Satu fungsi LLAJ yang dijalankan oleh berbagai struktur organisasi pemerintahan di tingkat kementerian dan pemerintahan daerah, sesungguhnya tidak sesuai dengan fatsun dalam teori organisasi. Oleh sebab itu akan sangat rentan dengan terjadinya "*mis koordinasi*", apalagi tipe perilaku pejabat birokrasi di Indonesia, secara formal sulit melakukan koordinasi, karena ego sektor yang masih kuat jika menyangkut kegiatan strategis di kementerian masing-masing tersebut. Fakta empiris pernyataan diatas yang terkait dengan "keadaan transportasi darat" yang semrawut, menjadi bahan keluhan dan pembahasan hampir setiap hari oleh masyarakat dan media massa. Benang kusut pengaturan transportasi di "Jakarta" tersebut, bahkan mengundang

komentar seorang ilmuwan kaliber dunia yaitu seorang "filsuf modern" dari Amerika Serikat" Francis Fukuyama", yang dikutip oleh Arys Hilman, dalam Istianto (2011;149) yang mengatakan dalam bukunya " *State Building, Governnance and World Order in the 21 st Century*, Ia memberikan catatan tentang keadaan transportasi di Indonesia sebagai berikut; " Dia bercerita soal warga Amerika Serikat yang kerap mengeluhkan ketatnya peraturan lalu-lintas di negeri koboi itu. Mereka yang mengeluh, menurutnya harus pergi ke "Jakarta" untuk menemukan fakta bahwa kelonggaran peraturan justru "menghasilkan situasi yang lebih mengerikan". Pernyataan tersebut yang mengandung sindiran halus, menggambarkan bahwa fenomena "manajemen transportasi" yang buruk di Indonesia sudah menjadi perhatian berbagai kalangan yang bersifat global. Oleh sebab itu seharusnya pemerintah melalui sektor yang bertanggung-jawab di bidang transportasi baik pemerintah pusat dan daerah, seharusnya secara serius mengurai benang kusut "keadaan transportasi" terutama di Jakarta dan kota besar lainnya. *Strategi traffic demand management* (TDM) sesungguhnya merupakan konsep yang relevan menjadi acuan untuk mengurai benang kusut tersebut. Melalui perencanaan yang matang dan pendekatan multidisipliner serta membangun komitmen semua elemen masyarakat, konsistensi dalam kebijakan dan didukung oleh peran "rule of law " dan *law of eforcement*", maka TDM niscaya akan berhasil.

BAB 2

KONSEP DAN TEORI MANAJEMEN PEMERINTAHAN

1. FUNGSI PEMERINTAHAN

Pemerintah atau dalam bahasa Inggris disebut “*government*”, dalam perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia telah menjadi ilmu yang berdiri sendiri dan bahkan telah menjadi cabang-cabang ilmu yang lain. Seperti di beberapa perguruan tinggi baik negeri dan swasta sudah cukup lama dikembangkan tidak hanya sebagai “program studi” atau jurusan tetapi telah menjadi fakultas bahkan sebuah perguruan tinggi. Walaupun perkembangannya cukup lambat, tetapi dewasa ini sudah mulai tumbuh dengan cukup pesat misalnya “Ilmu Manajemen Pemerintahan” dan Administrasi Pemerintahan “, sudah menjadi program studi baik tingkat magister maupun doktoral. Perhatian terhadap “ilmu pemerintahan” yang juga merupakan perkembangan dari “Ilmu Administrasi Negara”, menunjukkan bahwa peran penting “fungsi pemerintahan” sangat diperlukan seiring dinamika tuntutan dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu menjadi kewajiban mutlak terutama bagi para praktisi atau aparatur negara harus mampu memahami dengan seksama mengenai “fungsi pemerintahan”. Wawasan yang bersifat konsep dan teoritik boleh jadi akan sangat membantu dalam memberikan “*judgment*” para pengambil keputusan berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Sebab fenomena yang berkembang dewasa ini sering terjadi konflik antara “pemerintah” dengan rakyatnya berkenaan dengan berbagai persoalan pelaksanaan kebijakan yang kurang bisa diterima oleh “kepentingan dan rasa keadilan masyarakat”. Misalnya cara penanganan “sengketa lahan tanah garapan”, eksekusi pengadilan tentang pertanahan”, penanganan pedagang kaki lima (PKL), beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak bukan terhadap kepentingan publik, dan lain-lain. Dengan demikian pada kesempatan ini akan membahas beberapa konsep dan teori mengenai “fungsi pemerintahan”, dimaksudkan sebagai upaya memberikan bahan kajian dan juga diskursus yang bersumber dari para pakar, yang diharapkan mendapat apresiasi para pemerhati dan praktisi dalam rangka membangun dan mengembangkan percepatan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan

pemerintahan guna menjamin dan menyediakan “pelayanan publik” yang memuaskan seluruh elemen masyarakat.

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Tarsito:¹

Pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain: 1) bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah artinya Pemerintah yang berfungsi sebagai *leader* (pemimpin) dan *educator* (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat; 2) serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya Pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya; 3) menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama artinya Pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan bermasyarakat; 4) Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerinah jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan; 5) Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar dengan mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik.

Dalam perkembangan di era globalisasi dewasa ini, meskipun upaya perubahan paradigma kearah mengurangi peran pemerintah dan bahkan dengan tegas David Boaz (1997) seperti di kutip Rian Nugraha D.(2006) mengatakan “*The best government is the least government*”, namun esensi fungsi pemerintahan yakni semangat memimpin, mengayomi, mendukung kepentingan publik tetap tidak boleh berkurang. Apalagi harus dikalahkan oleh kepentingan para pelaku bisnis yang sering disebut sebagai “*The Invisible Hand*”. Seperti contohnya berubahnya kawasan jalur hijau menjadi gedung Mega Mall dan SPBU dan lain-lain. Memberikan dampak langsung terhadap semakin semrautnya manajemen transpotasi perkotaan. Kecenderungan alih fungsi peruntukan lahan tersebut terjadi di beberapa pusat bertumbuhan di kota-kota besar seperti Jakarta, Medan, Surabaya dan lain-lain. Terkait dengan fenomena penataan dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia baik kota kecil, sedang dan besar, pertumbuhannya sebagian besar semrawut dan tidak tertata dengan baik (*urban sprawl*) dikarenakan “fungsi dan peran pemerintah” tidak dijalankan dengan baik terutama “fungsi” pemberian pelayanan publik”. Komitmen dan konsistensi para pemimpin pemerintahan yang rendah dan seakan tidak memiliki perencanaan yang

¹ Tarsito, *Pemerintah dan Diperintah*, Bandung, 1978, h. 10.

baik dalam menjalankan roda pemerintahan menunjukkan “rendahnya” profesionalitas dan kompetensi para pemimpin pemerintahan. Padahal mereka juga memiliki pendidikan yang cukup tinggi bahkan ada yang memiliki pendidikan sampai jenjang doktoral, namun karena jiwa kepemimpinan yang rendah dan moralnya yang buruk dalam arti “*ratio*” dan perilakunya lebih dikendalikan oleh “hawa nafsu”, sehingga mudah tergoda oleh kemungkinan melanggar etika dan moral bahkan tidak jarang yang melakukan “*abuse of power*”. Trend para pemimpin pemerintahan dewasa ini yang cenderung melakukan mal praktek dalam menjalankan “fungsi pemerintahan” terutama fungsi pencapaian tujuan negara atau pemerintahan yaitu “kesejahteraan rakyat”, ketertiban umum dan keamanan serta penegakan hukum, jika dikaitkan dengan sistem pemilihan para pemimpin pejabat publik (Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota) yang menggunakan “demokrasi langsung (Pilpres dan Pemilu Kada), seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memiliki “kepemimpinan” visioner dan demokratis. Jika para pemimpin pemerintahan sebagian besar tidak profesional dan kompeten apalagi memiliki moral yang buruk (data tahun 2011 dari Kementrian Dalam Negeri 158 Kepala Daerah masuk penjara), sudah barang tentu “sistem pemilunya” ada yang salah (*something wrong*). Indikasi bias tersebut antara lain; konten kebijakan pemilu kada, mekanisme dan prosedur kerja (SOP), para penyelenggara pemilu maupun masyarakat sebagai konstituen yang punya hak memilih. Salah satu atau mungkin keempat aspek tersebut selama ini mengandung kelemahan masing-masing. Oleh sebab itu keempat aspek tersebut perlu di teliti secara mendalam supaya bisa di peroleh data yang akurat sehingga bisa menjadi masukan bagi penyempurnaan kebijakan terutama “sistem pemilu kada”. Fenomena dan indikasi yang menjadi perbincangan atau diskusi di tengah masyarakat memang menunjukkan beberapa penyimpangan misalnya; “suara bisa dibeli pada tahap perhitungan suara di tingkat PPK, mentalitas para penyelenggara tidak mustahil mudah tergoda oleh bujukan penyuapan dan saksi saksi juga penyebarannya tidak merata, sehingga hanya partai yang kuat yang bisa menempatkan saksi di setiap TPS, disamping itu para pemilih juga banyak yang dimobilisasi untuk mendukung calon tertentu pada saat yang tepat atau sering disebut “serangan fajar”. Apabila indikasi fenomena tersebut diduga benar, maka akan berpengaruh terhadap “kualitas” para pemimpin pemerintahan. Dengan demikian data diatas yang menunjukkan sebagian besar (30 %) para pemimpin pemerintahan baik Gubernur dan Bupati/Walikota masuk penjara karena korupsi, maka dugaan sementara tersebut terbukti bahwa “sistem pemilu kada” yang masih mengandung kelemahan baik dari aspek “penyelenggara, SOP, para pemilih maupun konten kebijakan tersebut yang berakibat kurang optimalnya hasil pemilukada dalam mendapatkan “pemimpin pemerintahan yang handal, visioner dan demokratis serta bebas KKN. Dengan kurang berkualitasnya para pemimpin pemerintahan tersebut sangat berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan “fungsi pemerintahan”.

Kemudian kembali pada pembahasan “fungsi pemerintahan”, menurut Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya *Staatsrecht ovezee*, yang dikutip oleh Salam,² pemerintah dibagi menjadi empat fungsi, yaitu: 1) Fungsi *besstur* atau pemerintahan dalam arti sempit; 2) Fungsi *preventive rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat); 3) Fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; dan 4) fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara. Sesuai pendapat tersebut pada dasarnya fungsi pemerintah bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat yaitu jika ketertiban, keadilan dan keamanan di masyarakat bisa benar benar terjadi.

² Salam, Dharma Setyawan, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 33.

Pendapat Lemaire (1970) yang dikutip Salam,³ tentang fungsi pemerintahan, yang oleh Djokosoetono (2002) disebut sebagai Pancapraja adalah: 1) Fungsi *Bestuuzorg* melaksanakan kesejahteraan umum., 2) Fungsi *Bestuur* menjalankan undang-undang., 3) Fungsi Kepolisian., 4) Fungsi Mengadili, 5) Fungsi membuat Peraturan. Sedangkan menurut Donner (1953), Fungsi pemerintahan dibagi menjadi dua bagian yaitu: 1) Fungsi Politik (pembuat peraturan); dan 2) Fungsi administrasi (pelaksana peraturan). Kedua fungsi ini merupakan fungsi utama bagi pemerintah, dalam artian bahwa pemerintah sebagai eksekutif.

Disamping itu, cara mengklasifikasi pemerintah banyak sekali, namun ada beberapa hal umum yang bisa menyatukannya. Penggolongan cenderung berpusat pada dua kriteria, yaitu: 1) Cara pengaturan dinas/fungsi, yang konsepnya lebih sempit; dan 2) Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kriteria pertama menghasilkan 2 (dua) cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik; khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintah demokratis. Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaannya terhadap legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif, namun keduanya bisa saling mendukung atau mempersulit karena sama-sama memiliki kekuasaan sebanding. Anggota kabinet tidak bisa merangkap sebagai anggota legislatif. Tidak seperti pada legislatif, proses pembuatan keputusan dalam eksekutif terpusat pada satu figur yakni presiden.

Klasifikasi kedua berfokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Klasifikasi yang didasarkan pada kriteria kedua, yakni hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, biasanya membicarakan sejauh mana pemerintah dapat dibenarkan memaksa warganya untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan. Formulasi rincinya bervariasi, namun kebanyakan berada pada titik-titik diantara dua kutub ekstrim, yakni pemerintah demokratis liberal yang paksaannya minimal, dan pemerintah totaliter yang sewenang-wenang. Pemerintah demokratis liberal menjadikan dirinya sebagai pelayan orang-orang yang diperintah, sedangkan yang totaliter menjadikan dirinya sebagai majikan bagi yang diperintah.⁴

Di Indonesia dikenal dengan kekuasaan Eksekutif (pemerintah), Yudikatif (Lembaga peradilan atau Mahkamah Agung), Legislatif dan Inspektif (Pembuat Undang-undang dan pengawas) yang diperankan oleh DPR, Auditif (BPK) dan Konstitutif (mengubah dan menetapkan UUD) diperankan oleh MPR serta Examinatif (lembaga penguji kebijakan) yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi.

Menurut UU 1945 Amandemen Ke IV, fungsi pemerintahan yaitu mewujudkan cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan alinea ke III, yaitu:

³ *Ibid*, h. 34

⁴² Rian Nugraha D., Kebijakan Publik Untuk Negara ne Berkemban, PT. Elek Media Komputindo, 2006, hal 4-8

⁴ Robinson, Mark, Adam Kuper & Jesica Kuper, Loc.Cit., h. 418-419.

melindungi seluruh bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial.

Hal ini diperkuat oleh Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip Syafrudin dalam Salam,⁵ yang mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mewujudkan cita-cita negara dan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas memerintah (*regeertaak*) yang meliputi: Tugas perundang-undangan; Tugas pemerintahan dalam arti luas;
 - a. Tugas Kepolisian;
 - b. Tugas Pertahanan;
 - c. Tugas Peradilan.
2. Tugas Eksekutif, meliputi:
 - a. Tugas Penyelenggaraan perundang-undangan.
 - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
 - 1) Badan Pemerintahan pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum (*bureauiesnst*);
 - 2) Badan-badan pemerintahan umum (*algemene bestuursdienst*).
 - 3) Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technischeverticalediensten*).
 - 4) Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian.
 - c. Tugas pemerintahan/kepolisan (*bestruurstak*) dalam arti:
 - 1) Kepolisian kehakiman;
 - 2) Kepolisian pemerintah;
 - 3) Kepolisian keamanan.
 - d. Tugas Administrasi.
Berdasarkan konstitusi yaitu UUD 1945 yaitu:
 - 1) Melindungi Segenap Bangsa Indonesia;
 - 2) Memajukan Kesejahteraan Umum;
 - 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
 - 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia penuh dengan dinamika. Secara teoritis pada dasarnya masing-masing pembagian tugas lembaga negara dapat dirasakan seimbang sesuai teori Trias Politika atau dalam kamus politik disebut *Check and Balance Of Power*. Namun dalam prakteknya bentuk keseimbangan sering pula terjadi pergeseran, artinya suatu ketika akan terjadi "legeslatif lebih kuat (*legslatif heavy*) atau terkadang eksekutif lebih kuat (*executif heavy*), tergantung rezim yang memegang kekuasaan memiliki kemampuan memainkan peran yang berada pada bandul di posisi eksekutif atau legeslatif yang lebih kuat.

⁵ Salam, Dharma Setyawan, Op.Cit., h.39–40.

Jika melihat sejarah ketatanegaraan di Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 sampai tahun 1965 atau disebut era Orde Lama, sistem pemerintahan parlementer (tahun 1945 s/d 1959) maka "legeslatif posisinya lebih kuat, karena kepala pemerintahan (Perdana Menteri) diangkat oleh Parlemen, sehingga masa itu "politik" menjadi "panglima". Pada masa itu penyelenggaraan pemerintahan tidak stabil dan dengan sistem parlementer, kabinet pemerintahan sering jatuh bangun, bahkan kabinet yang berumur paling pendek yaitu 3 bulan dan yang paling lama hanya satu tahun lebih.

Seiring dengan tidak stabilnya penyelenggaraan fungsi pemerintahan tentang pelayanan publik menjadi terlantar atau tidak terurus dan bahkan runtuhnya ekonomi hampir pula terjadi di integrasi bangsa ketika peristiwa G 30 S PKI pada akhir tahun 1965. Pergantian rezim terjadi setelah Presiden Soekarno memberi mandat "supersemar" kepada Jenderal Soeharto untuk "memulihkan keadaan", sampai pada akhirnya tampuk kekuasaan Soekarno berpindah ke Soeharto ketika tahun 1967 Soeharto diangkat sebagai Pejabat Presiden merupakan awal babak baru pemerintahan yang disebut era Orde Baru.

Pada masa penyelenggaraan pemerintahan orde baru tahun 1967 hingga 1997, bentuk pergeseran kekuasaan pun turut berubah seiring dengan pergeseran fokus perhatian ke arah pembangunan ekonomi. Ketika pemerintahan orde baru, secara bertahap stabilitas politik mulai terkendali pada penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan kecepatan tinggi. Seiring dengan itu pergeseran kekuasaan mulai terjadi ke arah semakin menguatnya kekuasaan eksekutif (*executif heavy*). Pada era orde baru memang perubahan ekonomi tumbuh dengan pesat, bahkan Indonesia yang tadinya sebagai "negara terbelakang" (*under developing country*) menjadi "negara berkembang" (*developing country*), artinya perubahan ekonominya cukup signifikan. Pada hakekatnya dengan stabilitas yang cukup mantap dan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dengan baik, sesungguhnya harus dapat diimbangi dengan hasil pembangunan terutama untuk pelayanan publik berjalan dengan optimal. Namun sangat di sayangkan kuatnya eksekutif tidak diimbangi dengan kontrol yang memadai dari masyarakat luas sehingga mudah terjadi *Abuse Of Power*. Ketika rezim Orde Baru dibawah Presiden Soeharto banyak terjadi "penyalahgunaan kekuasaan" yaitu maraknya perbuatan KKN ditubuh pemerintah, maka pada saat terjadi "hantaman krisis moneter" sampai ke krisis ekonomi. Dengan situasi yang semakin tidak stabilnya roda ekonomi, pada tahun 1997 terjadi "people power", mengakibatkan jatuhnya rezim Orde Baru, yakni ditandai dengan "lengsernya" Soeharto pada 21 Mei tahun 1998 dari kursi kepresidenan yang telah dikuasai selama 32 tahun. Pada periode berikutnya bangkit suatu masa yang disebut "era reformasi".

Di era reformasi yang sudah berjalan selama dua belas tahun, telah terjadi pergantian tiga kali presiden yaitu; Abdurahman Wahid (Gus Dur) mulai tahun 1999s/d 2001, kemudian diganti oleh Megawati Soekarno Putri tahun 2001 s/d 2004. Adapun hasil pemilu 2004, terpilih Susilo Bambang Yudoyono (SBY), sebagai presiden ke 3 yang dipilih secara langsung (demokrasi langsung) dan pada periode pemilu 2009, SBY terpilih kembali sebagai presiden ke empat pada masa era reformasi. Pada era reformasi tersebut jika mencoba mencermati hubungan antara legeslatif dengan eksekutif memang cukup menarik karena menunjukkan hubungan yang cukup dinamis.

Dalam perkembangan dewasa ini hubungan antara pemerintahan eksekutif dan legeslatif dari hasil pemilu tahun 2009 tersebut, kabinet pemerintahan disebut Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dikomandani oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), dalam kurun waktu perjalanan pemerintahan relatif singkat yakni satu setengah tahun (1,5 tahun) telah terjadi "kegaduhan politik"

antara legeslatif dengan eksekutif disebabkan oleh penggunaan "Hak Angket", dalam dua peristiwa yaitu "kasus Bank Century dan Mafia Perpajakan Gayus Tambunan". Kecenderungan terjadi disharmoni kedua lembaga politik tersebut dikarenakan kurang solidnya antar partai politik yang tergabung dalam "koalisi" pemerintahan. Penggunaan sistem pemerintahan yang bisa dikatakan campuran antara "sistem pemerintahan presidetial dengan parlementer", pada akhirnya terjebak oleh pilihan yang dilematis antara konsistensi penggunaan presidential saja atau parlementer saja. Sebab tujuan amandemen UUD 1945 dengan lebih memperkuat posisi DPR/D agar supaya efektifitas kontrol terhadap eksekutif lebih optimal dan menggigit atau lebih signifikan. Akan tetapi dipihak lain dengan sistem multi partai, ternyata kurang menjamin salah satu partai yang bisa memperoleh kemenangan signifikan diatas 30 %, sehingga mengharuskan pembentukan pemerintahan dengan sistem koalisi. Pada umumnya setiap partai politik akan membawa misi dan kepentingan politik sesuai dengan garis ideologinya, sehingga kecenderungan dalam koalisi mudah terjadi konflik antara legeslatif dan eksekutif. Contoh diatas merupakan fakta empiris terhadap yang bisa menjadi referensi dalam penyelenggaraan pemerintahan bahwa "pembentukan pemerintahan koalisi " pada dasarnya membutuhkan "komitmen dan konsistensi antar partai politik anggota koalisi.

2. MANAJEMEN PEMERINTAHAN

Dalam menjelaskan mengenai "Manajemen Pemerintahan" sebagai ilmu yang sedang dikembangkan pada tingkat "magister dan juga doktoral" pada beberapa perguruan tinggi, menuju pada perkembangan ilmu yang mandiri. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa dewasa ini, sudah mulai banyak kalangan memiliki perhatian yang cukup prospektif, dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Tumbuhnya kesadaran terhadap pengembangan "ilmu manajemen pemerintahan", seiring dengan tuntutan publik yang menghendaki agar pemerintah " secara serius memperbaiki pelayanan publik" yang merupakan kewajiban pemerintah atas peran dan fungsinya sebagai " *Agent of development and Agent of change*. Fenomena yang telah diuraikan cukup mendalam mengenai belum optimalnya dan bahkan cenderung terjadi distorsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, mendorong upaya para pemerhati dan praktisi untuk membuka seluas-luasnya diskursus tentang berbagai perkembangan konsep dan teori pemerintahan seperti; *good governance, re inventing government dan new public services*. Kedua paradigma "*new public management dan new public services*, dewasa ini menjadi topik yang masih hangat sebagai instrument melakukan "reformasi birokrasi" di Indonesia. Oleh sebab itu upaya memahami secara sistimatis dan konseptual perlu dilakukan agar mampu membangun "konstruksi" konsep dan teori manajemen pemerintahan yang logis dan ilmiah. Untuk itu pada kesempatan dibawah ini diuraikan beberapa pandangan para pakar pemerintahan yang disusun secara sistimatis sesuai kaidah keilmuan.

Pengertian manajemen pemerintahan tidak jauh berbeda dengan manajemen yang dikenal di perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya. Menurut Salam⁶ definisi manajemen adalah:

Suatu kegiatan organisasi, sebagai suatu usaha dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu yang mereka taati sedemikian rupa sehingga diharapkan hasil yang akan dicapai sempurna, yaitu efektif dan efisien.

⁶ *Ibid*, h. 10-11.

Manajemen berasal dari bahasa Inggris yaitu *management*. Istilah ini berasal dari akar kata *manus*, tangan, yang berkaitan dengan *managerie* yang berarti beternak. Kata *manus* berasal dari bahasa latin yaitu *mansionaticum* yang berarti pengelolaan rumah besar.

Kata Manajemen bisa juga difahami dari bahasa italia *maneggiare* yang berarti mengendarai kuda dengan penuh keahlian. Pada abad 18, istilah ini sering digunakan untuk manipulasi politik dan dalam pengawasan pelayanan umum. Frase "manajemen administratif" diciptakan oleh US Browen Low Commintee tahun 1937; "manajemen publik" muncul kembali pada tahun 1980-an untuk menerangkan pendekatan "rekayasa produksi" bebas politik untuk bagian pelayanan umum.

Menurut Taliziduhu Ndraha:⁷

Manajemen mempelajari bagaimana menciptakan effectiveness usaha ("doing right things") secara efisien (*doing things right*) dan produktif, melalui fungsi dan siklus tertentu, dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan.

Teori manajemen merupakan istilah umum yang digunakan secara longgar untuk menunjukkan temuan-temuan riset, kerangka analisis, proporsi, kepercayaan, pandangan, pengamatan dan usulan yang semuanya berusaha menjelaskan bagaimana para pimpinan/manajer seharusnya mengelola. Kramer (1975) yang dikutip oleh Ndraha,⁸ menggunakan istilah yang lebih spesifik "gagasan manajemen." Ia mengatakan bahwa gagasan manajemen:

Berasal dari penalaran induktif dan deduktif. Gagasan ini mengorganisasikan secara sistematis pengetahuan aplikatif berbagai macam keadaan. Sebagai sistem asumsi, prinsip, dan aturan prosedur yang diterima, gagasan manajemen membantu para manajer untuk menganalisis dan menjelaskan berbagai sebab yang mendasar dari suatu situasi bisnis dan memprediksikan hasil gabungan berbagai macam tindakan.

Jadi unsur-unsur manajemen adalah: 1) Tujuan organisasional yang telah ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berkompeten; 2) Fungsi, yaitu perencanaan usaha termasuk penetapan *output* dan *outcome* yang dikehendaki, pengorganisasian sumber-sumber agar siap pakai/gerak, penggerakan/penggunaan sumber-sumber supaya *output* dan *outcome* yang dihasilkan/dinikmati konsumen sesuai dengan *output/outcome* yang diharapkan; 3) Siklus produk yang berasal dari konsumen, dan setelah melalui beberapa rute, berakhir pada konsumen.

Pemikiran Kramer sesuai dengan pernyataan Harold Kontz dan O'Donnel (1968) yang dikutip dari Salam,⁹ yaitu: *Management involves things done through and with people*. manajemen meliputi usaha pencapaian sesuai dengan dan melalui orang-orang).

Pemahaman manajemen melalui pendekatan administrasi publik, menurut Dimmock (1960) sebagaimana dikutip Ndraha¹⁰:

"administration (or management) is a planned approach to the solving of all kinds of problems an almost every individual or group activity both public or private (administrasi atau manajemen

⁷ Ndraha, Taliziduhu, *Kybernologi*, Jilid-1, Rhineka Cipta, 2003, h. 159.

⁸ *Ibid*, h. 170.

⁹ Salam, Dharma Setyawan, *Op.Cit.*, h.11.

¹⁰ Ndraha, *Op. Cit.*, h. 11.

adalah suatu pendekatan yang terencana untuk memecahkan semua macam masalah yang banyak terjadi pada setiap kegiatan individu atau kelompok baik pada administrasi publik atau swasta).

Hal ini diperkuat oleh pernyataan Newman (1963) yang mengatakan bahwa "yang termasuk dalam arti manajemen juga adalah administrasi". Pernyataan tersebut bukan berarti kesamaan antara manajemen dan administrasi. Kesimpulan dari berbagai pernyataan di atas, bahwa administrasi adalah mengatur kesepakatan dan manajemen adalah pengelola kesepakatan tersebut. Oleh sebab itu administrasi bisa dikatakan sebagai induk yang melahirkan beberapa cabang ilmu yaitu; organisasi, manajemen itu sendiri, kepemimpinan, komunikasi dan *human relation*, masing-masing cabang ilmu tersebut juga berkembang ranting-ranting ilmu pengetahuan misalnya; "manajemen" berkembang menjadi "manajemen keuangan", manajemen aset, manajemen publik" dan lain-lain.

Manajemen publik juga mempunyai konotasi ideologis dan analitik. Secara ideologis berarti manajerialisme: suatu pemikiran atau pernyataan bahwa pelayanan publik seharusnya dilaksanakan di bawah pengawasan manajer. Ide ini menyanggah doktrin pengelolaan tanpa manajer dan pandangan bahwa pelayanan publik seharusnya dijalankan oleh para ahli yang profesional, seperti dokter rumah sakit. Elemen Ideologis lain mengatakan bahwa efisiensi berarti menerapkan gaya manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik. Doktrin ini menentang pendekatan monastik yang lebih dulu, yang mencapai puncaknya pada era progresif (akhir abad 19 sampai abad 20), yang berpendapat bahwa untuk menghindari korupsi dan politisasi, pelayanan publik seharusnya berbeda dari manajemen bisnis swasta, menyewa dan menghadahi staf dengan cara berbeda-beda dan beroperasi dalam suatu gaya legalistik dengan aturan umum yang dibuat untuk mengembangkan keadilan dan pertanggung jawaban.¹¹

Sementara itu Gunn dalam Kuper & Kuper,¹² mengidentifikasi suatu spektrum posisi mengenai perbedaan manajemen publik, mulai dari pandangan bahwa "manajemen publik" adalah "unik" sampai kepada pandangan sederhana bahwa manajemen publik adalah bentuk dari administrasi publik yang kurang efisien. Kebanyakan para ahli (komentator) melihat perbedaan manajemen sektor publik terletak dalam cara dimana tujuan yang beragam dan persyaratan bagi pertanggungjawaban publik dan kepekaan politik akan membentuk pelaksanaan/penyelenggaraan pelayanan publik.

Pembahasan tentang penyelenggaraan pemerintah yang efektif artinya adalah bagaimana seluruh proses aktivitas yang dikerjakan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat mencapai sasaran yang tepat, yakni berdaya guna. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan yang efektif ini tidak dilepaskan dari persoalan manajemen pemerintahan.

Pengertian manajemen pemerintahan menurut Otto, Hyde dan Shafritz dalam Wasistiono,¹³ adalah bagian utama dari bidang kegiatan administrasi negara yang sangat luas. Manajemen pemerintahan berkaitan dengan fungsi-fungsi dan proses-proses manajemen pada bagian di seluruh tingkatan pemerintahan sebagai sektor nirlaba.

Manajemen pemerintahan diartikan pada bagaimana secara organisasional untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan demikian manajemen pemerintahan lebih terfokus

¹¹ Kupper, Adam & Jessica Kuper, *Op. Cit.*, h. 875.

¹² *Ibid*, h. 875.

¹³ Wasistiono, *Op. Cit.*, h. 40.

pada alat-alat manajerial, teknis pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan.

Selanjutnya dikatakan manajemen pemerintahan menyoroti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), serta pengendalian (*controlling*) yang dilakukan oleh manajer publik dalam rangka memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Brian L. Joiner yang dikutip oleh Wasistiono,¹⁴ yang mengemukakan konsep PDCA, (*Plan, Do, Check, and Action*). Sementara itu isu-isu aktual yang menjadi perhatian ilmu manajemen pemerintahan pada dekade 1990-an menurut Wasistiono, yaitu:¹⁵

1. Manajemen teknologi informasi;
2. Privatisasi;
3. Rasionalisasi dan Akuntabilitas;
4. Pengawasan dan Pengendalian;
5. Produktivitas dan penggunaan SDM yang efektif;
6. Pengukuran kinerja (*performance branchmaking*)

Kemudian setelah diuraikan mengenai manajemen pemerintahan sebagai ilustrasi bagaimana arah penyelenggaraan pemerintah yang efektif sesungguhnya sangat membutuhkan manajemen terutama alat-alat manajemen, teknik manajemen, pengetahuan dan keterampilan manajemen sehingga kebijakan pemerintah yang ditetapkan dapat dengan mudah dijabarkan dalam program tindakan yang langsung dapat dirasakan hasilnya oleh masyarakat yang mendapat pelayanan.

Adapun Badan Diklat Departemen Dalam Negeri merumuskan¹⁶ bahwa manajemen pemerintahan, ada 7 (tujuh) aspek dilihat dari ruang lingkup materinya yaitu: 1). Asas dan Sistem Pemerintahan; 2). Hukum Tata Pemerintahan; 3). Ekologi Pemerintahan; 4). Filsafat dan etika pemerintahan; 5). Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan; 6). Kepemimpinan Pemerintahan; dan 7). Reformasi Pembangunan Daerah.

Berbeda dengan fungsi manajemen pada umumnya, manajemen pemerintahan mempunyai karakteristik sendiri. Menurut Ndraha¹⁷ ruang lingkup manajemen pemerintahan meliputi: 1) Perencanaan Pemerintahan; 2) Pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan; 3) Penggunaan sumber-sumber pemerintahan; 4) Kontrol Pemerintahan.

Fungsi tersebut berjalan dengan proses manajemen yaitu *Input* (IP), *Throughput* (TP), dan *Output* (OP). Penggunaan output menimbulkan *outcome* (OC). Setiap proses merupakan evaluasi dari pelanggan atau konsumen (masyarakat). Fungsi IP dan OP adalah seperti tampak pada Tabel 1.1 di halaman berikut.

Pada Tabel tersebut, pemodelan fungsi manajemen merupakan suatu fungsi yang menjadi landasan bagi pengelolaan pemerintahan pada masa sekarang. Bukti kongkritnya adalah terdapat Laporan Akuntabilitas Publik (LAKIP) dan Rencana Strategi (Renstra). Pada LAKIP diukur setiap hasil pekerjaan, apakah telah mencapai target yang telah ditetapkan oleh Renstra.

¹⁴ *Ibid*, h. 42.

¹⁵ *Ibid*, h. 43.

¹⁶ Ndraha, *Op. Cit.*, h. 158.

¹⁷ *Ibid*, h. 160

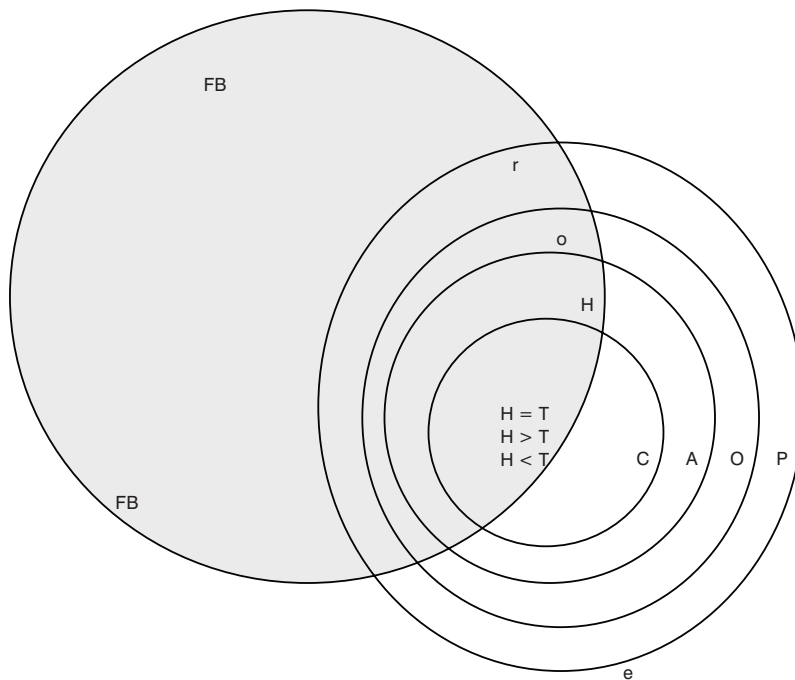
Tabel 2.1.
IP dan OP. Fungsi Manajemen

		IP	OP
FUNGSI	PERENCANAAN	Informasi Aspirasi	Rencana Target (T)
	PENGORGANISASIAN	Rencana Target	Organisasi Sumber Daya
	PENGGERAK PENGUNAAN	Organisasi Sumber Daya	Hasil (H) Produk
	KONTROL	Hasil Produk	$H = T$; $H < T$ $H > T$; Info

Sumber: Kybernologi, 2003

Model Fungsi-fungsi Manajemen Pemerintahan digambarkan oleh Ndraha sebagai berikut:¹⁸

Gambar 2.1.
Fungsi-Fungsi Manajemen Pemerintahan



Sumber: Ndraha, Taliziduhu, *Kybernologi*, Jilid-1, Rhineka Cipta, 2003, h. 159.

Keterangan:

P = Planning; O = Organizing; A = Actuating; C = Controlling; FM = Fungsi manajemen; SK = Siklus Manajemen; FB = Feedback; r = rencana; o = organisasi

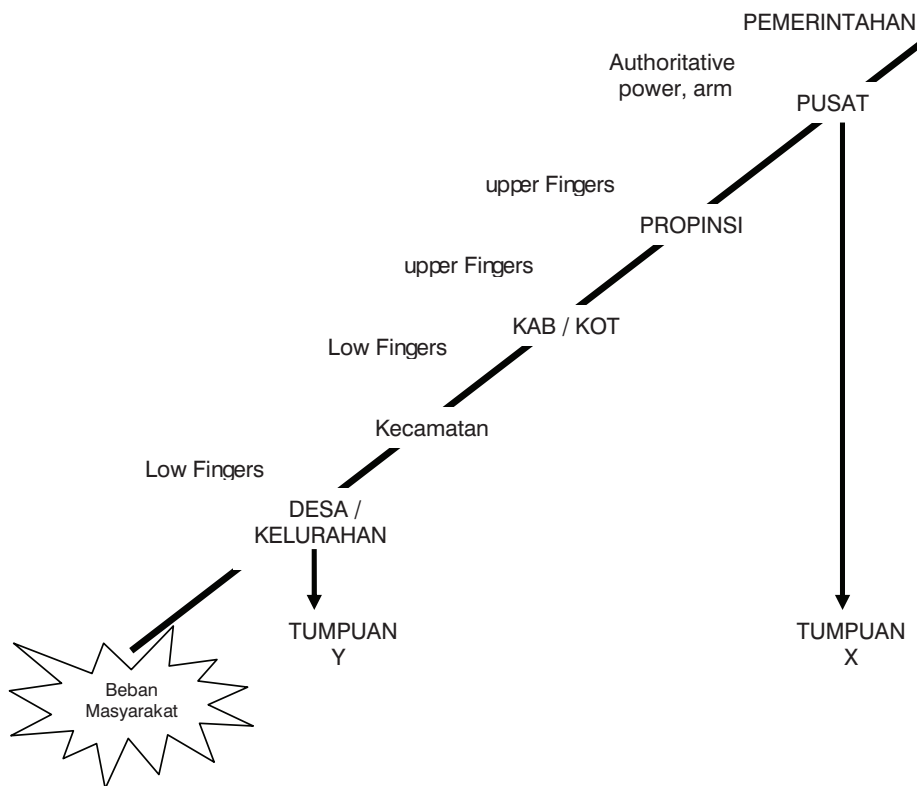
¹⁸ *Ibid*, h. 162.

Pada bagan di atas, diterangkan bahwa fungsi manajemen berurutan dari *Planning* (P), *Organizing* (O), *Actuating* (A) dan *Controlling* (C). Pada lingkaran kedua (abu-abu/Siklus Manajemen/SM) yang melintang pada lingkaran fungsi-fungsi manajemen, terdapat proses umpan balik (*feed back*/FB), rencana (r), organisasi (o), Hasil (H) dan evaluasi (e). Lingkaran tersebut berputar searah jarum jam.

Model tersebut dapat diterapkan pada manajemen pemerintahan baik di Pusat dan Daerah. Setiap bagian, baik di organisasi pemerintah (eksekutif) maupun legislatif (DPR dan DPRD) merupakan entitas dari sistem manajemen pemerintahan. Kata kunci dalam "manajemen pemerintahan" yaitu mengelola penyelenggaraan pemerintahan secara rasional, efisien dan efektif melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang optimum".

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, khususnya untuk pelayanan publik. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/. Kota, diberikan kewenangan dan kewajiban yang cukup besar dalam memberikan pelayanan terhadap publik. Pendekatan manajemen Otonomi Daerah dapat diterangkan melalui pendekatan Hukum Lengan (*Arm*)–dan–Jari (*Finger*). Terdapat dua formulasi model tersebut yaitu *Short Arm Long Fingers* (SALF) dan *Long Arm Short Fingers* (LASF), untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2.2 di bawah ini.

Gambar 2.2.
Model LASF dan SALF



Sumber: Kybernology

Pada bagan di atas, tumpuan Y merupakan beban yang paling berat, karena harus berhadapan langsung dengan permasalahan. Hal ini dapat diilustrasikan dengan mengungkit batu. Beban yang paling besar terdapat pada lengan yang dekat dengan batu dan energi yang paling kecil berada pada jarak terjauh dari beban.

Konsep manajemen pemerintahan daerah seperti digambarkan diatas, diharapkan dapat mengantisipasi setiap perubahan beban yang ada di masyarakat. Pemerintah pusat lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat strategis dan kebijakan umum. Sedangkan pelaksanaan teknis di lapangan diberikan kewenangan kepada organisasi di wilayahnya masing-masing.

Sementara itu, terdapat kecenderungan terjadinya pergeseran paradigma dalam manajemen pemerintahan atau manajemen publik. Hal ini ditunjukkan dari hasil studi Indonesia *Australia Specialized Training Project* (IASTP)¹⁹ bahwa ada 2 (dua) paradigma dalam manajemen publik yaitu: 1) paradigma lama/tradisional dan 2) paradigma baru/modern.

Paradigma lama/tradisional dalam manajemen publik memiliki 5 (lima) ciri sebagai berikut: 1) administratif organisasi-manusia sebagai sumber daya, 2) dikelola dengan peraturan-pengadministrasian, 3) "kontrol" melalui UU-kaku, hierarki dan kepatuhan, 4) kebijakan lewat alokasi sumber daya anggaran, *cash base reporting*, dan 5) *status quo* dan 'stabilitas'-perubahan dihindari. Sedangkan paradigma manajemen publik baru/modern juga memiliki 5 (lima) ciri yaitu: 1) organisasi manajerial-manusia sebagai kapital, 2) dikelola dengan 'values atau nilai'-*leadership & manajemen*, 3) "kontrol" melalui *target output*-fleksibilitas & kinerja, 4) keterbukaan, keadilan, akuntabilitas-*general purpose financial report*, dan 5) transformasi dan reformasi-perubahan adalah proses berkelanjutan.

Paradigma baru dalam pengelolaan sektor publik merupakan bentuk kerjasama antara lembaga pemerintah dan masyarakat. Menurut Bullock, Mountford dan Stanley,²⁰ manfaat dari paradigma baru ini adalah untuk mendorong partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam proses pengambilan keputusan dan mendorong rasa nasionalisme; meningkatkan kreativitas dan keaneka-ragaman dalam organisasi serta lingkungan sekitar.

Sejalan dengan Bullock, Mountford dan Stanley, Stewart²¹ menyatakan bahwa 'benang merah' dalam reformasi pengelolaan sektor publik adalah sebagai berikut: 1) desentralisasi kewenangan dalam lembaga-lembaga pemerintah; 2) pendelegasian tugas kepada tingkatan yang lebih rendah; 3) peninjauan ulang terhadap apa yang harus dilakukan dan dibayar oleh pemerintah; 4) layanan publik yang lebih efisien; 5) pencarian cara-cara yang lebih efektif dari sisi biaya (*outsourcing*), pengenaan biaya penggunaan); 6) layanan publik yang berorientasi terhadap masyarakat; pengukuran kinerja dan penggunaan '*benchmarking*'; reformasi untuk menyederhanakan peraturan dan menurunkan biaya.

Manajemen pemerintahan Indonesia menyongsong abad ke-21 diorientasikan pada paradigma baru dalam manajemen publik dan harus tetap berpegang pada nilai-nilai fundamental agar tidak kehilangan jati diri sebagai bangsa. Berbagai asas, teori maupun konsepsi pemikiran atau paradigma yang berlaku pada manajemen secara umum dapat pula digunakan untuk manajemen pemerintahan Indonesia dengan rambu-rambu Pancasila sebagai nilai fundamentalnya.²² Dengan demikian

¹⁹ IASTP Phases III, *Public Accountability*, MENPAN, Jakarta, 2004, h. 9.

²⁰ *Ibid*, h. 26.

²¹ *Ibid*, h. 2.

²² Wasistiono, *Op. Cit.*, h. 19.

sesungguhnya kita menyadari pilihan menggunakan konsep dan teori serta teknik manajemen yang semakin canggih dalam penyelenggaraan pemerintah semakin terbuka lebar. Namun yang belum tersentuh secara mendasar adalah perubahan perilaku, moral dan ahlak. Demikian pula semangat, motivasi para penyelenggara pemerintahan sesuai tuntutan kompetensi dan profesionalisme di bidang manajemen sampai saat ini masih belum tampak. Perubahan paradigma memang perlu waktu, namun harus dilakukan secara sistematis dan dukungan penuh pemimpin nasional, menjadi hal yang urgen dan mendesak. Sehingga kesan proses pembiaran yakni Kompetensi Aparatur yang terbatas dan apa adanya, cenderung mengutamakan loyalitas buta tanpa didukung profesionalisme, sudah saatnya harus ada perubahan dan kondisi "proses pembiaran" tersebut juga harus dihentikan.

Oleh sebab itu uraian diatas sejalan dengan prinsip yang terus dikembangkan dalam rangka mewujudkan "pelayanan publik" cepat, murah, nyaman dan bermutu. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan tersebut muaranya pada kiat "pemerintahan yang baik" adalah pemerintahan yang sedikit memerintah (*the best government is the least government*) seperti yang diungkapkan oleh David Boaz dalam Rian Nugraha (2006). Pada istilah yang lain disebut "*less government*" artinya berkurangnya peran pemerintah yakni kewenangan pemerintah yang bersifat operasional telah diserahkan atau didesentralisasikan kepada masyarakat atau badan hukum swasta atau disebut "privatisasi". Trend dewasa ini yang sudah mulai dijalankan pemerintah, seharusnya telah disiapkan berbagai kondisi yang dipersyaratkan yaitu antara lain; efisiensi birokrasi pemerintahan sudah sampai pada titik optimum, penegakan hukum (*law of enforcement*) telah berjalan baik, pemimpin pemerintahan yang visioner dan demokratis, stabilitas ekonomi, politik dan keamanan sudah cukup mantap dan lain-lain. Jika prasyarat tersebut terpenuhi maka prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang berwibawa dan disegani oleh setiap warganegara, kepatuhan serta ketaatan dan disiplin masyarakat niscaya akan tumbuh dan berkembang dengan baik.

Dengan demikian secara bertahap akan mengurangi terjadinya mis manajemen dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti; terjadinya pemborosan keuangan negara akibat perencanaan pembangunan yang tidak tepat sasaran, kepemimpinan pemerintahan yang lemah akibat kesalahan dalam sistem "pemilu kada", pengawasan legislatif yang tidak optimal dan pengawasan masyarakat yang kurang berjalan baik, dan lain-lain. Jika kelemahan tersebut bisa dikendalikan, sesungguhnya merupakan keberhasilan pelaksanaan "manajemen pemerintahan", sehingga dapat keluar dari situasi yang dikatakan oleh "Peter Drucker" (dalam Wasistiono, 2003) yang menyatakan bahwa "tidak ada negara yang miskin (*under developing country*) kecuali manajemen pemerintahan yang buruk".

3. PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pada hakekatnya sesuai konsep "trias politika" penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibagi tiga yaitu; pemerintahan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga fungsi pemerintahan tersebut sesungguhnya dapat disebut sebagai "pemerintahan secara umum" atau pemerintahan dalam arti luas, sedang pemerintahan dalam arti sempit yaitu "pemerintahan eksekutif, yakni sebagaimana diketahui bersama merupakan ruang lingkup kajian "ilmu administrasi negara". Adapun dalam sistem pemerintahan terdapat dua konsep dan teori yaitu "sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential. Disamping itu dalam kajian "ilmu pemerintahan" terdapat pengertian atau definisi dalam pemerintahan yaitu "sistem sentralisasi" yang disebut "pemerintah pusat" yaitu penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat artinya semua kebijakan startegis ditetapkan oleh

pemerintah pusat. Sedang sistem desentralisasi atau pemerintahan daerah yakni pemerintahan pusat memberikan kewenangan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintah dibawahnya, sehingga pemerintah dibawahnya memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan yang lebih besar dan sering disebut “otonomi daerah”. Pembentukan otonomi daerah dapat dilakukan dengan berbagai macam model yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 pada hakekatnya merupakan landasan hukum bagi pembentukan pemerintahan di daerah yang berlaku di Indonesia. Pasal 18 tersebut bermakna bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hal-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan makna di atas, maka dapat dikemukakan 4 (empat) asumsi. **Pertama**, daerah tidak bersifat *staat*. **Kedua**, wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil. **Ketiga**, daerah ini dapat bersifat otonom dan dapat pula bersifat administratif. **Keempat**, di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Keadaan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya “Pemerintahan Pusat” dan “Pemerintahan Daerah”.

Negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping Pemerintah Pusat terdapat pemerintahan subnasional yakni Pemerintah Daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pemikiran Roth,²³ yang menyatakan bahwa “...that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local”.

Untuk melaksanakan tugas pelayanan publik perlu adanya ketegasan pembagian kewenangan dalam memberikan pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemilihan kewenangan yang dilakukan berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pada hakikatnya kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai penjelasan Olson dalam Schmitz²⁴ bahwa “...a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens”

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut pendekatan sentralisasi dan desentralisasi yang lebih merupakan kontinum dari pada bersifat dikhotomi.²⁵ Sentralisasi mencerminkan pendekatan negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan, sedangkan desentralisasi merupakan pendekatan yang merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus sebagai pendemokrasian.

Alasan lain yang memperkuat kualitas pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Pemerintah Daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut Clarke & Stewart²⁶ menjelaskan bahwa:

²³ Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University, 1987, p. 1.

²⁴ Schmitz, David, *The Limits of Government, An Essay the Public Goods Argument*, New York: West View Press, 1991, p. 1.

²⁵ Hoessein, Bhenyamin, *Transparansi Pemerintahan, Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik*, Forum Inovasi, Edisi November 2001, h. 9.

²⁶ Stewart, John & Michael Clarke, *Understanding the Management of Local Government, Managing Local Government*, Longman, 1988, h. 3.

Management in Local Government has to be understood as part of the public domain, but also its own special purposes and conditions. The purposes and condition reflect the nature authorities as political institution constituted for local choice in government an as organization for the delivery of public services.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu; desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan atau *medebewind*. Keadaan ini didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu, maka keseimbangan dari ketiga asas tersebut senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintahan dan pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu masalah pemerintahan daerah akan muncul ke permukaan sebagai salah satu isu yang banyak menarik perhatian untuk dibicarakan oleh kalangan luas, walaupun sekarang ini pelaksanaan pemerintahan daerah (otonomi daerah) lebih menunjukkan sebagai harapan daripada kenyataan.

Terdapat beberapa prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya menurut Rondinelli dalam Wasistiono²⁷ membagi desentralisasi ke dalam 4 (empat) asas. Keempat asas tersebut yaitu; 1) *deconcentration*; 2) *delegation*; 3) *devolution*; 4) *transfer of function from public to non-government institutions*.

Sehubungan dengan pemikiran Rondinelli di atas, variabel yang menentukan sistem pembentukan Pemda antara lain; faktor area dan kewenangan merupakan salah satu unsur utama. Pembagian pemerintahan yang berdasarkan area baik untuk kepentingan demografis, politis, administratif, ekonomis, sejarah dan budaya selalu memerlukan adanya pendelegasian kewenangan (*power*). Kekuasaan negara dijalankan melalui berbagai lembaga untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian, konsentrasi kekuasaan pada suatu badan atau lembaga terhindarkan dan menjadi berkurang.²⁸

Berdasarkan pandangan di atas, muncul berbagai pemikiran mengenai bagaimana kekuasaan tersebut harus dibagikan ke dalam unit-unit pemerintahan dan kewenangan-kewenangan atau fungsi-fungsi mana saja yang dijalankan oleh unit-unit yang berbeda tersebut. Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena disanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat.²⁹

Thomas Jefferson menyatakan bahwa *good government* dapat dicapai melalui pembagian kekuasaan dan bukan konsentrasi kekuasaan. Unit pemerintahan daerah akan lebih responsif kepada kepentingan masyarakat dan untuk itu mereka hendaknya diberikan kewenangan sebanyak mungkin sebatas kemampuan mereka. Pemerintah hendaknya dibentuk sedekat mungkin dengan masyarakat agar masyarakat dapat aktif berpartisipasi di dalamnya. Sebaliknya, konsentrasi pemerintahan pada satu badan atau lembaga akan mengarah pada tirani.

James Madison melihat dari sudut yang berbeda. Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan yang mewakili kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison Pemerintah Daerah

²⁷ Wasistiono, *Op. Cit.*, h. 23.

²⁸ Suwandi, Made, *Teori Pemerintahan Daerah*, Universitas Satyagama, Jakarta, 2003, h. 2.

²⁹ *Ibid*, h. 3

akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas. Sementara itu, De Tocqueville menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut De Tocqueville mengusulkan adanya dua *values* yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government's power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.

Selain faktor keseimbangan kelembagaan tersebut, faktor utama yang menentukan efektivitas dan ukuran Pemda antara lain; area dan penduduk. Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari Pemda. Besaran fisik, ekonomi, dan jumlah penduduk akan menentukan sejauh mana Pemda mampu berperan dalam pembangunan dan kehidupan nasional.

Catchment area Pemda menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektif bagi *catchment area*, maka lahirlah kota yang mempunyai pola, struktur, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan. Efisiensi pemerintahan metropolitan *feasible* karena *economics of scale* dari *services* yang disediakan, namun dari aspek demografis, unit pemerintahan ini akan menjadi semakin kompleks dan makin jauh dengan aspirasi masyarakat.

Perubahan area akan terjadi secara cepat karena antara lain; pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, teknologi, dan transportasi. Batas-batas Pemerintah Daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi absolut, sedangkan ketergantungan antar daerah sangat dominan misalnya dalam hal air, listrik, permukiman, persampahan dan transportasi. Oleh karena itu, pola dan karakter Pemda haruslah dibentuk sedemikian rupa untuk memungkinkan Pemda menjalankan pelayanan publik dan mampu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat.³⁰

Sehubungan dengan pemikiran di atas, mengemban beban yang berat bagi daerah kabupaten/kota tersebut merupakan suatu keniscayaan bahwa untuk mengelola kekuasaan yang besar mutlak didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan kepemimpinan pemerintahan daerah yang kuat. Sebab di era perkembangan teknologi canggih dewasa ini, pengaruh lingkungan luar yang strategis seperti misalnya arus mekanisme pasar bebas dan globalisasi yang sulit dibendung, menjadikan mudarnya sekat-sekat dan batas-batas antar negara (*bounderless*) yang menyebabkan peningkatan harapan dan dinamika masyarakat, sehingga daerah yang memiliki potensi sumber-sumber daya yang baik tersebut, tidak mustahil akan menghadapi suatu kompleksitas baik yang bersifat kolektif maupun individual.

Pemerintah Daerah menghadapi masalah dalam menjalankan fungsinya. Ada beberapa kelemahan yang menyebabkan Pemda kurang mampu mengakomodasikan fungsi-fungsinya secara efektif dan efisien antara lain:³¹

- 1) Areal Pemda tidak sesuai dengan pola kehidupan dan mata pencaharian warganya, kesenjangan ini akan makin melebar akibat perubahan yang cepat dari aspek sosial, ekonomi dan teknologi;
- 2) Pelayanan-pelayanan yang seyogyanya dilakukan oleh satu Pemda, namun terfragmentasi ke dalam berbagai Pemda;
- 3) Banyak Pemda yang sangat kecil baik dari segi ukuran maupun pendapatan daerah, sehingga tidak mampu untuk mempekerjakan tenaga-tenaga profesional dan tidak mampu mengadakan peralatan teknis akibatnya tugas-tugas tidak terlaksana secara efektif dan efisien.

³⁰ *Ibid*, h. 3

³¹ *Ibid*, h. 4

Dilihat dari manajemen pemerintahan yang sentralistik cenderung menunjukkan ke arah inefisiensi. Osborne dan Gaebler³² dalam bukunya *Reinventing Government* menyatakan:

“Entrepreneurial leaders instinctively reach for the decentralized approach”. They move many decision to “the periphery”, as we have already described into the hands of customers, community and non governmental organizations”.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa melalui desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan program-program pemerintah yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan, masyarakat dan organisasi-organisasi lembaga non pemerintah. Melalui pendekatan ini kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan secara efisien dan efektif. Lebih lanjut Osborne dan Gaebler mengemukakan bahwa desentralisasi pemerintahan memberikan manfaat antara lain: 1). dapat cepat tanggap terhadap keinginan masyarakat dan perubahan lingkungan, 2). lebih inovatif, dan 3). meningkatkan komitmen dan moral pegawai serta produktivitas kerja. Namun demikian pemerintahan daerah (Otonomi Daerah) juga berdampak terhadap peran dan wewenang pemerintah pusat. Pemerintah pusat akan lebih banyak berorientasi pada tugas-tugas pembuat kebijakan yang bersifat nasional dan strategis yang tidak dapat diserahkan pada pemerintah daerah. Pemikiran yang demikian sejalan dengan usaha mewujudkan *catalytic government* yang berarti pemerintah lebih banyak bertugas dan berfungsi sebagai *steering rather than rowing*.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler dalam Azhar Kasim,³³ pendekatan *reinventing government* sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya. Disamping itu, *reinventing Government* juga menekankan pentingnya aspek organisasi, misalnya: 1). Penekanan pada bagaimana pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan. Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut. 2). Penekanan pada implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (*market based public service*) kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (*be entrepreneurial*), dan memberdayakan masyarakat (*empowering clients*) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi; 3). Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Selanjutnya E.S. Savas yang dikutip oleh Osborne dan Gaebler³⁴ juga menyatakan bahwa: *“the role of government is to steer, not to row the boat. Delivering services is rowing and government is not very good at rowing”*. Dengan demikian fungsi *steering* memerlukan sumber daya manusia yang mampu mengkaji dan melihat keseluruhan isi dan beberapa kemungkinan pemanfaatan sumber daya untuk kelangsungan kehidupan organisasi serta melakukan analisis kebijakan atas permintaan sumber daya yang kompetitif. Sementara fungsi *rowing* memerlukan sumber daya manusia yang lebih memusatkan perhatiannya kepada suatu misi tertentu dan melaksanakannya secara baik dan profesional. Organisasi yang berfungsi sebagai *steering* memerlukan metode terbaik untuk pencapaian suatu visi dan tujuan organisasi. Sedangkan organisasi *rowing* lebih cenderung untuk mempertahankan dan menemukan metode kerja yang baik sehingga akan berupaya mengendalikan biaya yang seefisien mungkin.

³² Osborne, David and Ted Gaebler, *Op. Cit.*, h. 10.

³³ Kasim, Azhar, *Teori Pembuat Keputusan*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1995, h. 25.

³⁴ Osborne, David and Ted Gaebler, *Op. Cit.*, h. 15.

Berdasarkan uraian diatas bahwa dengan telah di berlakukan kebijakan otonomi daerah salah satu tujuannya adalah mendekatkan aspek pelayanan terpadu masyarakat yang sering disebut “pelayanan publik, meskipun dalam penyelenggaraan pemerintah telah diperkenalkan konsep dan teori seperti *keinventing government* dari David Osborne dan Ted Gaebler yang intinya menyarankan agar pemerintah yang efisien dan efektif diselenggarakan dengan cara-cara bisnis dan cenderung terjadinya proses “*less government*”, namun tidak serta merata harus diikuti tanpa kajian yang mendalam ketika di implementasikan dalam berbagai kebijakan pemerintah. Oleh sebab itu menghadapi perubahan kearah berkurangnya “fungsi pemerintah” tersebut diatas, pemerintah harus memiliki “kewibawaan”, artinya meskipun kewenangan pemerintah semakin sedikit, tetapi disegani dan ditaati semua aturan oleh warga negaranya. Dengan demikian pemerintah harus kuat (*strong government*) agar mampu melaksanakan fungsi penegakan hukum (*law of enforcement*), melakukan pengendalian atau pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah serta mampu menegakan stabilitas sosial dan politik, ekonomi serta keamanan. Fungsi pemerintahan tersebut diperlukan jika akan menerapkan kebijakan reformasi birokrasi menuju penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan konsep “*good governance*” dan “*reinventing government*”.

Apabila kedua konsep dapat berjalan maka seiring dengan trend global dewasa ini yang terjadi yaitu persaingan didunia justru menunjukan persaingan antara para “pelaku bisnis” dengan “pelaku bisnis” bukan antara negara satu dengan negara yang lain, apakah negara tersebut menganut faham liberal-kapitalis atautkah sosialis komunis. Dua dikhotomi tersebut kini telah berakhir semenjak pasca bubarnya “Uni Soviet” dan merupakan akhir dari “*politik detente*” yang dijalankan oleh negara negara *super power* pada waktu yang lampau. Oleh sebab itu negara *super power* tunggal dewasa ini yaitu pengendalian berada ditangan Amerika Serikat. Untuk itu trend kompetisi antar negara sudah berubah menjadi persaingan antar “para pelaku bisnis”. Dampak terhadap kuatnya pengaruh para “pelaku bisnis” terutama investor asing yaitu terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Pada akhir tahun 2010 Badan Intelegen Negara (BIN) memberikan pernyataan di media massa bahwa terdapat tujuh puluh tiga (73) undang-undang pesanan asing. Salah satu indikasi kebenaran pernyataan tersebut misalnya “pengaturan tentang “*outsourcing*” dalam undang undang ketenagakerjaan, sampai saat ini secara laten masih ditentang oleh kaum buruh” melalui berbagai “demonstrasi” yang dapat berdampak terhadap stabilitas keamanan. Demikian pula dampak terhadap pembangunan berbagai sektor yang terkait dengan pengaturan “dampak lingkungan” ketika kawasan industri tidak dilengkapi dengan “teknik penanggulangan limbah yang beracun, sesungguhnya memiliki tingkat eksternalitas yang tinggi, tidak ditangani secara memadai, sedang sikap pemerintah cenderung tidak berdaya, pada akhirnya kepentingan pelayanan publik sering dikorbankan. Seperti contohnya *effect* rumah kaca mengakibatkan pemanasan global, limbah beracun mengalir kesungai-sungai, polusi udara dan kebisingan udara semakin sulit dikendalikan. Dampak eksternalitas seperti ini yang memang oleh swasta sering menjadi alasan tidak sanggup untuk menangani atau mengelolanya karena biayanya yang sangat besar. Peristiwa tersebut sudah menjadi perdebatan publik cukup lama tentang “kerusakan lingkungan” yang mengkhawatirkan. Gugatan publik mengenai “pembangunan yang ramah lingkungan”, pada kenyatannya sampai saat ini belum juga terwujud. Semua itu boleh jadi kebijakan dalam peraturan perundangan sektor yang lemah, dalam arti kurang berpihak kepada kepentingan publik, namun lebih berkiblat terhadap pesanan asing tersebut, sebagaimana data yang ditunjukkan oleh BIN. Adapun kerusakan “lingkungan” yang parah tersebut, untuk memperbaiki tidak sebanding dengan investasi yang harus dikeluarkan oleh pemerintah.

Penjelasan pada alinea terakhir dari bab diatas merupakan penutup dalam pembahasan mengenai “eksistensi pemerintah pusat dan daerah, dengan maksud era otonomi daerah di masa depan banyak warisan “persoalan dampak pembangunan “ yang selama ini dilaksanakan menunjukan fenomena yang tidak ringan dan harus dihadapi oleh pemerintah pusat maupun daerah. Konsolidasi kekuasaan pemerintahan selama tiga kali (3) pemilu seharusnya sudah tertata dengan mantap dan mapan.

BAB 3

ORGANISASI PEMERINTAHAN

1. KONSEP DAN TEORI ORGANISASI

Sebelum membahas mengenai “organisasi pemerintahan”, terlebih dahulu akan diuraikan secara mendalam tentang berbagai macam konsep dan teori tentang “organisasi”.

Salah satu alasan yang sangat tepat, mengapa manusia membentuk organisasi adalah pepatah “Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh”. Peribahasa yang telah lama terdengar, merupakan salah satu referensi yang produk asli Indonesia untuk menggambarkan betapa pentingnya organisasi. Dalam berorganisasi, setiap komponen harus mempunyai satu kesatuan tujuan, visi dan perintah yang sama, maka setiap permasalahan dalam diselesaikan secara bersama dan pekerjaan akan menjadi ringan.

Selain peribahasa di atas, terdapat analogi tentang dapat dijadikan salah satu teori adalah “sapu lidi dan sebatang lidi”. Apabila sebatang lidi tidak dapat membersihkan kotoran dan mudah patah, dengan sekumpulan batang lidi, maka kotoran dapat dibersihkan secara mudah.

Melihat kedua contoh diatas, maka beberapa alasan mengapa manusia sebagai makhluk *zoon politicon* (makhluk berkelompok) membentuk organisasi. Menurut J. Winardi ada dua alasan untuk membentuk organisasi:¹

- 1). Alasan sosial (*social reasons*).

Organisasi seperti ini dibentuk untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk pergaulan. Hal yang sama terlihat pada organisasi-organisasi yang memiliki sasaran intelektual ekonomi.

- 2). Alasan material.

Melalui organisasi, manusia dapat melakukan tiga macam hal yang tidak dapat dilakukannya sendiri, yakni: a). Ia dapat memperbesar kemampuannya; b). Ia dapat menghemat waktu yang diperlakukan untuk mencapai suatu sasaran, melalui bantuan sebuah organisasi; c). Ia dapat menarik manfaat dari pengetahuan generasi-generasi sebelum yang telah dihimpun.

¹ Winardi, J., *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*, Jakarta, 2003, h. 3-4.

Melihat uraian di atas, maka dapat ditarik sebuah pernyataan bahwa organisasi dibentuk karena manusia sadar bahwa berbagai kebutuhan yang ingin dimiliki tidak dapat dipenuhi secara utuh oleh individu manusia itu sendiri.

Huseini² menggambarkan bahwa organisasi memiliki sifat yang abstrak, sulit dilihat namun bisa dirasakan eksistensinya. Pakar yang lain, yaitu, LF Urwick, menjelaskan bahwa organisasi dipandang sebagai sesuatu yang lebih dari sekedar alat untuk menyediakan barang dan jasa. Organisasi merupakan suatu alat yang diciptakan oleh manusia untuk mencapai atau mewujudkan berbagai macam tujuan manusia dalam mempertahankan hidupnya. Atau secara kongkrit organisasi adalah suatu kesatuan yang memungkinkan masyarakat untuk mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai oleh individu secara perseorangan.

Lebih lanjut Stephen P. Robbins³ mendefinisikan organisasi sebagai suatu kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Oleh karena itu organisasi adalah suatu unit yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi orang-orang yang berda dalam organisasi tidak timbul begitu saja namun telah dipikirkan terlebih dahulu. Secara eksplisit, Robbins menyatakan bahwa dalam organisasi diperlukan suatu kebutuhan untuk mengkoordinasikan pola interaksi manusia yang ada di dalamnya.

Dengan demikian organisasi juga dapat dibedakan berdasarkan pendekatan analisisnya yaitu pendekatan struktural dan pendekatan behavioral atau perilaku. Pendekatan struktural menyoroti organisasi sebagai wadah sehingga dapat dikatakan pendekatan ini melihat organisasi sebagai sesuatu yang statis. Organisasi disini diartikan sebagai tempat penyelenggaraan berbagai kegiatan dengan penggambaran yang jelas tentang hirarki kedudukan, jabatan serta jaringan saluran wewenang dan pertanggungjawaban.

Pendekatan perilaku menyoroti organisasi sebagai suatu organisasi yang bersifat dinamis yang dapat juga dikatakan bahwa organisasi merupakan proses kerjasama yang serasi antara orang-orang di dalam perwadhahan yang sistematis, formal dan hierarkhial yang berpikir dan bertindak seirama demi tercapainya tujuan secara efektif dan efisien.

Kedua pendekatan diatas meskipun dalam kaitan dengan kajian ilmiah bisa dibedakan akan tetapi kedua pendekatan tersebut akan bermanfaat jika tidak dipertentangkan, sebab kedua pendekatan dapat digunakan secara komprehensif tentang fenomena "organisasi". Organisasi sebagai wadah yang lebih fokus pada pembagian tugas (*distribution of work*) kepada para anggota organisasi, dengan maksud agar ada kejelasan dan kepastian terhadap anggota organisasi yaitu; siapa mengerjakan apa dan siapa yang menjadi atasan atau bawahan. Sedangkan dalam arti perilaku para anggota yang memiliki berbagai macam latar belakang sosial dan budaya serta ekonomi, maka dalam proses kerjasama akan terjadi interaksi yang dapat dibangun "budaya organisasi" supaya menjadi nilai nlai organisasi yang menjadi kekuatan dalam meningkatkan produktifitas "organisasi" yang merupakan tujuan utama dari suatu organisasi.

Tujuan organisasi akan berdampak pada suatu kebutuhan-kebutuhan tertentu yang menjadi kewajiban organisasi. Kebutuhan-kebutuhan tersebut antara lain adalah:⁴

² Hueini, Martani, et. All., *Teori Organisasi; Suatu Pendekatan Makro*, PAU-IS-UI, 1987, h. 3.

³ Robbins, Stephen P., *Perilaku Organisasi*, Pearson Education Asia Ltd. Dan PT Prehalindo, Jakarta, 2001, h. 56.

⁴ *Ibid*, h. 67.

- (1) Kebutuhan-kebutuhan yang ingin dipenuhi baik yang bersifat kongkrit atau dapat dilihat dan dipegang maupun yang sifatnya abstrak seperti faktor psikologis misalnya kebahagiaan, kesenangan dan lain-lain
- (2) Penyelenggaraan tugas pokok organisasi yang bentuk, sifat dan jenisnya berorientasi pada pencapaian tujuan
- (3) Kegiatan manajemen dalam organisasi yang diantaranya penyusunan uraian tugas fungsional dari satuan kerja dalam organisasi
- (4) Terbentuknya struktur organisasi.
- (5) Sekelompok orang atau sumber daya manusia dalam satuan-satuan kerja dimana orang per orang tersebut memiliki tugas, tanggung jawab dan wewenang terhadap jalannya roda organisasi.
- (6) Sarana dan prasarana kerja yang memadai, dan
- (7) Interaksi antara organisasi dengan lingkungannya.

Uraian tujuh (7) butir kebutuhan organisasi diatas jika organisasi akan eksis maka tanpa kecuali kebutuhan organisasi harus dpersiapkan dengan utuh atau lengkap. Sebab sebagai suatu kesisteman organisasi jika diantara ke tujuh tersebut tidak terpenuhi niscaya organisasi akan terganggu atau jalannya roda organisasi lamban dan terseok seok.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas Huseini⁵ menyatakan bahwa pada dasarnya terdapat kesamaan pengertian dari keseluruhan definisi tentang organisasi yakni menyatakan bahwa organisasi sebagai satu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai satu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batas-batas yang jelas sehingga dapat dipisahkan secara tegas dengan lingkungannya.

Sebuah organisasi dapat dianggap sebagai sebuah sistem.⁶ Di dalamnya terdapat serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan, baik tujuan umum maupun tujuan khusus. Sebagaimana perilaku sebuah sistem, pada organisasi selalu ada faktor masukan (*inputs*) dan keluaran (*outputs*). 'Masukan' di sini, yaitu segala sesuatu yang berupa bahan baku, baik uang maupun tenaga kerja. Sedangkan 'keluaran' biasanya berupa produk atau jasa. Di samping itu terdapat juga sub-sub sistem yang menangani strategi, susunan, proses penunjang dan kegiatan-kegiatan organisasi tersebut. Kesemuanya ini dapat digambarkan dalam suatu bagan, sebagaimana terlihat dalam gambar 3.1.

Dari bagan tersebut terlihat bahwa berbagai determinan yang berada di lingkungan luar mempengaruhi organisasi baik pada aspek misi, strategi organisasi, struktur, proses, maupun manusianya. Kelima aspek tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi keluaran organisasi. Determinan-determinan organisasi itu sendiri terdiri dari:

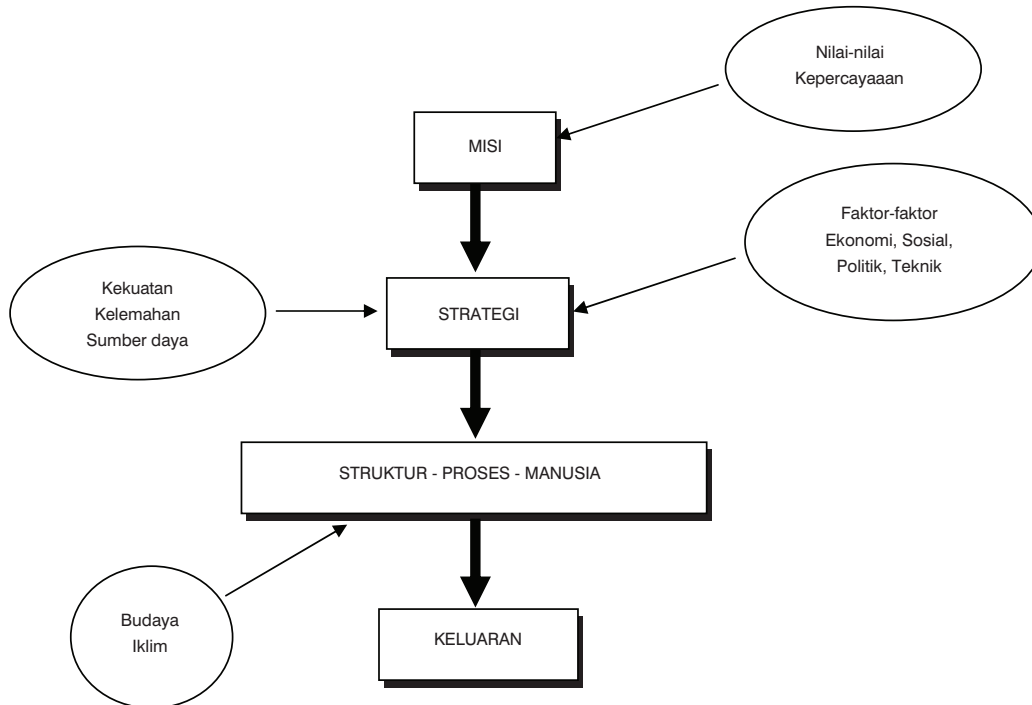
- (1) nilai-nilai kepercayaan yang mempengaruhi organisasi dari aspek misi,
- (2) faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan teknik yang mempengaruhi organisasi pada aspek strategi,
- (3) faktor kekuatan dan kelemahan sumber daya yang mempengaruhi aspek strategi organisasi, dan

⁵ Huseini, *Op. Cit.*, h. 7.

⁶ Cushway, Barry & Derek Lodge, *The Fast-Track MBA Series: Organisational Behavior and Design, Struktur-Pekerjaan&Peran-Komunikasi-Motivasi*, PT. Elex Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, 1995, h. 5-6.

- (4) budaya iklim yang mempengaruhi struktur, proses, dan orang-orang yang terlibat dalam organisasi tersebut.

Gambar 3.1.
Pengaruh-Pengaruh Utama pada Keluaran Organisasi



Sumber: Daft, Richard L., *Organisation Theory and Design*, Fourth Edition, Access Distributor Pte. Ltd., Singapore, 1994.

Cushway & Lodge⁷ menyatakan bahwa:

Setiap organisasi bersifat dinamis dan akan dipengaruhi sedikit banyak oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan luar. Umpama, perubahan ekonomi akan mempengaruhi kinerja bisnis dan perubahan di dalam perundang-undangan akan mempunyai dampak pada cara organisasi melakukan kegiatannya.

Oleh karena itu setiap organisasi baik publik maupun swasta harus selalu memperhatikan dan menyesuaikan organisasinya dengan perubahan-perubahan lingkungan. Analisis terhadap organisasi menurut Cushway⁸ harus dilakukan secara menyeluruh dengan memperhatikan berbagai macam unsur baik unsur struktur, proses/mekanisme maupun orang-orang yang terlibat di dalamnya. Artinya, perhatian jangan hanya dipusatkan pada struktur organisasi saja, akan tetapi juga pada kepentingan

⁷ *Ibid.*, h. 7.

⁸ *Ibid.*, h. 16.

orang-orang yang ada di dalam organisasi. Struktur yang baik tidak akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas jika para pegawainya tidak dimotivasi. Sebagai contoh, sistem komputer tidak akan meningkatkan efisiensi tanpa dibarengi pelatihan kepada para pegawai. Demikian juga para pegawai yang memiliki motivasi tinggi tidak akan memberi hasil yang baik jika mereka kecewa terhadap struktur, sistem atau manajemen organisasinya.

Ketiga unsur yang dimaksudkan di atas dapat lebih detail dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Struktur organisasi berkaitan dengan bagaimana kewajiban, tugas dan peran dialokasikan di dalam organisasi,
- (2) Proses adalah mekanisme yang mendasari dilaksanakannya kegiatan-kegiatan organisasi. Proses biasanya menentukan bagaimana organisasi itu disusun. Mekanisme itu juga akan mempengaruhi jenis-jenis tenaga kerja yang dipekerjakan,
- (3) Tenaga kerja merupakan sumber daya inti setiap organisasi. Unsur inilah yang mengubah bahan baku menjadi produksi. Tenaga kerja menentukan struktur dan proses organisasi.

Unsur dalam organisasi yang meliputi “struktur, proses dan tenaga kerja atau SDM, merupakan unsur yang strategis, yakni ketersediaan ketiga unsur tersebut harus optimum, jika organisasi yang digunakan akan bekerja dengan optimal sehingga sasaran tercapai sesuai dengan tujuan organisasi.

Untuk dapat menganalisis suatu organisasi, terlebih dahulu perlu diketahui dimensi-dimensi organisasi agar dapat menetapkan karakteristik organisasi yang bersangkutan. Huseini⁹ menyatakan bahwa dimensi organisasi terbagi atas dua kelompok besar yaitu dimensi struktural dan dimensi kontekstual. Kedua dimensi tersebut mempunyai karakteristik-karakteristik yang berbeda-beda sebagai berikut:

- (1) **Dimensi Struktural**, menggambarkan karakteristik internal suatu organisasi yang terdiri dari:
 - (a) formalisasi: menunjukkan tingkat penggunaan dokumen tertulis dalam organisasi yang menggambarkan perilaku serta kegiatan organisasi
 - (b) spesialisasi: menunjukkan derajat pembagian pekerjaan dalam organisasi
 - (c) standarisasi: menggambarkan kesamaan dalam pelaksanaan kerja
 - (d) sentralisasi: menunjukkan pembagian kekuasaan menurut tingkatan (hierarki) dalam organisasi, antara lain ditunjukkan dengan jenis dan jumlah keputusan yang boleh ditetapkan pada setiap tingkatan
 - (e) hierarki kekuasaan (otoritas): menggambarkan pola pembagian kekuasaan serta rentang kendali secara umum
 - (f) kompleksitas: menunjukkan banyaknya kegiatan (subsistem) dalam organisasi dan terdiri dari:
 - kompleksitas vertikal: menunjukkan jumlah tingkatan yang ada dalam organisasi
 - kompleksitas horisontal: menunjukkan pembagian kegiatan secara horisontal yaitu menjadi bagian-bagian yang secara vertikal berada pada tingkatan yang sama
 - (g) profesionalisme: menunjukkan tingkat pendidikan formal ataupun tidak formal rata-rata yang dimiliki oleh anggota organisasi

⁹ Huseini, *Op. Cit.*, h. 8-9.

- (h) konfigurasi: menunjukkan bentuk pembagian anggota organisasi ke dalam bagian-bagian, baik secara vertikal maupun horisontal.
- (2) **Dimensi Kontekstual**, menggambarkan karakteristik keseluruhan suatu organisasi yang mencakup lingkungannya, dan terdiri dari beberapa karakteristik antara lain:
 - (a) ukuran organisasi: menunjukkan jumlah anggota (personil) organisasi
 - (b) teknologi organisasi: menunjukkan jenis dan tingkatan teknologi dari sistem produksi suatu organisasi
 - (c) lingkungan: menggambarkan keadaan semua elemen lingkungan yang terdapat di luar batas-batas organisasi, terutama elemen-elemen yang berpengaruh langsung terhadap organisasi.

Menurut Jones (1986:12) dalam Huseini,¹⁰ struktur organisasi terbagi menjadi struktur formal dan non formal dan digunakan sepenuhnya mengoptimalkan sumber daya yang ada. Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa organisasi pada dasarnya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Salah satu elemen yang penting dalam organisasi adalah struktur organisasi. Setiap organisasi memiliki struktur organisasi formal maupun non formal. Struktur formal adalah suatu sistem formal dimana keseluruhan peraturan-peraturan serta hubungan-hubungan formal yang disusun guna mengendalikan orang-orang atau penggunaan sumber daya lain untuk mencapai tujuannya.

Selain itu terdapat beberapa unsur struktur organisasi seperti spesialisasi (*specialization*), desentralisasi kegiatan (*decentralization of activities*) koordinasi (*coordination*), sentralisasi dan desentralisasi (*centralization and decentralization*), pembuatan keputusan (*decision making*), ukuran unit kerja (*size of work units*) yang merupakan tugas khas individu dan kelompok sesuai dengan besar kecilnya organisasi.

Lebih lanjut Robbins¹¹ mengemukakan bahwa struktur organisasi memiliki tiga komponen dasar yaitu:

- (1) Kompleksitas

Maksud dari kompleksitas ini adalah perlunya mempertimbangkan tingkat diferensiasi yang terdapat dalam tugas organisasi termasuk di dalamnya tingkat pembagian kerja, jumlah tingkatan di dalam hierarki organisasi serta sejauh mana unit-unit tersebar secara geografis. James L Price dan Charles W. Mueller yang dikutip oleh Robbins¹² berpendapat bahwa kompleksitas merujuk pada tingkat diferensiasi yang ada di dalam organisasi. Tingkat diferensiasi itu sendiri dapat diuraikan dalam tiga bentuk yaitu:

 - a. diferensiasi horizontal; merujuk pada tingkat diferensiasi antara unit-unit berdasarkan orientasi anggotanya, sifat dari tugas yang dilaksanakan, tingkat pendidikan dan pelatihan anggotanya
 - b. diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman struktur. Semakin tinggi tingkat diferensiasi vertikal semakin berpotensi terjadinya distorsi komunikasi di dalam organisasi. Implikasinya adalah semakin sulit mengkoordinasikan pengambilan keputusan pada tingkat manajerial dan semakin sulitnya tingkat *top management* untuk

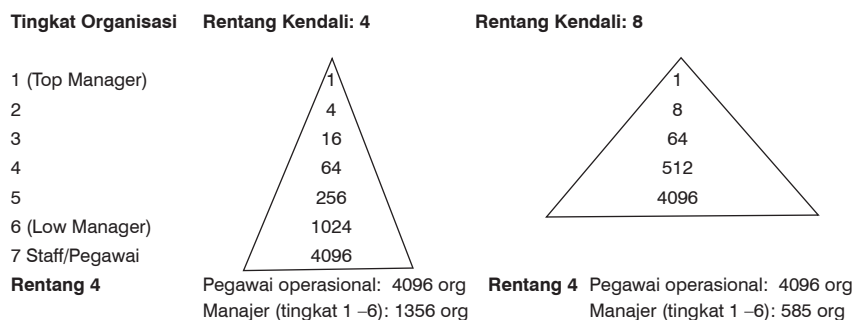
¹⁰ Huseini, *Op. Cit.*, h. 9.

¹¹ Robbins, Stephen P., *Op. Cit.*, h. 55.

¹² *Ibid.*, h. 65.

mengawasi kegiatan di bagian operasional atau *front liner*. Tingkat diferensiasi vertikal dari suatu organisasi dapat diukur atau ditunjukkan dengan rentang kendali (*span of control*) yaitu sejauh mana diferensiasi tersebut dapat ditoleransi dan tidak menimbulkan distorsi dengan menetapkan jumlah bawahan yang dapat diatur dengan efektif oleh seorang pimpinan. Harold Koontz sebagaimana dikutip oleh Robbins¹³ menyatakan bahwa suatu perhitungan sederhana akan memperlihatkan bahwa perbedaan antara rata-rata rentang kendali yang berjumlah empat dan delapan dalam sebuah organisasi memiliki empat ribu pegawai non-manajerial dan mengakibatkan perbedaan sebanyak dua tingkat manajemen dan hampir delapan ratus manajer. Ilustrasi dari pernyataan Koontz tersebut dapat dilihat di gambar berikut ini:

Gambar 3.2.
Rentang Kendali Organisasi



Sumber: Stephen P. Robbins, Teori Organisasi.

- c. Diferensiasi sosial, merujuk pada tingkat sejauh mana lokasi dari kantor atau tempat organisasi dan anggota-anggotanya tersebar secara geografis.

Ketiga diferensiasi dapat dikaji lebih mendalam sejauh mana dampak positif dan negatifnya terhadap kebutuhan organisasi. Diferensiasi vertikal, horizontal dan sosial, merupakan in put yang dapat dijadikan sebagai ukuran kapasitas organisasi. Besar dan kecilnya organisasi dan posisi letak organisasi, akan menjadi bagian dari pertimbangan keputusan untuk membangun suatu eksistensi organisasi.

(2) Formalisasi

Formalisasi merujuk pada tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi itu distandarisasikan. Dalam formalisasi terdapat uraian pekerjaan yang dituangkan secara eksplisit. Semakin rendah tingkat formalisasi dalam organisasi, maka perilaku anggota organisasi relatif tidak terprogram sehingga memberi kebebasan bagi anggota untuk mengambil kebijakan sendiri dalam pekerjaannya.

Formalisasi dapat berlaku untuk peraturan yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Namun umumnya formalisasi dipahami oleh banyak orang sebagai suatu perangkat aturan

¹³ *Ibid.*, h. 66.

organisasi berupa peraturan-peraturan, prosedur, instruksi dan komunikasi organisasi yang dibakukan dalam bentuk tulisan.

Tingkat formalisasi bisa sangat berbeda antara organisasi yang satu dengan lainnya. Organisasi yang menekankan ketepatan yang tinggi memerlukan standarisasi yang kuat misalnya disuatu pabrik. Namun di sisi lainnya spesialisasi yang tinggi dapat menghasilkan formalisasi yang rendah. Formalisasi dalam kaitan ini dapat dipandang sebagai sesuatu yang berlebihan. Dewasa ini terdapat kecenderungan untuk lebih menekankan pada tercapainya visi dan misi organisasi daripada kontrol terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan secara ketat.

Bentuk formalisasi dalam suatu organisasi pada umumnya ditetapkan dalam bentuk tertulis. Suatu standarisasi secara formal ditetapkan dalam bentuk keputusan sesuai dengan kebutuhan hirarkhis. Meskipun peraturan dalam suatu organisasi sebagai salah satu bentuk formalisasi jika ditentukan secara ketat seringkali dinilai sebagai hal *rigid* dan menjadi kendala dalam operasionalisasinya. Oleh sebab itu bentuk formalisasi tetap harus ada akan tetapi harus diseimbangkan interaksi anggota organisasi yang lebih intensif dalam *meeting* sebagai wahana koordinasi dan bahkan sampai pada koordinasi yang bersifat organisasi informal.

(3) Sentralisasi

Sentralisasi merujuk pada tingkat dimana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada suatu titik tunggal di dalam organisasi. Konsentrasi yang tinggi menyatakan adanya sentralisasi yang tinggi, sedangkan konsentrasi yang rendah menunjukkan sentralisasi yang rendah pula atau sering disebut sebagai desentralisasi.

Sentralisasi menurut Robbins¹⁴ adalah jenjang kepada siapa kekuasaan formal untuk membuat pilihan-pilihan secara leluasa dikonsentrasikan pada seorang individu, unit atau tingkatan (biasanya berada tinggi pada organisasi), dengan demikian mengizinkan kepada pegawai (biasanya pada tingkat rendah dalam organisasi) untuk memberi masukan yang minimal dalam pekerjaan mereka.

Azhar Kasim¹⁵ berpendapat bahwa komponen-komponen utama dalam struktur organisasi yaitu: kompleksitas, formalisasi, sentralisasi dan intensitas administrasi. Lebih lanjut Azhar Kasim menguraikan keempat komponen tersebut sebagai berikut:

- (1) Kompleksitas Organisasi adalah sampai sejauhmana diferensiasi dalam suatu organisasi. Kompleksitas ini dapat diukur menurut jumlah eselon atau tingkatan hirarki (diferensiasi vertikal), jumlah wilayah operasi (diferensiasi spasial), tingkatan ahli pribadi dari anggota organisasi (diferensiasi individual/personal), dan adanya *boundary spanning units* atau unit-unit organisasi khusus yang berfungsi sebagai pembatas antara unit utama dalam organisasi dan lingkungan di luar organisasi.
- (2) Formalisasi didefinisikan sebagai tingkatan seberapa jauh peraturan dan prosedur (*rules and procedures*) dalam suatu organisasi diperinci dan dipenuhi. Formalisasi dapat diukur dari keadaan apakah peraturan dan prosedur tersebut dikodefisisasikan dan sampai sejauh mana dimungkinkan adanya penyimpangan.

¹⁴ *Ibid.*, h. 13.

¹⁵ Kasim, Azhar, Op. Cit., h. 54.

- (3) Dimensi sentralisasi dalam organisasi yaitu tentang tempat (*locus*) kekuasaan resmi dalam organisasi. Tempat kekuasaan itu tercermin dari wewenang pembuatan keputusan dan pengawasan dalam organisasi. Tinggi rendahnya tingkat sentralisasi ini tergantung pada seberapa jauh wewenang pembuatan keputusan dipusatkan pada pemimpin tertinggi atau sampai seberapa jauh terdapat pendelegasian wewenang kepada pejabat yang lebih rendah kedudukannya dalam organisasi
- (4) Intensitas Administrasi yaitu berkenaan dengan jumlah personalia organisasi yang berperan atau berfungsi sebagai staf pendukung. Dimensi intensitas administrasi dapat diukur dengan rasio antara jumlah staf administrasi (staf pendukung) terhadap jumlah karyawan yang langsung terlibat dalam proses produksi.

Cara memandang terhadap organisasi selengkap diatas yakni; kompleksitas, formalisasi, sentralisasi dan intensitas administrasi, seharusnya menjadi variabel yang dianalisis secara mendalam dalam mengukur efektifitas organisasi. Oleh sebab itu sesungguhnya organisasi menuntut para anggota organisasi memiliki spesialisasi yang dipersyaratkan dalam organisasi. Walaupun spesialisasi akan selalu berbenturan dengan kondisi diluar organisasi, artinya tuntutan spesialisasi yang tinggi belum tentu akan terpenuhi. Demikian pula perlu disadari pula bahwa dalam struktur organisasi yang menuntut spesialisasi tinggi juga berimplikasi pada pola kerja dan tanggung jawab yang khas dan dapat pula menimbulkan kesalahpahaman dan salah komunikasi (*misscommunication*). Hal ini disebabkan adanya pandangan bahwa masing-masing bagian atau individu mempunyai persepsi yang saling berbeda dan berpendapat bahwa cara berpikir dan cara bekerja bagian atau dirinya adalah yang paling penting atau paling benar dalam organisasi. Nyatanya jika dilihat secara menyeluruh dan tidak tersekat-sekat maka dapat ditemukan kesenjangan yang menyebabkan kesalah-pengertian.

Hal tersebut umumnya dikarenakan spesialisasi yang ketat juga disebabkan oleh faktor manusia yang ada dalam organisasi tersebut. Faktor manusia dalam organisasi memang unik karena manusia akan senantiasa berinteraksi secara tertentu dan menghasilkan pola yang tertentu berdasarkan norma, perilaku, peran dan pengharapan yang melatarbelakangi individu yang masing-masing tentu berbeda dalam organisasi. Oleh karena itu, organisasi pun perlu menyusun suatu struktur normatif agar dapat menyatukan orang-orang yang ada di dalamnya. Struktur normatif atau *norm structure* terdiri dari nilai-nilai (*values*) norma (*norm*) peranan dan pengharapan yang ditetapkan secara sengaja guna mengendalikan perilaku anggota organisasi agar tidak menyimpang dari apa yang telah ditetapkan oleh aturan organisasi.

Berkenaan dengan struktur organisasi, lebih jauh Child (1984:85) dalam Huseini¹⁶ menyatakan bahwa struktur organisasi terdiri dari enam dimensi utama yaitu:

- (1) Alokasi tugas dan tanggung jawab kepada individu-individu.
- (2) Penunjukan hubungan tanggung jawab melaporkan secara formal. Penunjukan ini mengatur banyaknya tingkatan dalam hierarki dan menentukan rentang kontrol di antara sesama manajer.
- (3) Rancangan sistem-sistem untuk menjamin keberlangsungan komunikasi informasi yang efektif, keterpaduan usaha dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan

¹⁶ Huseini, *Op. Cit.*, h. 12.

- (4) Pendelegasian kewenangan, bersama dengan suatu sistem untuk memantau dan mengevaluasi penggunaan kebijakan.
- (5) Pengelompokan individu-individu dalam bagian-bagian atau departemen-departemen. Pengelompokan departemen-departemen dalam divisi dan pengelompokan divisi dalam organisasi.
- (6) Penyediaan sistem-sistem penilaian dan penghargaan kinerja yang lebih bertujuan untuk membantu memotivasi ketimbang bertujuan untuk mengucilkan para karyawan.

Dengan memperhitungkan secara mendalam enam (6) aspek yaitu; alokasi tugas, penunjukan hubungan dalam tugas, rancangan sistem, pendelegasian kewenangan, pengelompokan individu dalam bagian individu dan sistem nilai nilai, merupakan ide dasar yang menjadi referensi dalam menyiapkan organisasi yang efektif.

Lebih lanjut Child dalam Hosseini dan Lubis¹⁷ (1987) terdapat empat komponen dasar yang merupakan kerangka dalam memberikan definisi dari struktur organisasi yaitu:

- (1) Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi
- (2) Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi. Tercakup dalam hubungan pelaporan yang resmi ini banyaknya tingkatan hierarki serta besarnya rentang kendali dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi
- (3) Struktur organisasi menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi dan pengelompokan bagian-bagian tersebut menjadi bagian suatu organisasi yang utuh
- (4) Struktur organisasi juga menetapkan sistem hubungan dalam organisasi yang memungkinkan segenap kegiatan suatu organisasi baik ke arah vertikal maupun horizontal.

Tiga komponen pertama dari definisi di atas merupakan elemen-elemen yang bersifat statis yang sesungguhnya tampak pada struktur organisasi. Namun komponen ke empat sulit untuk dirancang maupun diimplementasikan karena merupakan elemen yang bersifat dinamis.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa struktur organisasi dirancang dengan mempertimbangkan pembagian tugas dan tanggung jawab, hubungan pelaporan secara vertikal, pengelompokan individu kepada bagian-bagian organisasi, melengkapi keterangan atau penjelasan mengenai tanggung jawab maupun uraian pekerjaan bagi setiap jabatan dalam organisasi. Penjelasan yang lengkap dan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai tugas-tugas, tanggung jawab, hubungan pelaporan dan peran seseorang dalam organisasi.

Selanjutnya menurut teori kontingensi oleh Lawrence dan Lorsch seperti yang dikutip oleh Kasim¹⁸ efektivitas organisasi, sebagai bagian dari ukuran kinerja organisasi, tergantung pada kecocokan struktur organisasi dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan dan sesuai kondisi lingkungannya. Suatu organisasi yang melaksanakan tugas-tugas yang semakin kompleks cenderung menjadi kompleks pula struktur internalnya, karena menyangkut proses diferensiasi tugas pekerjaan dan timbulnya unit-unit organisasi baru.

¹⁷ *Ibid.*, h. 120-121.

¹⁸ Kasim, Azhar, Op. Cit., h. 53.

Lebih jauh Lawrence dan Lorsch¹⁹ menambahkan tentang beberapa kesalahan struktur organisasi yang dapat mengurangi efektifitas organisasi. Pertama, apabila dua tugas yang jelas berbeda dimasukkan dalam satu unit organisasi, karena hal ini bisa menghambat pelaksanaan tugas karena adanya perbedaan kebutuhan dari tugas-tugas tersebut. Kedua, apabila dua tugas yang serupa (sama) dan erat hubungannya dipisahkan dalam dua unit yang jauh berbeda, hal ini dapat menyebabkan duplikasi dan pemborosan pada sumber daya dan mempersulit kerjasama atau koordinasi.

Dalam mendesain struktur organisasi guna memenuhi tuntutan lingkungan yang ada, Merron sebagaimana dikutip Kasim²⁰ menyatakan bahwa ada lima tahapan dalam mendesain struktur organisasi, yang diungkapkannya sebagai: *The Five-Phase Process of Designing An Organization's Architecture*, atau Lima Tahapan Proses dalam Mendesain Arsitektur Suatu Organisasi yaitu: 1). Tahap Pertama: Mengkomunikasikan Kebutuhan; 2). Tahap Kedua: Melakukan Analisa Organisasi; 3). Tahap Ketiga: Pengambilan Keputusan; 4). Tahap Keempat: Implementasi; dan 5). Tahap Kelima: Evaluasi.

Merron (1995: 41-45) sebagaimana dikutip Kasim,²¹ mengatakan: Sebuah organisasi mencakup elemen-elemen yang membentuk strukturnya, yang terdiri dari visi, budaya, arah strategi, objek strategi, dan struktur. Elemen-elemen struktur organisasi ini disebut sebagai *The Five Elements of An Organizational's Architecture*, yaitu *vision, culture, strategic direction, strategic objectives, and struktur*.

Sedangkan Mintzberg²² menyatakan lima bagian dasar organisasi sebagai *The Five Basic Parts of the Organisation*, yang terdiri dari: *The Operating Core, The strategic Apex, The Middle Line, Technostrukture, and the support Staff*. Apabila hal dimaksud diuraikan, maka:

- (1) **The Operating Core** of the organization encompasses those members—the operation—who perform the basic work related directly to the production of product and services.
- (2) **The strategic apex** is charged with ensuring that organization serve its mission in an effective way, and also that is serve the needs of those who control or otherwise have power over the organization.
- (3) The Strategic apex is joined to the operation core by the chain of **the middle line** managemen with form authority.
- (4) The control analisys at **the technostrukture** serve to effect certain forms of standardization in the organization.
- (5) A glance at the chart almost any large contemporary organization reveals a great number of units, all specialized that exist to **provide support** to the organization outside its operating work flow.

Apapun yang membentuk suatu organisasi, dengan istilah apapun disebutnya, seperti elemen organisasi, komponen organisasi maupun bagian organisasi, haruslah dapat mewujudkan suatu struktur organisasi yang tangguh. Oleh karena itu, semua anggota organisasi harus memahami makna dari masing-masing elemen organisasi. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Meron (1995: 50) yang dikutip Kasim²³ bahwa “*To create alignment around an organization's architecture, all members of the*

¹⁹ Sebagaimana dikutip oleh Kasim *Ibid.*, h. 23.

²⁰ *Ibid.*, h. 25.

²¹ *Ibid.*, h. 26.

²² Mintzberg, Henry, *Structure In Fives, Designing Effective Organization*, Prentice Hall, London, 1993, h. 156.

²³ Kasim, Azhar, Op. Cit., h. 25.

leadership team must clearly understand what each of the five elements of their organization's architecture mean.”)

Organisasi sebagai suatu sistem dapat dilihat sebagai sistem yang tertutup ataupun terbuka. Organisasi sebagai suatu sistem tertutup dalam menentukan keberhasilan untuk bertahan disebabkan karena kemampuannya dalam menciptakan efisiensi internal dan sedikit melakukan adaptasi terhadap lingkungannya. Proses dan prosedur yang disiapkan bersifat permanen atau stabil, karena menganggap lingkungan bersifat statis atau tetap dan jika harus mengalami perubahan maka hanya perlu sedikit penyesuaian atau adaptasi karena lingkungan dapat diprediksikan.

Di sisi lain, organisasi dapat pula dipandang sebagai suatu sistem terbuka, konsekuensinya adalah organisasi harus berjuang keras beradaptasi dengan lingkungan agar dapat bertahan hidup. Setiap organisasi tidak mungkin melepaskan diri dari lingkungannya. Terdapat saling ketergantungan diantara organisasi dengan lingkungannya. Lingkungan dapat menjadi ancaman ataupun peluang bagi kehidupan organisasi, tinggal bagaimana mensikapi dan mengantisipasi perubahan lingkungan.

Dengan demikian bagi organisasi yang ingin tetap bertahan maka organisasi tersebut harus memperhatikan dan memberdayakan sumber daya internal agar sesuai dengan tuntutan zaman. Selain itu organisasi juga hendaknya menciptakan hubungan yang serasi dengan lingkungannya. Mengembangkan jaringan (*networking*) harus dilakukan dengan lingkungan di sekitar organisasi, mengingat organisasi memiliki keterkaitan (*linkages*) dengan lingkungannya. Keterkaitan (*linkages*) organisasi dengan lingkungan terdiri atas:

- (1) keterkaitan yang memungkinkan (*enabling linkages*) yaitu hubungan yang memungkinkan organisasi memiliki wewenang beroperasi dan akses terhadap sumber daya yang esensial. Jadi keterkaitan ini dapat melindungi dan menjamin tersedianya sumber daya yang diperlukan oleh organisasi terutama dalam masa krisis.
- (2) keterkaitan fungsional (*functional linkages*) merupakan hubungan yang dilakukan dengan lingkungan yang memiliki fungsi atau kegiatan yang sama di dalam lingkungan organisasi. Untuk mengurangi kompetisi yang tidak perlu maka masing-masing pihak dapat meminta informasi (*input*) ataupun menyediakan informasi (*output*) bagi organisasi. Koordinasi dan kerjasama dengan pihak-pihak yang terkait menjadi sangat penting dan perlu.
- (3) keterkaitan difusi (*diffused linkages*) yaitu hubungan antara organisasi dengan orang atau sekelompok orang yang memiliki pengaruh terhadap usaha perubahan dalam masyarakat.
- (4) keterkaitan normatif (*normative linkages*) adalah hubungan dengan pihak lain baik personal perseorangan atau organisasi yang memiliki kemampuan untuk melakukan inovasi yang diperlukan oleh lingkungan tertentu.

Berkaitan dengan jaringan hubungan yang harus dilakukan oleh organisasi terhadap lingkungan yang begitu kompleks, organisasi harus dinamis, luwes dan adaptif karena lingkungan senantiasa berubah. Kepekaan terhadap lingkungan yang berubah dapat menjadi keunggulan bagi organisasi agar tetap bisa bertahan.

Umumnya masalah yang dihadapi dengan jaringan dan hubungan yang luas adalah koordinasi dan komunikasi antar pihak yang melibatkan pihak internal dan eksternal organisasi. Komunikasi menjadi titik kritis dalam melakukan koordinasi. Proses koordinasi memerlukan komunikasi yang baik dalam menyampaikan pesan maupun instruksi kepada pihak-pihak yang terkait dalam jaringan eksternal dan internal organisasi.

Oleh karena itu organisasi sebagai satu kesatuan yang melibatkan antar manusia dan kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan secara bersama tetap memerlukan sentuhan dimensi psikologis yang mendalam. Seringkali struktur dan jaringan kerja yang formal tidak serta merata kegiatan secara mekanistik berjalan lancar, namun aliran fungsi organisasi sering macet, di karenakan tidak terlibatnya secara *intensive* agar komunikasi dan *human relation* yang tepat. Adapun yang dimaksud komunikasi dan *human relation* yang tepat yaitu komunikasi *human relation* yang semata-mata hanya di kendalikan oleh hati nurani atau kalbu bukan oleh hawa nafsu yang sering menjadi doktrin pragmatisme.

Kajian yang sangat mendalam mengenai pendekatan berbagai konsep dan teori "organisasi", dimaksudkan sebagai panduan atau referensi terkait dengan pembahasan "organisasi pemerintahan". Melakukan pembahasan organisasi secara "esensial" dipastikan akan sama yakni mempelajari "proses kerjasama sekelompok orang dalam suatu kegiatan pencapaian tujuan". Didalamnya terdapat fenomena "interaksi orang-orang yang sedang bekerja sama secara *hierarchy*, mereka memiliki keahlian masing-masing yang dipersyaratkan organisasi, mereka juga sebagai individu memiliki latarbelakang sosial-budaya dan tingkat ekonomi yang berbeda, namun mereka harus tunduk pada "kode etik", visi dan misi organisasi. Secara umum esensi organisasi apa saja akan sama, seperti yang diuraikan tersebut, baik "organisasi bisnis, organisasi profesi, organisasi masyarakat dan termasuk organisasi pemerintahan. Akan tetapi yang membedakan dari aspek tujuan, organisasi pemerintahan sudah barang tentu "tujuannya" adalah memenuhi "kepentingan seluruh warga negara tanpa kecuali, sedangkan organisasi bisnis atau organisasi yang lainnya tujuannya hanya memenuhi terhadap kepentingan para anggotanya atau para pelanggannya, jadi ruang lingkupnya lebih sempit. Oleh sebab itu perbedaan dengan organisasi pemerintahan sudah dipastikan terletak pada "aksidensinya", yang membuat masing-masing organisasinya memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lainnya. Dengan demikian "organisasi pemerintahan" sangat luas cakupannya dan secara mendalam akan dijelaskan pada bab tersendiri.

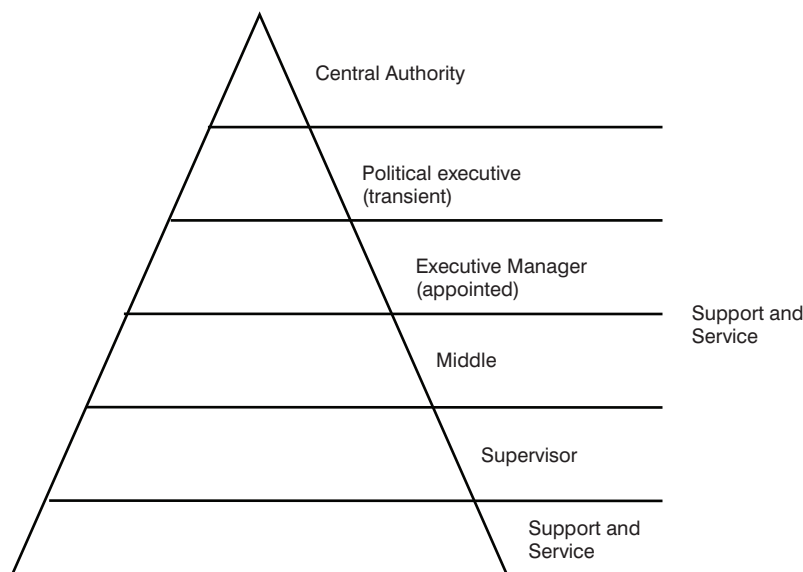
2. ORGANISASI PEMERINTAHAN

Seperti diuraikan pada alinea terakhir bab diatas bahwa organisasi pemerintahan secara esensi sama dengan teori organisasi yang secara umum diuraikan diatas, namun secara spesifik dari aksidensinya, "organisasi pemerintahan" memiliki cakupan paling luas yaitu seluruh warga negara yang terdiri dari berbagai elemen masyarakat, sebagai "*stake holder*". Jika organisasi bisnis *stake holder* hanya para pemegang saham, maka dalam "proses pengambilan keputusan", lebih sederhana, cepat dan tidak kompleks. Akan tetapi dalam "organisasi pemerintahan", dalam proses "pengambilan keputusan", memerlukan waktu yang cukup lama, kemungkinan memerlukan sosialisasi, komunikasi, *lobby*, *bargaining* dan *consensus* dengan para "*stake holder*". Apabila persoalan yang akan dipecahkan menyangkut "*issue*" yang peka dan sensitif, tindakan pemerintah akan lebih berhati-hati dan boleh jadi persoalan semakin kompleks dan seterusnya.

Menurut Graham dan Hays²⁴, Organisasi pemerintahan Ada 6 (enam) bagian atau tingkatan yaitu: 1) *Central Authority (elected)*, 2) *Political Executive (transient appointments)*, 3) *Executive Manager (appointed careerists)*, 4) *Middle Managers*, 5) *Supervisor* dan 6) *Support and Service Personnel*. Keenam tingkatan ini disebut oleh Graham dan Hays sebagai piramida organisasional pemerintahan secara umum (lihat Gambar 3.3).

²⁴ Graham, Belase Cole Jr and Steven W.Hays, *Management Functions and Public Administration*, POSDCORB Revisited (Ott, Steven J et al.), 1991, h. 17.

Gambar 3.3.
Piramida Organisasional Pemerintahan Secara Umum



Sumber: Graham, Belase Cole Jr. And Steven W. Hays, Management Funtions and Public Administration– POSDCORB Revisited (Ott, Steven J et al, 1991: 17)

Secara struktural terdapat dua masalah utama dalam organisasi pemerintahan atau struktur pemerintahan. Pertama, apakah setiap struktur diatur secara hierarkis yaitu struktur yang lebih rendah tunduk kepada struktur yang lebih tinggi. Hal ini berarti struktur pemerintahan yang lebih rendah harus mendapatkan persetujuan dari struktur pemerintahan di atasnya untuk membuat keputusan-keputusan yang penting. Pemerintah Daerah Kabupaten baru bisa bertindak setelah mendapat persetujuan dari Pemerintah Provinsi dan demikian seterusnya. Kedua, apakah setiap struktur pemerintahan diberi hak untuk berhubungan langsung dengan pemerintah pusat tanpa melalui struktur pemerintahan atasannya (misalnya, *District* di British and Holland dapat berhubungan langsung dengan Pusat tanpa harus melalui Provinsi atau *County*).²⁵

Organisasi pemerintahan menurut “Graham”, menunjukkan pemahaman organisasi pemerintahan dipandang dari struktur organisasi, pada umumnya *hierarchy* sangat tinggi, bahkan puncak tertinggi dengan yang paling bawah, boleh jadi tidak saling mengenal dengan dekat, komunikasi sangat dibatasi pada umumnya hanya dua tingkatan kebawah. Hubungan atau komunikasi dalam pemerintahan seperti yang disebutkan diatas merupakan persoalan yang cukup kompleks. Sangat dimungkinkan komunikasi dari atas turun kebawah bisa terjadi gap komunikasi sehingga tidak jarang terjadi bias informasi pada *level* dibawah. Oleh sebab itu kegagalan kebijakan dilapangan sering terjadi karena terjadi mis komunikasi. Ketika pasca otonomi daerah yang sudah berjalan duabelas (12) tahun, persoalan organisasi pemerintahan daerah masih terus dilakukan penyempurnaan beberapa kali.

²⁵ *Ibid.*, h. 5.

Selain terdapat hambatan dalam kompetensi sumber daya aparatur, menurut Tamim,²⁶ terdapat pula permasalahan kelembagaan pemerintah daerah. Untuk menyamakan persepsi dan memperkuat komitmen bersama dalam mewujudkan kelembagaan pemerintah daerah yang lebih baik, telah dikeluarkan PP Nomor 8 Tahun 2003. PP ini dapat mengatasi berbagai kelemahan dari kebijakan sebelumnya termasuk UU No. 22 Tahun 1999 dan saat ini telah disempurnakan dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa ada lima variabel yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan organisasi perangkat daerah, yaitu: 1) Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah; 2) Karakteristik kebutuhan dan potensi daerah; 3) Kemampuan keuangan daerah; 4) Ketersediaan sumber daya aparatur; dan 5) Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Norma, standar dan kriteria yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah tersebut menunjukkan bahwa pembentukan “organisasi pemerintahan” harus proporsional, artinya disesuaikan dengan besar kecilnya kewenangan, potensi daerah, SDM aparatur dan kemampuan keuangan daerah serta pengembangan pola kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga. Akan tetapi kecenderungan pembentukan organisasi pemerintahan daerah kurang mempertimbangkan aspek-aspek diatas, yang terjadi malahan mengambil standar yang maksimal, walaupun daerah tersebut merupakan daerah pemekaran. Organisasi yang kegemukan bagi sebagian besar daerah kabupaten terutama daerah pemekaran, menimbulkan persoalan membengkaknya anggaran belanja pegawai, meningkatnya jumlah eselon II di daerah kabupaten/kota namun tidak diberikan kesempatan yang luas untuk melakukan “*tour of duty and area*” antar pemerintah daerah dalam provinsi maupun antar provinsi dan lain-lain.

Sementara itu menurut Kwik Kian Gie²⁷ menambahkan “berbagai permasalahan di bidang kelembagaan dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) hal yang meliputi: (a) masalah kondisi struktur birokrasi yang tumpang tindih; (b) ketidakjelasan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah dengan yang harus menjadi bagian dari tugas masyarakat; dan (c) belum adanya proses politik yang transparan dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik”.

Demikian pula apa yang dikritisi oleh “Kwik” diatas menjelaskan deretan persoalan “organisasi pemerintahan daerah” yang semakin panjang, sampai saat ini problem kelembagaan masih akan terjadi.

Menurut Alfred Kuhn dalam Wasistiono²⁸ memberikan gambaran bahwa “organisasi pemerintahan” memang tidak sederhana melainkan jauh lebih kompleks dibanding dengan “organisasi bisnis dan organisasi yang lainnya”. Dikatakan oleh “Kuhn” yaitu: ada enam asumsi tentang organisasi pemerintah, yaitu: 1) Pemerintah adalah organisasi formal yang kompleks; 2) Pemerintah melingkupi seluruh masyarakat; 3) Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas di dalam menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya; 4) Afiliansi keanggotaan oleh individu (warga negara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian; 5) Pemerintah menjalankan monopoli di dalam penggunaan kekuasaan atau delegasi atasnya; 6) Terdapat

²⁶ Tamim, Feisal, *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik*, Jakarta, 2003, h. 12.

²⁷ Gie, Kwik Kian, *Op. Cit.*, h. 4.

²⁸ Wasistiono, *Op. Cit.*, h. 35.

banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan bertentangan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memenuhi setiap kepentingan yang berbeda dengan cara pemecahan yang berbeda, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

Dari ke enam asumsi yang dikemukakan diatas sudah menunjukkan secara jelas karakteristik organisasi pemerintah dibandingkan dengan organisasi yang lainnya. Asumsi yang paling utama bahwa organisasi pemerintah itu bersifat “monopoli” dalam menjalankan kekuasaannya dan ruang lingkungannya tidak terbatas, oleh sebab itu kewenangan pemerintah yang “*power full*” tersebut jika digunakan untuk melakukan “ketertiban, pengendalian keamanan, kelancaran pendistribusian sumber-sumber daya untuk masyarakat luas, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sesungguhnya sangat mudah tergantung komitmen dan konsistensi serta kemauan (*political will*) pemerintah, terutama para *policy maker* sebagai “kepala pemerintahan.

Memang dalam proses kerja organisasi, secara teoritis, organisasi pada umumnya merupakan proses kegiatan yang dilakukan berdasarkan aliran dan fungsi organisasi. Peran para pelaku manajemen (aparatur) adalah menjalankan kesepakatan diantara mereka dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu (administrasi), kesepakatan tersebut kemudian dibentuk lembaga atau wadah (organisasi). Supaya lembaga tersebut dapat berjalan efektif dan efisien maka dibuat prosedur atau cara-cara pengelolaan. Cara pengelolaan tersebut disebut manajemen. Kesimpulannya adalah Inti Administrasi adalah organisasi dan inti organisasi adalah manajemen.

Berdasarkan pernyataan di atas, jika pemikiran tersebut dikaitkan dengan pembentukan “organisasi pemerintahan” yakni bertujuan memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, nyaman dan bermutu, maka secara empiris pada hakekatnya “organisasi pemerintahan telah terbentuk yaitu mulai dari organisasi “kementrian” dan organisasi non kementrian, ditingkat pusat atau disebut “pemerintah pusat. Adapun organisasi di tingkat daerah mulai dari “Satuan Kerja Pemerintahan Daerah” (SKPD) sampai pada unit kerja pemerintahan yang terkecil yaitu “Kelurahan”. Disamping itu pembentukan organisasi pemerintah yang merupakan fungsi-fungsi yang tidak tertampung pada organisasi diatas, dibentuk organisasi “ekstra non struktural” misalnya dalam bentuk yang disebut “Komisi-komisi”, “Dewan”, dimana seluruh kegiatan organisasi tersebut menggunakan anggaran pemerintah termasuk untuk belanja pegawai.

Pembentukan organisasi pemerintahan tersebut pada umumnya masih menganut “garis komando” yang bersifat *hirearchis* tinggi, artinya bentuk “lini dan staf” masih menonjol. Penyempurnaan organisasi pemerintah yang sering dinilai kegemukan tersebut, dalam dua dasa warsa ini, perubahannya masih belum signifikan, artinya masih berorientasi pada pengurangan kotak-kotak dalam struktur organisasi, bahkan pembatasan jumlah kotak-kotak melalui standarisasi tertentu, serta penggabungan beberapa fungsi, namun sering tidak melalui “analisis jabatan”. Oleh sebab itu untuk menentukan kapasitas terpasang yakni perbandingan *ratio* yang tepat antara beban personil dengan beban kerja di setiap organisasi pemerintahan sampai saat ini belum bisa dilakukan. Dengan demikian “penetapan formasi pegawai” setiap tahunnya hanya berorientasi pada asumsi pertama; setiap usulan formasi sudah harus dicantumkan nomenklatur jabatan, kedua; tidak lagi mengangkat formasi dengan pendidikan SLTP/SMU kecuali yang teknis dan plus keahlian tertentu, ketiga; formasi diberikan secara skala prioritas bagi sektor tertentu misalnya “formasi untuk guru”, bidang kesehatan, penyuluh pertanian dan lain-lain, keempat; bahkan direncanakan pada tahun 2013 akan diterapkan kebijakan “*zero growth*” bagi sektor tertentu yang dianggap sudah “*over capacity*” jumlah pegawainya. Fenomena kebijakan diatas boleh jadi bisa dibenarkan, akan tetapi perlu dilakukan secara cermat, apakah keadaan birokrasi pemerintahan

dari aspek kelembagaan dan sumberdaya aparatur selama ini dianggap kurang mendukung terhadap akselerasi tugas pemerintahan dan pembangunan, disebabkan “organisasinya yang kurang ramping dan jumlah pegawainya yang kelebihan, ataukah terdapat faktor lain yang mengakibatkan peran dan eksistensi birokrasi pemerintah “lemah dan lebih banyak menjadi faktor penghambat. Walaupun pandangan banyak kalangan membenarkan fenomena diatas termasuk beberapa hasil studi, tetapi pada kesempatan ini penulis tidak ingin menyampaikan tanggapan terhadap opini umum dan hasil studi tersebut, melainkan bermaksud memberikan argumentasi yang lain yakni kemungkinan faktor-faktor yang akan dibahas ini belum banyak di diskusikan secara luas dan mungkin juga belum dilakukan penelitian. Terkait dengan “organisasi pemerintahan” tersebut menjadi lemah, termasuk sumberdaya aparturnya dan kurang mendukung terhadap tujuan pemerintah dalam penyediaan dan pemberian terhadap pelayanan publik, jika dicermati sesungguhnya disebabkan oleh “kebijakan pemerintah di bidang “pengadaan barang dan jasa”. Penelusuran dan analisis terhadap faktor tersebut berdasarkan pada “pengalaman” (*experience*) dan praktek (*experiment*) selama beberapa tahun ketika menangani “kegiatan pengadaan barang dan jasa “. Secara garis besar melemahnya eksistensi “organisasi birokrasi pemerintahan” serta rusaknya mentalitas aparatur birokrasi, dikarenakan ketika beban kerja pemerintah sejak “fungsi pemerintah” yang pokok dan utama sebagian besar telah “dikontrakan” kepada pihak ketiga melalui pada waktu itu diawali dengan ‘Kepres tentang “pengadaan barang dan jasa” tahun 1974 dan saat ini telah dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Dengan diberlakukannya kebijakan tersebut yang telah lama berlangsung, sesungguhnya beban kerja pemerintah sudah relatif berkurang dan keropos, artinya beban kerja pemerintah tinggal bersifat administratif serta menimbulkan “kolusi struktural” antara birokrat dengan pengusaha. Sebagai ilustrasi secara singkat bahwa ketika Tugas pokok yang esensial seperti “perencanaan dan supervisi, telah dikontrakan serta kegiatan yang bersifat operasional yang memiliki nilai anggaran 200 jt keatas. Fenomena ini sesungguhnya telah lama berjalan sejak masa Orde baru dan sampai sekarang era reformasi masih dilanjutkan, dengan justifikasi yang klasik “ pemerintah mendorong tumbuhnya sektor riil dan pemeberdayaan pengusaha kecil dan menengah melalui saran APBN. Secara teoritis dalam ilmu manajemen pemerintahan menunjukan bahwa yang dianut pemerintah adalah sudah berorientasi pada prinsip “*less government*” atau “*the best government is the least government*”, artinya berkurangnya kegiatan pemerintah karena menganut prinsip “ pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah”. Akan tetapi ketika prinsip tersebut dianut, kebijakan pemerintah dibidang aparatur negara terutama dibidang kelembagaan dan sumberdaya aparatur, belum diikuti dengan konsisten dan tepat sasaran misalnya bentuk organisasi sudah ramping (bentuk flat atau matrik), renumerasi pegawai pemerintah harus sesuai dengan kebutuhan fisik minimum (KFM), penegakan hukum berjalan baik, pemerintah memiliki kewibawaan yang besar dimata masyarakat, kesadaran hukum setiap warga negara sudah memadai. Akan tetapi dalam perjalanan sejarah “birokrasi pemerintahan selama ini belum sinkron dengan prinsip tersebut. Artinya refromasi dibidang kelembagaan masih belum menunjukan perubahan yang signifikan kearah “pembentukan model organisasi “flat” bahkan matrik”, disisi yang lain “kebijakan formasi pegawai” masih longgar terutama pada masa Orde Baru. Meskipun di era reformasi tidak mampu mengelak dari warisan Orba mengenai pengangkatan pegawai “honoror” yang jumlahnya “jutaan”, bahkan pengangkatannya harus menggunakan secara khusus “Peraturan Pemerintah” yang mengamanatkan agar “tenaga honoror” diselesaikan sampai batas waktu berakhir tahun 2009. Bahkan dalam waktu dekat direncanakan tahun 2013, kebijakan “*zero growth*” untuk formasi pegawai akan diterapkan. Apakah kebijakan tersebut sudah tepat, perlu penjelasan dari pemerintah tentang argumentasi yang rasional mengenai kebijakan tersebut kepada masyarakat. Sebab dalam pengelolaan

sumberdaya manusia sesungguhnya dilakukan secara simultan terus menerus dari periode ke periode berikutnya secara berkesinambungan, karena terkait dengan regenerasi. Jika dalam regenerasi diputus mata rantainya maka yang terjadi adalah timbul “*gap generation*”, yang justru saat ini sudah dirasakan akibat diterapkan “*zero growth*” pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2002 yang lalu. Oleh sebab itu sesungguhnya diperlukan pertimbangan yang cermat, dalam memberikan evaluasi terhadap “peran eksistensi birokrasi pemerintahan”, dalam rangka pembangunan nasional yang berkelanjutan di era globalisasi.

Terkait dengan belum optimalnya efektifitas birokrasi pemerintah pada dasarnya bukan terletak pada “potensi secara kuantitas dan kualitas sumberdaya apatur”, akan tetapi secara empiris terletak pada berkurangnya “beban kerja” organisasi birokrasi pemerintah, akibat sebagian besar “*main function*” telah dikontrakan atau dikerjakan oleh pihak ketiga melalui kebijakan pemerintah itu sendiri yaitu kebijakan “pengadaan barang dan jasa” seperti yang disebutkan diatas. Memang selama ini belum ada penelitian tentang pengaruh kebijakan pengadaan barang dan jasa terhadap melemahnya eksistensi kinerja aparatur birokrasi. Akan tetapi berdasarkan fenomena dan fakta empiris telah terjadi misalnya; kecenderungan kebanyakan pegawai hanya bekerja paruh waktu karena “kurangnya volume pekerjaan”, banyak tenaga yang memiliki *skill* relatif kurang didayagunakan secara efektif, kecenderungan para aparatur birokrasi berpikir “*instan*” artinya cenderung malas berpikir yang kompleks, tidak mau repot, sehingga cenderung lebih senang menggantungkan pemikiran kepada tenaga konsultan, dan lain-lain.

Organisasi pemerintahan memang pada hakekatnya lebih kompleks dibanding dengan organisasi bisnis, tidak hanya karena ruang lingkupnya yang sangat luas yaitu negara dan beban kerja yang meliputi seluruh urusan kehidupan masyarakat, sehingga menyebabkan desain struktur organisasi yang menjadi ciri khas organisasi pemerintahan adalah lini dan staf. Organisasi ini cenderung memiliki hirarki yang panjang, kelemahan desain struktur organisasi pemerintah yang seperti ini, dalam pembuatan keputusan administratif memerlukan proses yang lama. Proses kegiatan semacam itu sering tumbuh berbagai macam spekulasi yang bersifat birokratisme. Oleh karena itu desain dan struktur organisasi pemerintahan sebagai mana telah dibahas secara luas dan mendalam pada bab diatas maka organisasi yang efisien dan efektif, harus menjadi perhatian utama dalam membuat desain organisasi pemerintahan tersebut. Penataan organisasi pemerintahan seperti misalnya organisasi Departemen-Departemen di pemerintahan pusat (Direktorat Jenderal) fungsinya cenderung *overlapping* atau tumpang tindih atau ketidak sinkronan antara *main function* (Direktorat Jenderal) dengan staf *function* (Badan-Badan) agar ditata ulang fungsi maupun ketatlataksanaanya. Bahkan jika trend dalam sinkronisasi kebijakan dengan *main function* sulit dipertemukan, untuk efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi departemen, patut dipertimbangkan agar disatukan kembali dalam satu atap *main function* ke Direktorat Jenderal bagi organisasi yang bertipe “*holding company*”, seperti “Kementerian Perhubungan”. Adapun desain struktur organisasi lini dan staf yang terlalu *hirearchis* sudah saatnya harus diperpendek atau di rampingkan menuju bentuk organisasi flat.

3. ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH

Menurut Stewart²⁹ organisasi pemerintahan daerah menjadi “*multi purpose organization*”. Dalam praktiknya, pemerintahan daerah sebagai organisasi kemudian membentuk dinas-dinas daerah sebagai unit operasional. Pembentukan dinas-dinas tersebut dilakukan dengan menggunakan dua

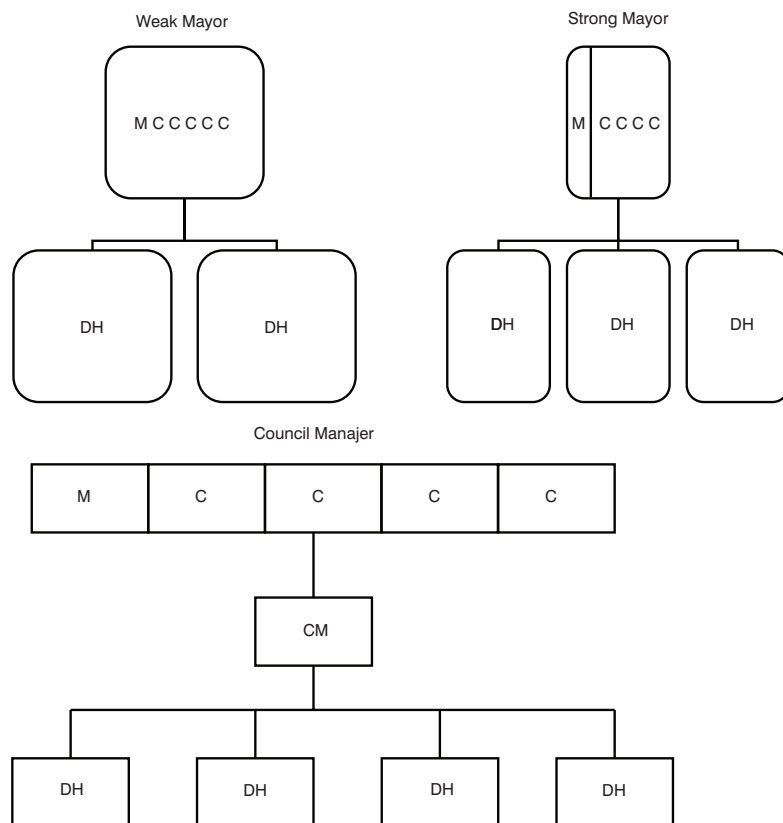
²⁹ Stewart, John, *Op. Cit.*, h. 3.

pendekatan. Pertama, disebut oleh Daft³⁰ sebagai "*self-contained product groups*". Dan oleh Hatch³¹ (1997) disebut sebagai "*multi divisional structure*".

Pendekatan yang dikemukakan oleh Daft (1994) dan Hatch (1997) disebut sebagai "*functional structure*". Kedua pendekatan ini digunakan untuk membedakan berbagai bentuk dinas yang ada pada setiap organisasi pemerintahan daerah sesuai dengan karakteristik masing-masing. Karakteristik tersebut dapat dicermati dari setiap dinas dalam melakukan pelayanan.

Selanjutnya Graham Jr dan Hays³² (1991) mengemukakan bentuk-bentuk umum organisasi pemerintahan daerah, khususnya untuk wilayah perkotaan dengan tiga macam yaitu sebagai berikut: 1) Walikota dengan posisi yang lemah (*weak mayor*), 2) Walikota dengan posisi yang kuat (*strong mayor*) dan 3) bentuk manajer kota (*council-manager*). Bentuk-bentuk umum organisasi pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan tersebut dapat digambarkan dalam bentuk model sebagai berikut:

Gambar 3.4.
Bentuk Umum Organisasi Pemerintahan Daerah



Sumber: Graham Jr dan Hays, 1991

³⁰ Daft, Richard L., *Op. Cit.*, h. 194.

³¹ Hatch, Marry Jo, *Organization Theory, Modern Symbolic and Post Modern Perspectives*, Oxford University Press, New York, 1997, h. 184.

³² Graham Belase Cole Jr and Steven W.Hays, *Op. Cit.*, h. 20.

Dilihat dari aspek kelembagaan, sebagian fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dilembagakan dalam bentuk dinas-dinas sebagai unit-unit pelaksana. Namun, sampai sekarang belum ada kriteria yang jelas yang dapat dipakai sebagai pedoman untuk melembagakan suatu fungsi ke dalam dinas di luar aspek legalitas. Akibatnya, tidak ada keseragaman mengenai jenis dan jumlah dinas yang ada antar daerah walaupun kemungkinan daerah-daerah tersebut memiliki karakteristik yang relatif sama.

Terdapat kecenderungan unit-unit dalam Sekretariat Wilayah Daerah (Setwil) berperan sebagai unsur operasional dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut sehingga mengurangi peran dinas itu sendiri. Keadaan ini jelas akan menyebabkan kekaburan wewenang, menyulitkan koordinasi yang pada gilirannya berakibat tidak efisien dan efektifnya Pemerintah Daerah dalam melayani masyarakat dan menyulitkan Pemerintah Pusat dalam menjalankan fungsi pembinaan.

Di samping itu, terjadi kecenderungan pemekaran kelembagaan dengan alasan peningkatan pelayanan masyarakat. Berdasarkan dari berbagai hasil penelitian, ternyata banyak terjadi proliferasi yang kurang efisien. Akibatnya, struktur bukan lagi merupakan akomodasi fungsi, tetapi lebih merupakan akomodasi terhadap birokrat. Struktur kelembagaan yang bertingkat-tingkat telah memperpanjang rantai birokrasi sehingga memperlambat pelayanan. Misalnya, birokrasi rendahan akan disibukkan dengan urusan laporan dan rapat dengan birokrasi atasan, sedangkan pelayanan kepada masyarakat itu sendiri kurang mendapat prioritas. Disisi lain, belum tentu semua fungsi-fungsi pemerintahan telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (misalnya, tidak semua kota mempunyai unit pemadam kebakaran). Selain itu, belum tentu juga fungsi-fungsi yang telah dilembagakan menunjukkan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan.

Sisi lain yang juga menonjol dari Pemerintah Daerah dewasa ini, dilihat dari aspek kelembagaan adalah kurang sesuainya otonomi dan kelembagaan yang ada pada Pemerintah Daerah dengan realitas pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan. Sampai saat ini belum ada perbedaan yang substantial dalam hal kelembagaan dan isi otonomi antara kota raya, besar, menengah dan kecil. Tiadanya klasifikasi telah mengakibatkan pengaturan yang kurang sesuai antara besaran Daerah/Kota dengan isi otonominya dan bentuk serta susunan kelembagaannya. Pendekatannya cenderung mengarah pada penyeragaman, yang jelas kurang akomodatif dengan kenyataan yang ada dan pada gilirannya mengakibatkan kurang efisiennya pengelolaan Daerah/Kota dan sering aparat Pemerintah Daerah/Kota dihadapkan pada kevakuman landasan hukum untuk bertindak.³³

Analisis terhadap beban atas dasar perhitungan intensitas dan ekstensitas pelayanan masyarakat yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dimasa sekarang dan antisipasinya dimasa depan akan merupakan pertimbangan utama dalam penentuan kelembagaannya. Optimalisasi kelembagaan Pemerintah Daerah akan mengoptimalkan pula *overhead cost* penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut. Sehubungan dengan makin meningkatnya *share* pihak swasta dimasa depan dalam pembiayaan pembangunan, maka pendekatan birokrasi yang *streamline* akan merupakan pilihan yang tepat untuk mengantisipasi peran birokrasi pemerintahan masa depan yang akan lebih dituntut berperan sebagai pengarah dibandingkan sebagai pemberi pelayanan langsung (*service provider/rowing*).

Strategi pengembangan institusi yang perlu mendapat prioritas untuk diperkuat adalah dinas-dinas yang berkaitan dengan pelayanan publik. Walaupun unit-unit di sekretariat Pemda, Kecamatan,

³³ *Ibid.*, h. 11

Kelurahan perlu juga ditingkatkan, namun unit-unit yang merupakan perwakilan/cabang dari dinas-dinas hendaknya mendapat prioritas.³⁴

Keberadaan organisasi pemerintah tetap masih sangat dibutuhkan masyarakat, karena organisasi pemerintah bertujuan melayani kepentingan publik yang pada hakekatnya menyangkut eksternalitas yang tidak disediakan oleh organisasi swasta. Oleh karena itu, organisasi pemerintah lebih bersifat mengatur *regulatory*, *mandatori* dan pengendalian, dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat. Sebagaimana dikatakan oleh Hughes dalam Amri Yousa (1994) menjelaskan bahwa “*government organizations are created by the public for the public and need to be accountable to it*” (organisasi pemerintah diperlukan memenuhi kepentingan masyarakat dan mempertanggung jawabkannya).

Sadu Wasistiono³⁵ menjelaskan secara empirik bahwa organisasi Pemerintah Daerah di Indonesia secara umum sumber daya aparturnya sulit dikategorikan sebagai SDM yang profesional, karena belum ada standar kerja yang spesifik untuk masing-masing jenis pekerjaan. Keadaan ini tidak terlepas dari model organisasi yang digunakan oleh pemerintah daerah yang lebih banyak menggunakan model organisasi struktural.

Keadaan tersebut, sejalan juga dengan penelitian yang dilakukan oleh Azhar Kasim³⁶ tentang bagaimana implikasi organisasi dari kebijaksanaan desentralisasi pemerintah dan Otonomi Daerah, khususnya sehubungan dengan konsekuensi penyerahan berbagai urusan pemerintahan kepada Daerah Otonom Tingkat II Percontohan. Terdapat enam hal pokok yang menjadi hasil penelitian tersebut yaitu:

1. Implikasi organisasi kebijaksanaan desentralisasi dan Otonomi Daerah, khususnya dengan adanya Proyek Percontohan Otonomi Daerah Tingkat I adalah terjadinya proliferasi organisasi karena bertambahnya jumlah dinas-dinas Dati II menyusul penyerahan sebagian besar urusan-urusan pemerintahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh instansi vertikal yang ada di Dati II yang bersangkutan.
2. Penyerahan banyak urusan pemerintahan kepada Dati II telah menyebabkan bertambahnya beban keuangan yang harus dipikul oleh dati II yang bersangkutan. Keadaan ini disebabkan oleh pertumbuhan pendapatan yang lebih kecil dibandingkan dengan pertumbuhan anggaran. Di samping itu, proliferasi organisasi perangkat Dati II mendorong inefisiensi dalam penggunaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana.
3. Pengelolaan sumber daya belum terintegrasi dengan program/aktivitas Pemerintah Dati II karena masih dikelola secara sentralisasi sektoral. Meskipun urusan-urusan pemerintahan sudah diserahkan kepada Dati II, tetapi sebagian besar pendapatan Dati II masih tetap berasal dari bantuan pemerintah pusat atau Dati I dan prosedur pengajuan usulan proyek pembangunan dan usulan kegiatan rutin Dati II seperti Daftar Usulan Proyek (DUP) maupun Daftar Usulan Kegiatan (DUK) serta pengajuan formasi pegawai masih tetap melalui berbagai Kanwil, departemen teknis yang terkait, Departemen Keuangan dan Bappenas.
4. Sudah ada upaya penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan masyarakat oleh Pemerintah Dati II seperti dengan mendirikan Kantor Pelayanan Satu Atap untuk pelayanan

³⁴ *Ibid.*, h. 12.

³⁵ Wasistiono, Sadu, *Pengembangan Organisasi Fungsional di Lingkungan Pemerintah Daerah*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Volume-1, Edisi Ketiga, 2004, Program Pascasarjana STPDN, h.1.

³⁶ Kasim, Azhar, *Tinjauan Organisasi Daerah Tingkat II: Studi Kasus Dua Kabupaten/Daerah Tingkat II Percontohan*, Laporan Penelitian, FISIP UI, 1996, h. 5.

- pengurusan sebagai perizinan. Meskipun penyederhanaan sistem dan prosedur kerja telah berhasil memperpendek waktu pelayanan tetapi belum dipelajari apakah pelayanan tersebut sudah memuaskan masyarakat.
5. Terdapat perbedaan persepsi antara berbagai instansi pemerintah yang terlibat dalam implementasi Proyek Percontohan Daerah Otonomi Tingkat II tentang visi Otonomi Daerah dan nilai-nilai yang terkait di dalamnya.
 6. Jenis kepemimpinan yang dominan di dalam organisasi perangkat Dati II adalah kepemimpinan yang lebih bersifat birokratik. Keadaan ini tidak sesuai dengan kebutuhan Dati II sebagai daerah otonom karena kurang menekankan pada pendekatan partisipatif dan demokratis tetapi lebih menekankan pada pendekatan formal dan hierarkis.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti diamanatkan UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan perubahan paradigma manajemen pemerintahan birokrasi yang berorientasi kepada efisiensi dan efektivitas. Penyelenggaraan birokrasi pemerintah perlu diarahkan kepada prinsip mewujudkan *Good Governance* dengan berorientasi kepada 3 pendekatan yaitu efisiensi, ekonomi dan pemerataan. Manajemen pemerintah yang sentralistik beralih kepada manajemen birokrasi yang desentralistik merupakan perubahan yang memerlukan pemikiran dan pengkajian yang mendalam dan komprehensif.

Pada awal 2003, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang lebih lanjut mengatur kriteria, susunan dan struktur organisasi perangkat daerah. Di dalam PP tersebut telah ditetapkan mengenai standar jumlah pembentukan dinas dan lembaga teknis daerah serta kriteria bobot pembentukan dinas di daerah. Peraturan ini dalam pelaksanaan awal telah menimbulkan polemik tersendiri dalam pengelolaan kelembagaan daerah mengingat belum jelasnya argumentasi dan dasar secara akademis mengenai penentuan standar jumlah 10 dinas bagi tingkatan provinsi dan 14 dinas bagi kabupaten/kota. Dengan kondisi tersebut, maka peraturan ini harus disosialisasikan ke seluruh daerah sehingga mampu menjadi pedoman dalam membentuk perangkat daerah yang dibutuhkan sesuai dengan potensi dan kompetensinya.

Guna membandingkan kedua UU yang menyangkut perubahan organisasi Pemerintah Daerah tersebut terdapat perbedaan yang mendasar terutama UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Karakteristik umum perbedaan kedua bentuk organisasi pemerintahan menurut Sadu Wasistiono digambarkan yaitu pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan:

1. Serba seragam, kaku dan kurang akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat;
2. Lebih berorientasi pada keberhasilan kepemimpinan kepala daerah belum kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat;
3. Fungsi utamanya lebih sebagai promotor pembangunan dibandingkan sebagai pelayanan masyarakat;
4. Unsur staf memegang peranan penting sebagai *think tank* sedang unsur pelaksanaan kurang memperoleh perhatian;
5. Belum ada pengukuran kinerja yang bersifat objektif dan berparameter jelas. Pengukuran kinerja lebih berdasarkan pada pertimbangan subjektifitas dari pimpinan;

6. Terpengaruh oleh organisasi manajemen militer yang tidak berorientasi pada pelayanan;
7. Lebih bercorak organisasi struktural yang berorientasi kepada kekuasaan; dan
8. Hierarki dan rentang kendali dijaga secara ketat.

Adapun setelah terjadi perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan kontra konsep dari UU Nomor 5 Tahun 1974, karena adanya perbedaan filosofi, paradigma dan pendekatan yang digunakannya. Keadaan ini berpengaruh pula terhadap pola penyusunan organisasi Pemerintah Daerahnya. Sebagai perbandingan dapat dikemukakan karakteristik umum organisasi Pemerintah Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut:

1. Daerah diberi peluang untuk menyusun organisasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masing-masing (*self renewing system*);
2. Penyusunan organisasi dikaitkan dengan visi dan misi organisasi (*mission dan rule driven organization*);
3. Diarahkan untuk memiliki parameter kinerja yang jelas dan teratur;
4. Fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga unsur pelaksana (baik teknis maupun kewilayahan) perlu memperoleh perhatian yang besar baik dari segi kewenangan, dana, personil maupun logistik.

Sistem hirarki menjadi lebih longgar dan rentang kendali menjadi tidak beraturan, sehingga pengembangan karir pegawai negeri sipil (PNS) secara struktural menjadi tidak pasti karena lebih diarahkan kepada jabatan fungsional.

Oleh karena itu, dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa ada lima variabel yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan organisasi perangkat daerah, yaitu: 1). Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah; 2). Karakteristik kebutuhan dan potensi daerah; 3). Kemampuan keuangan daerah; 4. Ketersediaan sumber daya aparatur; dan 5). Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Kelima variabel tersebut di atas menjadi bahan pertimbangan dan merupakan masalah yang sangat esensial, sebab kelima variabel tersebut jika tidak menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan organisasi Pemerintah Daerah maka akan mengakibatkan terganggunya efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.

Sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang efektif sejak tahun 2001 hingga saat ini pelaksanaan Otonomi Daerah belum menunjukkan hasil yang menggembirakan bahkan permasalahan yang sering timbul dan cukup kompleks dikarenakan oleh format organisasi pemerintahan daerah yang belum tertata dengan baik terutama yang menyangkut kelima lima aspek. Adapun kelima aspek tersebut sebagai berikut:

1. Aspek kewenangan yang belum jelas.
Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota sering menimbulkan tarik-menarik kewenangan antara Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Pusat terutama dengan sektor-sektor dan juga dengan pemerintah provinsi dengan Kabupaten/Kota dalam hal tidak ada hierarki antara Gubernur dengan Bupati/Walikota, sehingga aspek kewenangan ini menjadi ajang konflik yang masing-masing saling mempertahankan. Jika

Pemerintah Daerah mengacu kepada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Pemerintah Pusat mengacu kepada UU sektor masing-masing, maka ada empat aspek yang seringkali menjadi permasalahan yaitu:

2. Aspek kebutuhan dan potensi daerah
Organisasi perangkat daerah sering disusun tidak berdasarkan kepada kebutuhan dan potensi serta karakteristik daerah, sehingga banyak pembentukan dinas-dinas yang tidak dibutuhkan dan mubazir, semata-mata yang menjadi bahwa pertimbangan hanya untuk menampung pegawai akibat dari penggabungan ke kantor wilayah atau kantor departemen.
3. Aspek keuangan daerah
Terjadi pembengkakan anggaran daerah dikarenakan untuk alikasi tunjangan jabatan dan peningkatan eselonisasi pada struktur organisasi yang disusun, sehingga banyak Pemerintah Daerah APBD habis sampai kurang lebih 70%-80% menanggung beban *overhead cost* untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah, belum lagi muncul gejala pemekaran (*proliferation*) organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah.
4. Aspek sumber daya aparatur daerah
Aspek Sumber Daya Aparatur Daerah dapat didefinisikan seperti misalnya konstruksi Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Adapun perangkat daerah sebagai pejabat karir sering dihadapkan dengan pejabat politik (DPRD dan Kepala Daerah) sehingga untuk menentukan pejabat karir seperti Kepala Dinas atau Sekretaris Daerah atau Sekretaris DPRD sering menjadi ajang politisasi, padahal pejabat karir yang *notabene* adalah pegawai negeri sipil harus bersifat netral, non partisan dan profesional.
5. Aspek pola kerjasama antar daerah dan atau pihak ketiga
Organisasi perangkat daerah yang disusun berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2000 juga belum mampu mendorong kerjasama antara pemerintah daerah atau dengan pihak ketiga, bahkan yang sering terjadi adalah konflik antar Pemerintah Daerah dikarenakan berebut kewenangan misalnya tentang sumber-sumber daya alam atau lahan pembuangan sampah. Demikian juga kerjasama dengan pihak ketiga kurang mendapat perhatian, dikarenakan para investor menemukan hambatan yang bersifat *high cost economic* atau bahkan kebijakan yang disinsentif.

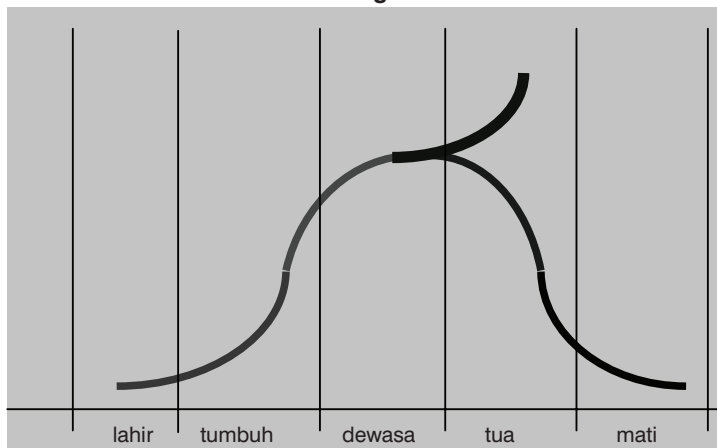
Dalam konteks UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, permasalahan yang cukup menguat adalah dikembangkannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang berakibat kepada tata hubungan yang harus berubah pula bagi DPRD dan KDH di dalam pemerintahan daerah. Namun, hierarki pemerintahan nampaknya akan diperkuat dengan susunan kebijakan lokal yang hierarkis. Akhirnya, kedua materi pun amat berpengaruh kepada tata hubungan antar pemerintahan.³⁷

Sementara itu, PP No.8 Tahun 2003 yang seharusnya dapat berfungsi mengisi kekurangan atau ketidakjelasan pengelolaan kelembagaan Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, tapi pada kenyataannya masih memperlihatkan ambivalensi dalam penataan organisasi perangkat daerah.

³⁷ Hossein, Bhenyamin, dkk., *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip UI, Depok, 2005, h. 60.

Organisasi pada dasarnya seperti sebuah organisme yang memiliki siklus hidup. Organisasi dalam siklus hidupnya mengalami masa-masa layaknya manusia seperti lahir, tumbuh, dewasa, tua dan mati. Namun agak berbeda sedikit dengan manusia, organisasi dapat senantiasa diperbaharui. Ketika siklusnya mulai menurun, organisasi harus segera berbenah dan menyesuaikan dengan lingkungannya agar dapat sejalan dengan perkembangan zaman. Hal ini dinyatakan oleh Sadu Wasistiono³⁸ bahwa setiap organisasi, termasuk organisasi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengkoordinasi agar visi dan misinya tercapai secara memuaskan serta organisasinya senantiasa mampu/beradaptasi dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal yang dinamis.

Gambar 3.5.
Siklus Organisasi



Dalam pengembangan organisasi banyak pilihan yang dapat dilakukan antara lain adalah dengan melakukan reorganisasi atau penataan ulang organisasi. Reorganisasi umumnya memiliki tujuan sebagai berikut:

- (1) memperkecil pemborosan dan duplikasi dengan mengintegrasikan beberapa satuan organisasi yang menjalankan tugas yang sama atau mirip.
- (2) mengurangi jumlah satuan-satuan organisasi yang harus melapor pada pimpinan dengan mengkonsolidasikan unit-unit tersebut kedalam kelompok kerja yang lebih sedikit.
- (3) memungkinkan para staf memberikan nasehat kepada pemimpin organisasi
- (4) mempertegas kewenangan dan tanggung jawab sehingga keputusan dapat dibuat secara lebih efektif dan bertanggung jawab
- (5) mengurangi jabatan-jabatan dan satuan-satuan pimpinan yang lebih banyak pada hal-hal rutin daripada terlibat pada proses pembuatan kebijakan
- (6) menyemangati satuan-satuan perencanaan untuk selalu memberikan bantuan kepada para pembuat keputusan
- (7) membuka kemungkinan untuk melakukan penjaminan yang sistematis dan kontinyu terhadap manajemen personalia dan prosedur penganggaran.

³⁸ Wasistiono, Sadu, *Pengembangan organisasi Fungsional di Lingkungan Pemerintah Daerah: uji coba pada organisasi satuan polisi pamong praja*, Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah, 2004, h. 1

Dengan demikian pengembangan organisasi adalah suatu proses yang telah direncanakan sebelumnya yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Gibson (1997) dalam Indrawijaya³⁹ menyatakan bahwa pengembangan organisasi adalah: "proses terencana, dikelola secara sistematis untuk merubah budaya, sistem dan perilaku organisasi guna meningkatkan efektivitas organisasi".

Senada dengan Gibson, Becker sebagaimana dikutip oleh Indrawijaya,⁴⁰ juga mendukung pernyataan tersebut malah dinyatakannya bahwa pusat perhatian perubahan tersebut adalah orang-orang dalam organisasi yang bersangkutan. Pengembangan organisasi adalah suatu proses dari perubahan berencana terhadap orang-orang yang ada dalam organisasi secara keseluruhan. Pusat perhatiannya adalah dengan meneliti orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut, mengenai bagaimana orang-orang tersebut bekerja sebagai suatu kesatuan, bagaimana berfungsi dalam unitnya masing-masing, dan apa yang perlu diubah sehingga dapat bekerja secara efektif.

Menurut Indrawijaya,⁴¹ baik Gibson (1997) maupun Becker (1989) sama-sama menyatakan bahwa tujuan akhir dari pengembangan organisasi adalah efektivitas. Sehubungan dengan tujuan pengembangan organisasi, terdapat tiga pendekatan yang sering digunakan. Tiga pendekatan umum pada perubahan berencana dalam organisasi sebagaimana diidentifikasi oleh Steers,⁴² sebagaimana dikutip oleh Indrawijaya, meliputi: 1). perubahan yang terutama ditunjukkan pada pribadi individu; 2). perubahan yang ditunjukkan pada struktur dan sistem organisasi, serta; 3). perubahan yang ditunjukkan pada iklim organisasi dan gaya hubungan antar pribadi.

Untuk menciptakan organisasi yang baik ada 3 (tiga) kondisi kunci untuk mengubah organisasi yang dikelola secara tradisional ke dalam suatu *resilient organization* yaitu organisasi yang mandiri dan mampu merespons perubahan lingkungan yang terus menerus teridentifikasi. Kondisi kunci tersebut seperti yang dikemukakan oleh Devrey⁴³ adalah: 1). *Allow each person to keep score*; 2). *create a free flow of activity in the direction of the customer, and*; 3). *give each person a stake in the outcomes*

Pengembangan organisasi sebagai tanggapan terhadap perubahan lingkungan dan juga berdampak terhadap restrukturisasi organisasi dinyatakan oleh Gibson⁴⁴ (1997) sebagaimana dikutip oleh Indrawijaya bahwa:

"istilah pengembangan organisasi memberikan implikasi strategi normatif, pendidikan kembali yang dimaksudkan untuk mempengaruhi sistem kepercayaan nilai-nilai dan sikap di organisasi sehingga ini bisa mengadaptasi lebih baik tingkat percepatan perubahan dalam teknologi, dalam lingkungan industri kita dan masyarakat secara luas. Juga termasuk restrukturisasi organisasi formal yang seringkali dimunculkan, dimudahkan dan didorong oleh perubahan normatif dan perilaku."

³⁹ Indrawijaya, 1989, h. 244

⁴⁰ *Ibid.*, h. 234.

⁴¹ *Ibid.*, h. 210.

⁴² *Ibid.*, h. 202

⁴³ Devrey, Chaterine, *Good Service Is Good Business, 7 Simple Strategies For Success*, Competitive Edge Management Series, AIM, 1994, h. 56.

⁴⁴ Indrawijaya, *Op. Cit.*, h. 125.

Perubahan organisasi tidak akan lepas dari perubahan struktur organisasi yang bersangkutan, hal ini dinyatakan oleh Robbins⁴⁵ dimana “ teknik-teknik mempunyai dampak terhadap sistem atau struktur organisasi. Ini berarti bahwa kita akan meninjau pola wewenang yang berubah, akses terhadap informasi, alokasi imbalan, teknologi, dan sebagainya.”

Adanya tuntutan terhadap perubahan struktur organisasi tersebut didasari oleh suatu kenyataan bahwa tuntutan yang dihadapi organisasi baik swasta maupun publik saat ini adalah adanya:⁴⁶

- (1) Perubahan dari barang menjadi *service/jasa*,
- (2) Meningkatnya kompetisi global,
- (3) populasi yang meningkat dan terbatasnya sumber daya,
- (4) pergeseran dari modal keuangan menjadi sumber daya manusia dan informasi,
- (5) Perubahan model organisasi,
- (6) Diversifikasi tempat kerja,
- (7) Meningkatnya harapan konsumen, dan
- (8) Perkembangan teknologi yang sangat cepat.

Pengembangan kapasitas organisasi bukanlah hal yang baru dan unik. Kerangka pemerintahan desentralisasi yang baru memerlukan upaya terkonsentrasi untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran kebijakan Otonomi Daerah dapat dicapai. Banyak proyek bantuan pembangunan yang didanai oleh donor dan pemerintahan Indonesia sebenarnya merupakan elemen dari pengembangan kapasitas, misalnya yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kelembagaan berserta orang-orang yang bekerja di dalamnya dengan memperbaiki kinerja serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas prosedur dan proses kerja.

Pengembangan kapasitas yang dipahami dalam kerangka program nasional mengacu kepada kebutuhan untuk menyesuaikan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan, untuk mereformasi kelembagaan-kelembagaan, untuk memodifikasi prosedur-prosedur kerja dan mekanisme-mekanisme koordinasi, untuk meningkatkan keterampilan dan kualifikasi masyarakat, untuk merubah sistem nilai dan sikap atau perilaku sedemikian rupa sehingga dapat terpenuhinya tuntutan dan kebutuhan Otonomi Daerah sebagai suatu cara yang berbeda dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Tim studi Pengkajian Kebutuhan Pengembangan Kapasitas bagi Pemerintahan Daerah, kerjasama antara BAPPENAS dan Departemen Negeri dan Otonomi Daerah (tahun 1999–2000) dalam proses awal studinya telah menetapkan pengertian atau pemahamannya sendiri tentang kapasitas, untuk mempermudah pengkajian dan pemilihan metode-metode serta pendekatan-pendekatan studi dan analisis kebutuhan-kebutuhan pengembangan kapasitas. Pengertian kapasitas studi ini adalah kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi atau suatu sistem untuk melaksanakan tugas dan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuan-tujuannya secara efektif dan efisien. Hal ini harus didasarkan pada pengkajian terus-menerus secara efektif dan efisien. Hal ini harus didasarkan pada pengkajian terus-menerus terhadap *framework conditions*, dan pada suatu penyesuaian dinamis dari fungsi-fungsi dan tujuan-tujuan.⁴⁷

⁴⁵ Robbins, Stephen P., *Op. Cit.*, h. 420

⁴⁶ Merron sebagaimana dikutip oleh Kasim, Azhar, *Op. Cit.*, h. 14-17.

⁴⁷ Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, “Kerangka Kerja Nasional Pengembangan Kapasitas untuk Mendukung Desentralisasi”, Diterjemahkan oleh Tim GTZ–SDM, 2000, h. 5.

Kapasitas organisasi harus dilihat sebagai kemampuan untuk mencapai kinerja, untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*) dan hasil-hasil (*outcomes*). Kapasitas tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang statis, melainkan harus ditempatkan di dalam suatu konteks dinamis dengan *framework conditions* yang berubah. Karena kapasitas merupakan dimensi yang dinamis, kebutuhan akan pengembangan kapasitas harus didefinisikan kembali dan dikaji kembali secara terus-menerus. Intensitas kebutuhan-kebutuhan pengembangan kapasitas merupakan fungsi dari perubahan-perubahan di dalam kondisi kerangka. Perubahan-perubahan yang bertahap memerlukan suatu pendekatan yang bertahap pada pengembangan kapasitas organisasi. Pergeseran substansial pada *framework conditions* (seperti misalnya dipengaruhi oleh kebijakan desentralisasi) memerlukan upaya-upaya pengembangan kapasitas yang substansial dan tingkat perhatian yang tinggi oleh para pengambil keputusan.

Didasarkan pada pengkajian yang bersumber makalah-makalah, laporan-laporan dan dokumen-dokumen yang ada mengenai kapasitas dan pengembangan kapasitas organisasi. Tim studi merumuskan prinsip-prinsip utama mengenai pengembangan kapasitas organisasi sesuai dengan yang disarankan oleh UNDP. Adapun prinsip-prinsip utama tersebut sebagai berikut:⁴⁸

- 1). Prakarsa-prakarsa pengembangan kapasitas harus mencakup dan memusatkan perhatian pada tiga tingkat yang saling berkaitan: a). Tingkat sistem yang menetapkan kondisi-kondisi kerangka yang memungkinkan dan yang membatasi (pengatur) bagi pemerintah daerah, dan dimana berbagai komponen sistem berinteraksi satu sama lain; b). Tingkat kelembagaan atau entitas, yaitu tingkat badan/lembaga teknis atau lembaga pengantar layanan (*service delivery*) dengan struktur organisasi tertentu, proses-proses kerja, dan budaya kerja; c). Tingkat Individu, yaitu tingkat keterampilan dan kualifikasi individu berupa uraian pekerjaan, motivasi dan sikap kerja, pengertian tentang kapasitas tersebut sesuai dengan pengalaman-pengalaman internasional di mana untuk masing-masing tingkat, dimensi-dimensi kapasitas yang berbeda dapat diidentifikasi dan dianalisis;
- 2). Didasarkan pada pengertian mengenai kapasitas ini, pemahaman mengenai “pengembangan kapasitas” harus jauh lebih luas daripada secara sempit hanya memusatkan perhatian kepada pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia. Dengan demikian, pengembangan kapasitas akan mencakup prakarsa-prakarsa untuk mengubah kondisi-kondisi kerangka (seperti kebijakan, peraturan-peraturan hukum, sumbangan sumber daya, struktur atau tatanan kelembagaan) dan untuk mengubah struktur dan prosedur-prosedur kerja dari lembaga-lembaga.

Pengembangan kapasitas merupakan kegiatan multi-dimensi yang memerlukan orientasi multi-tahunan atau dengan kata lain, di samping kegiatan yang sifatnya segera dan jangka pendek, perlu diimbangi dengan kerangka kerja kegiatan jangka menengah dan jangka pendek, perlu diimbangi dengan kerangka kerja kegiatan jangka menengah dan jangka panjang yang terpadu dan berkesinambungan. Penetapan prioritas dan pentahapan intervensi proses desentralisasi adalah sangat penting dalam kaitannya dengan upaya penyelesaian persoalan-persoalan lintas sektoral. Pengembangan kapasitas dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah harus terkait dengan jenjang pemerintahan seperti kabupaten/kota, provinsi dan pemerintah pusat. Kegiatan ini juga harus terkait

⁴⁸ *Ibid*, h.6-7

dengan para pelaku atau pihak-pihak yang terkait lainnya (*stakeholder*), tidak hanya sektor publik (instansi pemerintah pusat/daerah) tetapi juga legislatif daerah, partai politik, masyarakat daerah, dan organisasi-organisasi kemasyarakatan (*civil society*) yang ada.

Pengembangan kapasitas berkaitan dengan tersedianya kerangka peraturan Otonomi Daerah dan dukungan perumusan kebijakan yang tepat. Selain itu juga diperlukan perubahan institusi dalam berbagai tingkatan, modifikasi mekanisme kerja dalam setiap untuk pemerintahan dan penyesuaian gaya dan instrumen manajemen yang ada. Untuk itu diperlukan upaya yang substansial dalam pengembangan pengetahuan dan keterampilan, pelatihan dan pendidikan politik.

Pengembangan kapasitas juga merupakan perubahan pola-pola interaksi di antara organisasi sektor publik dan antara sektor publik dan masyarakat. Dalam konteks desentralisasi dan Otonomi Daerah, pengembangan kapasitas harus mendukung terjadinya proses efektivitas pengembangan kelembagaan yang demokratis melalui keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan sejak awal perencanaannya serta menjamin terjadinya proses *checks and balance*. Transparansi dan akuntabilitas merupakan hal yang perlu dimulai melalui proses partisipasi masyarakat. Adanya budaya penyediaan dan pengantaran pelayanan yang baik bagi kepuasan pelanggan/masyarakat (*customer satisfaction*) dari setiap proses administratif pada institusi pemerintah daerah merupakan salah satu sasaran yang harus dicapai dalam program pengembangan kapasitas.

Pengembangan kapasitas harus *demand-driven*, artinya pelaksanaan kegiatannya yang sasarannya berada di daerah harus betul-betul memperhatikan kondisi dan kebutuhan khusus daerah yang heterogen dan sejauh mungkin dihindari upaya penggunaan pendekatan yang standar dan seragam. Pengalaman di beberapa negara yang melakukan desentralisasi menunjukkan bahwa proses belajar merupakan instrumen yang sangat efektif dalam pengembangan kapasitas. Promosi berbagai perubahan yang didapat dari inovasi, hal-hal yang telah dilakukan, dan keberhasilan pendekatan antar pemerintah daerah (*horizontal networking*) adalah elemen yang unik dalam strategi pengembangan kapasitas. Pengalaman hasil, pendekatan dan instrumen sebaiknya didokumentasikan dan tersedia bagi daerah lain untuk mempercepat proses desiminasi dari praktek yang baik dan teruji.

Langkah awal dalam proses pengembangan kapasitas adalah penyesuaian dan modifikasi dari instrumen dan institusi yang ada dan perlu dikembangkan kapasitasnya. Pengembangan kapasitas tidak selalu perlu untuk menetapkan suatu organisasi maupun institusi baru, sepanjang yang ada masih dapat disesuaikan dengan kerangka kondisi yang baru. Sejalan dengan sasaran luas dan bervariasi, maka potensial penyedia (*provider*) yang relevan akan dapat memainkan perannya dalam pengembangan kapasitas, seperti Badan-badan Diklat Departemen. Asosiasi Pemerintah Daerah, Asosiasi Profesional, Universitas, Lembaga Pengkajian, Penelitian dan Pelatihan Swasta, Konsultan Manajemen, Partai Politik, dan Lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya.

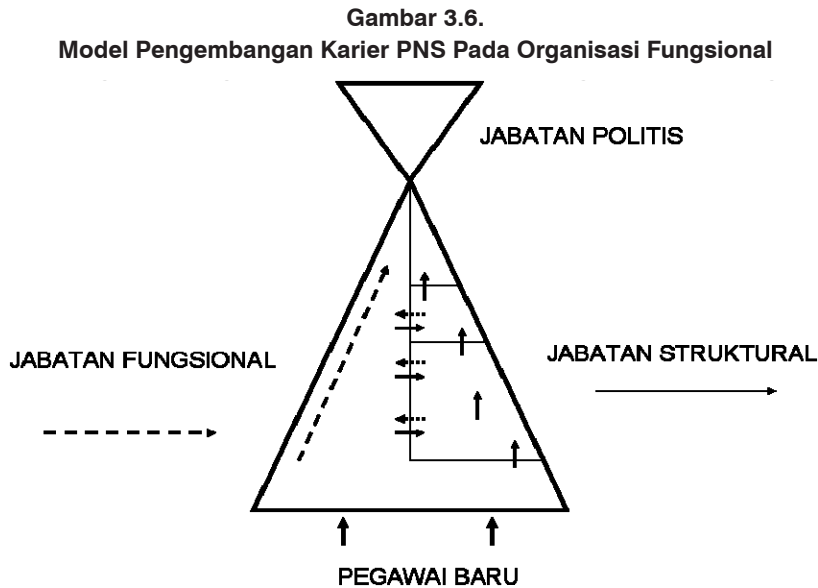
Sehubungan dengan berbagai pemikiran di atas, Sadu Wasistiono⁴⁹ menganalisis model pengembangan organisasi fungsional di lingkungan Pemerintah Daerah. Model organisasi fungsional di lingkungan Pemerintah sebenarnya bukan hal yang baru seperti organisasi Perguruan Tinggi Negeri, LIPI dan BPKP, dapat di kategorikan sebagai organisasi fungsional.

Lebih lanjut Wasistiono⁵⁰ menyatakan bahwa ciri organisasi fungsional adalah bahwa jabatan-jabatan struktural dalam organisasi tersebut diisi oleh pejabat fungsional sesuai bidang keahliannya.

⁴⁹ Wasistiono, Sadu, *Op. Cit.*, h. 2.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 2.

Dengan demikian jabatan fungsional menjadi karier sepanjang masa pengabdian sebagai PNS (*Long Life Career*). Sedangkan jabatan struktural adalah jabatan tambahan bersifat temporer yang dapat diangkat dan diberhentikan setiap saat. Model pengembangan karier PNS pada organisasi fungsional dapat disederhanakan sebagai berikut:



Sumber: Sadu Wasistiono.

Sejak diberlakukan otonomi daerah memang terdapat kecenderungan perubahan organisasi pemerintah daerah tidak berdasarkan atas pertimbangan kelima aspek diatas yaitu; kewenangan yang dimiliki kebutuhan dan potensi daerah, keuangan daerah, sumber daya aparatur daerah, pola kerja sama antar daerah, namun lebih banyak pertimbangan kearah foliterasi dan pentiasan organisasi hanya dikarenakan menampung pejabat daerah dengan berbagai pertimbangan politis dan nonpolitis. Dengan telah ditetapkan UU No. 32 Th. 2004 pemerintahan daerah dan PP No.39 Th. 2007 tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan Kabupaten/Kota, maka sesungguhnya pemerintah provinsi maupun Kabupaten/Kota memanfaatkan kesempatan untuk melakukan perubahan organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Dengan demikian organisasi pemerintahan daerah dapat didesain lebih berorientasi pada pengembangan kapasitas potensi daerah. Sehingga urusan-urusan yang tidak didukung oleh sumber daya yang ada tidak perlu dipaksakan menjadi dinas-dinas dan bahkan konsekuensinya penggabungan beberapa dinas menjadi keharusan. Oleh karena itu dimasa depan organisasi pemerintah daerah harus sesuai dengan kebuhan potensi daerahnya. Apabila efektifitas organisasi pemerintah daerah dapat terwujud, maka lebih mendorong terhadap peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan berjalan effisien dan efektif mampu meningkatkan pelayanan publik di berbagai sektor sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

BAB 4

KEPEMIMPINAN

Sebagaimana telah disinggung mengenai kepemimpinan pada bab terdahulu, maka dalam bab ini akan diuraikan secara mendalam yang ditinjau dari berbagai aspek tentang kepemimpinan. Seperti di utarakan oleh para ahli bahwa faktor kepemimpinan merupakan kunci sukses dalam penyelenggaraan pemerintah.

Terkait dengan pembahasan mengenai kepemimpinan terlebih dahulu akan diuraikan perihal kepemimpinan itu sendiri. Kepemimpinan merupakan kata sifat yang berasal dari kata "pemimpin". Kedua kata tersebut pada hakikatnya merupakan satu kesatuan karena kepemimpinan adalah suatu kegiatan dalam memimpin sedangkan pemimpin adalah orangnya. Secara umum pemimpin diartikan "seseorang yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi orang lain sehingga orang lain tersebut mengikuti apa yang diinginkan oleh seseorang tersebut. Oleh karena itu, pemimpin harus mampu mengatur dan mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan bersama."¹

Dengan demikian pengertian tentang kepemimpinan secara umum dapat dijelaskan bahwa suatu kemampuan yang dimiliki oleh seseorang mampu mempengaruhi orang lain sehingga orang lain tersebut mau mengikuti keinginan terhadap orang yang mempengaruhi tersebut. Adapun penjelasan mengenai pengertian kepemimpinan dari pendapat para ahli sering dijumpai memberikan penjelasan dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Untuk memperdalam dan melengkapi pengetahuan serta wawasan tentang kepemimpinan, maka akan diuraikan pengertian kepemimpinan dari berbagai aspek dimaksud yaitu menurut pendapat Baharuddin Lopa² sebagaimana dikutip Ratnawati, mengemukakan:

Maju mundurnya, tertib tidaknya dan sejahtera-melaratnya suatu bangsa atau masyarakat banyak bergantung pada sikap dan kemampuan para pemimpinnya. Sejarah telah mengajarkan dan

¹ Haiman, Theo, and Raymond L Helgert (1982), sebagaimana dikutip oleh Purwoto Wanasentana, *Efektifitas Kepemimpinan Staf Pimpinan Perusahaan*, Desertasi Program Doktor Universitas Negeri Jakarta, 2000, h. 15.

² Ratnawati, Tri, Op. Cit., h. 5.

memperingatkan kita bahwa pemimpin yang kurang tanggap terhadap aspirasi rakyat, wibawanya akan berkurang. Sebenarnya kalau para pemimpin ingin kepemimpinannya lestari mereka perlu berhati-hati mengemban tugasnya. Mereka tak boleh memimpin menurut kemauan sendiri karena belum tentu kemauannya benar dan sama dengan kemauan rakyat. Oleh karena itu, mereka harus mengamati secara seksama kehendak rakyatnya, dan apabila mereka menemukan hal yang sangat meresahkan masyarakat, perlu cepat mereka atasi. Pada hakikatnya, pemimpin adalah abdi rakyat. Mereka tak boleh berada di atas rakyat.

Pernyataan yang diuraikan diatas menunjukkan pentingnya kehadiran sosok “pemimpin” dalam suatu organisasi. Sebab pada hakekatnya organisasi disamping sebagai wadah yang menampung orang-orang yang melakukan kegiatan sesuai dengan keahliannya, tersusun dalam struktur secara sistimatis berdasarkan *hierarchy* tertentu, juga merupakan interaksi orang-orang yang memerlukan ikatan kuat dalam melakukan “kerjasama” yang dilakukan melalui “konsep kepemimpinan”. Oleh sebab itu seorang pemimpin harus memperhatikan dengan seksama apa yang menjadi aspirasi “orang-orang sebagai anggota organisasi. Ketika menghadapi berbagai persoalan maka “pemimpin” dituntut segera mengatasi persoalan tersebut bahkan “jiwa seorang pemimpin” hendaknya menunjukkan “rasa pengabdian” terhadap tugas untuk melayani orang banyak. Untuk itu seorang pemimpin bersifat mengayomi dan dicintai oleh orang-orang anggota organisasi. Agar bisa memenuhi kriteria diatas maka seorang pemimpin sudah barang tentu memiliki “pengaruh”. Dengan demikian justru konsep “pengaruh” menjadi inti dari definisi “kepemimpinan” seperti dijelaskan diatas. Untuk selanjutnya dalam membahas tentang kepemimpinan secara lebih mendalam akan menjelaskan pemahaman atau pengertian “kepemimpinan” dari berbagai aspek agar memberikan wawasan yang luas dan komprehensif.

1. PENGERTIAN KEPEMIMPINAN

Dalam menguraikan mengenai “pengertian kepemimpinan” pada kesempatan ini akan dijelaskan dari beberapa aspek misalnya dari aspek; komponen kepemimpinan, karakteristik kepemimpinan, sifat kepemimpinan, objek kepemimpinan dan perilaku kepemimpinan, dikutip dari para ahli dibidangnya yaitu sebagai berikut;

a. Komponen Kepemimpinan

Komponen kepemimpinan menurut pendapat J. Kaloh³ yaitu:

- 1). Kepemimpinan adalah sesuatu yang semestinya melekat pada diri seorang pemimpin yang berupa sifat-sifat tertentu seperti, kepribadian (*personality*), kemampuan (*ability*), dan kesanggupan (*capability*).
- 2). Kepemimpinan adalah serangkaian kegiatan (*activity*) pemimpin yang terkait dengan kedudukan (*position*) serta gaya atau perilaku pemimpin itu sendiri.
- 3). Kepemimpinan adalah proses antar hubungan atau interaksi antara pemimpin, bawahan dan situasi.

³ Kaloh, J., *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Pustaka, 2002, h. 25.

Menurut pendapat "Kaloh" diatas bahwa tiga komponen penting yang harus dimiliki oleh setiap "pemimpin yaitu " sifat kepemimpinan" yang terdiri dari "kemampuan, kepribadian dan kesanggupan". Ketiganya pada dasarnya menunjukkan bahwa seorang pemimpin harus memiliki kemampuan teknis dibidangnya dalam arti menguasai suatu ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikuasai untuk mendukung terhadap "kemampuannya" melaksanakan tugas kepemimpinannya. Meskipun keterlibatan pemimpin lebih banyak pada "pengambilan keputusan" akan tetapi dengan dukungan "kemampuan" yang seksama maka " pengambilan keputusan" akan memiliki kualitas yang lebih baik yakni: akurat, cepat, dapat diterapkan dan tepat sasaran. Sehingga nilai keputusan akan bermanfaat bagi pencapaian "tujuan organisasi". Apalagi jika didukung dengan "kepribadian" dan "kesanggupan" yang kuat niscaya "pemimpin " tersebut akan memiliki "kewibawaan" yang besar. Jika "pemimpin" berwibawa dengan sendirinya dalam aktifitas menjalankan roda oganisasi akan berjalan dengan solid dan didukung oleh seluruh jajarannya terutama dengan para bawahannya.

Berdasarkan pengertian di atas dan dikaitkan dengan kegiatan organisasi pemerintahan maka pemimpin dan atau kepemimpinan mempunyai arti sangat strategis dalam rangka mendorong dan menggerakkan pencapaian tujuan organisasi melalui orang lain, sebagaimana pendapat J Yuji Naisumi⁴ "Kepemimpinan merupakan subjek yang penting di dalam manajemen dan ilmu administrasi karena kepemimpinan terkait dengan saling hubungan antara atasan dan bawahan di dalam organisasi".

Sedangkan pendapat Stephen J. Knezevich⁵ mengatakan bahwa "kepemimpinan diartikan sebagai suatu proses untuk mendorong dan meningkatkan kerjasama dengan orang lain dalam suatu organisasi".

Hal ini berarti kepemimpinan merupakan proses berorientasi kepada manusia dan dapat diukur dari pengaruhnya terhadap perilaku organisasional. Aktivitas kepemimpinan bersyarat kepada motivasi orang lain, hubungan antara individu dan interaksi sosial, komunikasi interpersonal, iklim dalam organisasi, konflik interpersonal, perkembangan personnel dan mengantisipasi produktivitas faktor manusia.⁶

Dengan demikian "kepemimpinan " disamping memiliki intensitas yang tinggi terhadap hubungan dengan antar manusia baik secara vertikal maupun horizontal dan interaksi sosial yang bersifat diagonal atau hubungan keluar, semua itu dengan maksud sebagai satu kesatuan dalam menjaga, memelihara dan mengembangkan organisasi agar pencapaian tujuan organisasi yang paling optimum. Jadi peran "pemimpin" sangat besar dalam mendorong proses pertumbuhan produktifitas organisasi. Untuk itu disamping seorang pemimpin menjalnkan fungsikutamanya adalah "mengambil keputusan", maka tugas lain yang juga lebih penting yaitu harus menjaga intensitas hubungan antar anggota organisasi yang menjadi bawahan mencapai titik "keseimbangan" agar "harmonisasi" tetap terpelihara dan terjaga dengan baik dan produktifitas akan selalu terdorong meningkat.

⁴ Naisumi, Jyuji (1989), sebagaimana dikutip oleh Purwoto Wanasentana, *Ibid*, h. 30.

⁵ Knezevich, Stephen J. (1984), sebagaimana dikutip oleh Purwoto Wanasentana, *Ibid*, h. 30.

⁶ Wanasentana, Purwoto, *Ibid*, h. 20.

Selanjutnya aspek lain membahas mengenai kepemimpinan yaitu ditinjau dari aspek karakteristik, untuk memperluas pandangan dan cakrawala yang luas mengenai kepemimpinan pada kesempatan ini akan diuraikan yaitu sebagai berikut:

b. Karakteristik kepemimpinan

Dalam menjelaskan “karakteristik kepemimpinan” berdasarkan pendapat S. Pamudji (1982) sebagaimana yang dikutip oleh E. Koswara⁷ terdapat empat karakteristik kepemimpinan yaitu: 1). Berorientasi dan mengarah kepada kemampuan individu; 2). Menunjukkan kualitas hubungan dan interaksi antara si pemimpin dan pengikut; 3). Menggantungkan diri kepada sumber-sumber individual si pemimpin (walaupun akhirnya mengarah kepada tercapainya tujuan organisasi); 4). Hubungan yang lebih bersifat “personal dan informal yang berpusat pada diri si pemimpin, pengikut dan institusi.

Karakteristik kepemimpinan lebih menegaskan bahwa seorang pemimpin itu akan selalu berinteraksi dengan para pengikutnya, namun kemampuan individu pemimpin itu tetap menjadi modal dasar yang utama bagi seorang pemimpin untuk memiliki “pengaruh dan tetap menjaga kewibawaannya supaya para pengikutnya tetap bertambah meningkat loyalitas dan dedikasinya terhadap pencapaian tujuan organisasi.

c. Objek Kepemimpinan

Dalam membahas “kepemimpinan” dari sudut pandang “objek kepemimpinan” seperti “kepemimpinan pemerintahan” atau kepemimpinan Kepala Daerah” menurut pendapat E. Koswara⁸ dikatakan bahwa “kepemimpinan pemerintahan adalah sikap, perilaku dan kegiatan pemimpin pemerintahan, di pusat dan daerah, dalam upaya mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara”.

Seiring dengan pendapat diatas, tentang “kepemimpinan Kepala Daerah dapat diartikan sebagai” sikap, perilaku dan kegiatan pemimpin Kepala Daerah dalam upaya mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sikap dan perilaku yang dimaksud yaitu yang mencerminkan kearah “etika dan moral serta mampu menjaga komitmen dan mampu menjadi teladan bagi bawahan.

d. Sifat Kepemimpinan

Pembahasan mengenai “kepemimpinan” dari sudut pandang “sifat kepemimpinan” yang dikutip dari para ahli menunjukan bermacam macam sifat yang harus dimiliki oleh “pemimpin” dalam menjalankan tugas kepemimpinannya. Seperti yang dikatakan oleh J Kaloh yaitu diktakan J. Kaloh⁹ yang mengutip pendapat P.Nicolai (1990) dan Stogdill (1974) yang membahas mengenai sifat kepemimpinan. Nicolai mengatakan bahwa beberapa sifat dan watak kepemimpinan pemerintahan yaitu; bersikap kritis terhadap *premis-pramusya*, berkemampuan mengantisipasi kekuatan kelemahan, kesempatan dan bahaya ancaman terhadap tujuan organisasi serta siap mengambil risiko demi kepentingan umum. Sedangkan Stogdill dalam bukunya *Hand book of Leadership* mengemukakan bahwa kepemimpinan itu mengandung beberapa pengertian yaitu

⁷ Koswara, E., *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bahan Kuliah Pada Program Doktor Universitas Satyagama, 2003, h. 15.

⁸ *Ibid.*, h. 25.

⁹ Kaloh, J., Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, PT Gramedia, 2002, h. 34.

- 1). Kepemimpinan sebagai titik pusat proses-proses kelompok.
- 2). Kepemimpinan adalah suatu kepribadian yang mempunyai pengaruh.
- 3). Kepemimpinan adalah seni untuk menciptakan kesesuaian faham atau kesediaan, kesepakatan.
- 4). Kepemimpinan adalah pelaksanaan pengaruh.
- 5). Kepemimpinan adalah tindakan atau perilaku
- 6). Kepemimpinan adalah suatu bentuk persuasi
- 7). Kepemimpinan adalah suatu hubungan kekuatan kekuasaan.
- 8). Kepemimpinan adalah sarana penerapan tujuan.
- 9). Kepemimpinan adalah suatu hasil dari interaksi.
- 10). Kepemimpinan sebagai inisiatif (permulaan) dari struktur.

Penjelasan diatas menambah deretan berbagai tuntutan persyaratan yang harus dimiliki seorang “pemimpin”, menunjukan seolah sosok pemimpin seperti “*superman*”, harus serba bisa dan selalu harus unggul dan menang dalam setiap menghadapi kompetisi dalam rangka menjaga organisasi yang dipimpinnya agar tetap eksis menghadapi risiko perubahan baik dari dalam maupun luar organisasi.

e. Perilaku kepemimpinan

Pendapat Yuki (1989) yang dikutip Kaloh,¹⁰ menyatakan bahwa perilaku kepemimpinan itu mencakup: 1). Menyebarkan informasi (*informing*); 2). Merencanakan (*planning*); 3). Mengorganisir (*organizing*); 4). Memecahkan masalah (*problem solvin*); 5). Merumuskan peranan dan tujuan (*clarifying*); 6). Memonitor (*monitoring/controlling*); 7). Memotivasi (*motivating*); 8). Mencegah konflik dan mengembangkan kelompok (*managing conflict and team building*); 9). Membuat jaringan (*net working*).

Penjelasan Yuki mengenai kepemimpinan lebih menekankan pada fungsi fungsi manajerial seorang pemimpin. Memang pada dasarnya kemampuan manajemen seorang pemimpin harus menjadi standar untuk memilih seorang “pemimpin” terutama kepemimpinan pemerintahan. Apabila seorang pemimpin memiliki “kemampuan manajemen” yakni sembilan (9) fungsi manajemen seperti yang diutarakan oleh Yuki diatas, niscaya mampu menggerakkan organisasi pemerintahan secara efisien dan efektif, namun jika sebaliknya seorang pemimpin kurang memiliki kemampuan manajemen yang cukup, niscaya roda organisasi akan berjalan kurang lancar, ibarat mobil jalannya lamban dan terkadang mogok.

Berdasarkan pada uraian pembahasan tentang kepemimpinan di atas dan dikaitkan dengan objek kepemimpinan yaitu “kepemimpinan pemerintahan misalnya Kepala Daerah seperti Gubernur atau Bupati/Walikota, harus memenuhi persyaratan sebagaimana penjelasan diatas. Kepemimpinan Kepala Daerah tersebut harus selalu menunjukan sifat, karakteristik, sikap dan perilaku serta didukung oleh kemampuan manajemen yang prima dalam menjalankan kegiatan kepemimpinan Kepala Daerah dalam rangka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹⁰ *Ibid.*, h. 54.

Kedudukan Kepala Daerah jika dikaitkan dengan tujuan dan semangat Otonomi Daerah yaitu mengembangkan pembangunan dan partisipasi masyarakat secara luas guna tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka kedudukan Kepala Daerah sebagai figur kepemimpinan di daerah menjadi sangat strategis karena dengan meningkatkan kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan terutama di daerah-daerah diperlukan solusi melalui pengambilan keputusan yang cepat, tepat dan mencapai sasaran dan dalam hal ini menjadi tugas utama bagi Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintahan yang handal, menjadi tuntutan dimasa depan seiring dengan era pasar bebas dan persaingan antar negara semakin tajam.

Dengan demikian kompleksitas organisasi dan manajemen pemerintahan dewasa ini maka Kepala Daerah dituntut kemampuan kepemimpinan yang prima guna tercapainya efektifitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Untuk itu dengan kemampuan manajemen yang handal tersebut maka tugas inti pemimpin adalah pengambilan keputusan maka akan menghasilkan keputusan yang sesuai dengan tujuan dan sasaran organisasi secara optimum. Keberhasilan manajer atau pemimpin dalam mengelola kompleksitas permasalahan organisasi dalam menghadapi pengaruh internal dan eksternal organisasi salah satunya adalah terletak pada pengambilan keputusan yang tepat untuk mengatasi masalah yang timbul dalam pencapaian organisasi.

Seorang pemimpin dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan organisasi dan manajemen selalu dihadapkan dengan sikap untuk mengambil atau membuat keputusan baik untuk keputusan yang bersifat sehari-hari (*day to day work decision*) maupun keputusan strategis organisasi yang datanganya secara berkala, periodik maupun secara tiba-tiba. Setiap keputusan yang diambil atau dibuat memiliki suatu atau kualitas yang berbeda-beda. Memang kadangkala ditemukan kurang bermutunya suatu keputusan, sehingga ada upaya terus menerus oleh seorang manajer atau pemimpin organisasi untuk memperbaiki kualitas keputusan. Adapun suatu keputusan yang unggul sangat dipengaruhi oleh *knowledge, skill, ability*, pengalaman dan intitusi dari masing-masing manajer atau pemimpin tersebut. Dengan kata lain semakin tinggi *knowledge, skill, ability*, pengalaman dan intitusi seseorang pemimpin maka akan semakin berkualitas terhadap yang dibuatnya atau dihasilkannya.

Sebelum membahas secara mendalam mengenai kualitas suatu keputusan terlebih dahulu diuraikan tentang apa yang dimaksud dengan pengambilan keputusan. Menurut Musa Hubeis¹¹ dikatakan proses pembuatan keputusan mulai ketika suatu masalah dijabakan dan berakhir ketika satu alternatif keputusan sudah dipilih. Ia mengatakan pembuatan keputusan sebagai "*The process through which of action is chosen*" Jadi pembuatan keputusan adalah sebagai kegiatan-kegiatan yang meliputi perumusan masalah, pembahasan alternatif-alternatif, dan penilaian serta pemilihan alternatif bagi penyelesaian masalah.

Salusu¹² (1996) berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting dari kegiatan manajemen. Dia mengumpulkan pendapat beberapa ahli tentang pengambilan keputusan, yaitu: pengambilan keputusan merupakan kegiatan sentral dari manajemen Perrone (1968), merupakan kunci kepemimpinan Gore (1959) atau Inti

¹¹ Hubeis, Musa, *Sistem Penunjang Keputusan*, Bahan kuliah pada Universitas Satyagama, Jakarta, 2003, h. 9.

¹² Salusu, J., *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, PT. Grasindo Cetakan Ketiga, 2000, h. 11.

kepemimpinan (Siagian, 1988), sebagai suatu karakteristik yang fundamental Moore (1966), sebagai jantung bagi kegiatan administratif Robbins (1978), bahkan Higgins (1979) melanjutkan bahwa pengambilan keputusan adalah kegiatan yang paling penting dari semua kegiatan, karena didalamnya manajer terlibat dan malahan kata Hoy dan Miskel (1978), itu merupakan pertanggungjawaban utama dari semua administrator melalui suatu proses tempat keputusan-keputusan dibuat dan dilaksanakan.

Kemudian pengambilan keputusan (*decision making*) diartikan pula sebagai suatu proses. Pertama seorang manajer menetapkan masalah (*problem*) dan tujuannya. Kemudian ia melakukan identifikasi beberapa alternatif-alternatif dan memilih suatu informasi yang cocok (*relevant*). Kemudian informasi tersebut digunakan untuk mengevaluasi terhadap alternatif-alternatif, selanjutnya dikembangkan rekomendasi pemecahannya dan memiliki pelaksanaannya.

Selanjutnya menurut Hubeis¹³ perlu dibedakan antara pengambilan keputusan (*decision making*) dengan pemecahan masalah (*problem solving*). Kalau keputusan dapat diartikan sebagai suatu proses pemecahan masalah yang mencakup tindakan saat ini dan mendatang untuk merubah kondisi (keharusan dan keinginan) sesuatu menjadi lebih baik. Dengan kata lain yang berubah adalah situasi, tetapi isi permasalahannya tetap (*what dan why*) yaitu ditentukan oleh kompleksitas dan penyebaran informasi sebagai upaya melakukan kegiatan pemecahan masalah, pengambilan keputusan dan perencanaan. Adapun pemecahan masalah dicirikan dari ketersediaan informasi dan apa yang dilakukan (tergantung dari pelaku) sehingga dinilai bersifat parsial, yaitu ditujukan dari kemampuan, pengalaman, penghargaan dan tidak takut gagal). Agen dalam pengambilan keputusan memiliki kualitas yang baik, cara beberapa kriteria untuk mengevaluasi suatu keputusan berdasarkan asumsi bahwa pembuat keputusan menggunakan kemampuan yang terbaik dalam batas-batas kemampuannya memproses informasi yaitu:¹⁴

1. Menelusuri sebagian besar alternatif keputusan yang ada.
2. Memperhitungkan tujuan-tujuan apa saja yang akan dicapai dan nilai-nilai apa yang melekat dengannya.
3. Dengan teliti menimbang biaya dan manfaat (pengaruh negatif dan positif) dari pada tiap alternatif keputusan.
4. Secara intensif mencari informasi baru yang relevan untuk evaluasi alternatif keputusan lebih layak.
5. Memakai informasi baru tersebut (bermasalah pembangunan dari pakar) meskipun hal ini tidak mendukung alternatif yang semula diinginkan pembuat keputusan.
6. Sebelum membuat keputusan terakhir, sekali lagi dipertimbangkan pengaruh positif dan negatif dari semua alternatif keputusan.
7. Membuat persiapan terinci untuk pelaksanaan atau implementasi dari alternatif yang dipilih, dengan perhatian khusus kepada "*contingency plans*" (rencana untuk menghadapi keadaan yang tidak diduga) apabila ada halangan dalam tahap implementasi.

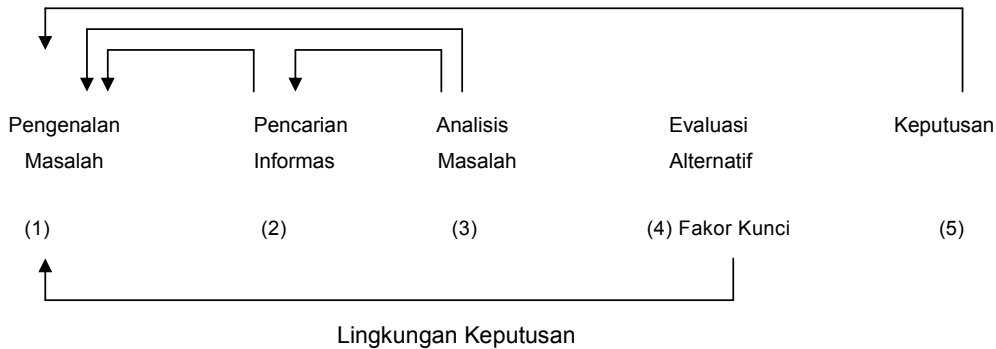
¹³ Hubeis, Musa, *Op. Cit.*, h. 12.

¹⁴ Kasim Azhar, *Op. Cit.*, h. 16.

Selanjutnya analisis keputusan sebagai kegiatan manajerial ditentukan oleh ketersediaan informasi (data, sumber informasi dan studi) yang didukung tahapan formulasi, evaluasi dan seleksi. Alternatif secara kontekstual dapat dianggap sebagai bagian dari aliran (sistem) keputusan yang dikenal sebagai sistem manajemen.¹⁵

Uraian di atas dapat digambarkan dalam bentuk skema pengambilan keputusan sebagai berikut:

Gambar 4.1.
Skema Pengambilan Keputusan



Mencari hubungan kepemimpinan dengan pengambilan keputusan merupakan suatu keniscayaan, karena sesungguhnya pemimpin atau kepemimpinan dalam organisasi dan manajemen selalu dihadapkan kepada permasalahan yang kompleks baik secara internal maupun eksternal selalu akan menempatkan pada posisi yang harus dengan cepat menyelesaikan permasalahan masalah (*problem solving*) yaitu momentum “pengambilan keputusan.”

Dengan demikian pengambilan keputusan bagi manajer atau pemimpin menjadi tugas pokok (*mind function*) dalam kegiatan organisasi atau manajemen. Sebagaimana dikatakan oleh para pakar manajemen seperti Perrone (1968) mengatakan pengambilan keputusan merupakan kegiatan sentral dari manajemen, kemudian Gore (1995) juga berpendapat bahwa pengambilan keputusan merupakan kunci kepemimpinan, atau inti dari kepemimpinan adalah pengambilan keputusan, (Siagian, 1988).¹⁶

Demikian pula aspek perilaku kepemimpinan telah banyak dilakukan penelitian dan pendekatan terhadap perilaku memang selalu menarik, karena yang menjadi objek kajian adalah manusia sehingga mempelajari sifat dan watak manusia menjadi lebih dinamis, seperti halnya dalam dimensi perilaku kepemimpinan setelah dilakukan kajian ilmiah ternyata terdapat beberapa gaya kepemimpinan.

Macam dan jenis gaya kepemimpinan antara lain gaya kepemimpinan *missionary*, *compromiser*, *deserter* dan *autocrat*. Gaya kepemimpinan seorang manajer atau pemimpin

¹⁵ Hubeis, Musa, *Op. Cit.*, h. 23.

¹⁶ Kaloh, J., *Op. Cit.*, h. 54.

yang sangat terkait dengan sikap atau sifat pengambilan keputusan seperti pengambilan keputusan yang bersifat "one man show, consultative, pendelegasian dan musyawarah".

Kaloh¹⁷ juga mengutip pendapat beberapa pakar lainnya mengenai perilaku kepemimpinan seperti pendapat Resis Likert membagi gaya atau perilaku kepemimpinan menjadi 4 (empat) sistem yaitu:

- Sistem *exploitative authoritative* (otokratis pemecahan)
- Sistem *benevolent authoritative* (otokratis bijak)
- Sistem *consultative leadership* (Kepemimpinan konsultasi), dan
- Sistem *Participative group leadership* (kepemimpinan partisipatif kelompok).

Empat gaya kepemimpinan diatas secara empiris bisa terjadi pada siapa saja sesuai dengan potensi psikologi pemimpin yang dimiliki dalam memerankan keempat gaya tersebut. Sesungguhnya gaya kepemimpinan seseorang termasuk unik karena setiap orang bisa memiliki gaya lebih dari satu gaya kepemimpinan, suatu ketika dia bisa otoriter tapi pada kesempatan yang berubah gaya yang bijak atau konsultatif.

Kemudian Reddin (1964) membagi tiga pola kepemimpinan yaitu pemimpin yang berorientasi kepada tugas, pemimpin yang berorientasi kepada hubungan kerja dan pemimpin yang berorientasi pada hasil. Di samping itu, Kaloh juga mengutip Yuki (1989) yang memberikan gambaran perilaku kepemimpinan dengan menggunakan indikator-indikator yang lebih rinci sehingga memberikan sumbangan yang besar kepada teori tentang perilaku kepemimpinan. Seperti misalnya apa sebuah indikator perilaku kepemimpinan yaitu; penyebaran informasi, konsultasi dan delegasi, perencanaan dan pengorganisasian, pemecahan masalah, merumuskan peranan dan tujuan, pemantauan, motivasi, pengakuan dan imbalan, dukungan, mencegah konflik dan mengembangkan kelompok, membuat jaringan.

Dari beberapa pemikiran mengenai perilaku kepemimpinan tersebut di atas jika dikaitkan dengan pengambilan keputusan dapat diduga memiliki hubungan yang sangat signifikan. Namun perilaku kepemimpinan bagaimana yang sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan.

Oleh karena itu *type* atau gaya (*style*) kepemimpinan juga sangat mempengaruhi terhadap gaya keputusan. Seperti dijelaskan oleh Hubeis¹⁸ bahwa "gaya keputusan dapat menentukan sukses/gagalnya suatu implementasi dari keputusan yang diterapkan". Dalam hal ini, pimpinan (manajer) berpengaruh langsung terhadap strategi yang dibuat dan dikembangkan (sesuai kebutuhan siklus) untuk menjamin kontinuitas pertumbuhan yang menguntungkan.

Sebagai ilustrasi, berikut ini disajikan berbagai gaya keputusan yang terkait dengan kepemimpinan tiga dimensi.¹⁹ Untuk itu diketahui tiga perubahan yang menentukan efektivitas demi kepemimpinan, yaitu:

1. Hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin (disenangi dan ditaati.

¹⁷ Kaloh, J., *Op. Cit.*, h. 50.

¹⁸ Hubeis, Musa, *Op. Cit.*, h. 34.

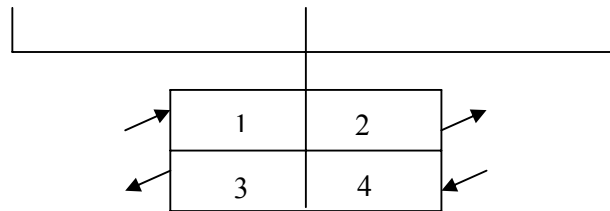
¹⁹ *Ibid.*, h. 35.

2. Derajat struktur tugas (rinci: jelas dan dipahami, wewenang dan tanggung jawab sesuai fungsi).
3. Kedudukan kekuasaan pimpinan (kuat dan jelas untuk memperlancar dan mempengaruhi).

Untuk menjelaskan gaya kepemimpinan dari tiga dimensi, Hubeis menyajikannya dalam bentuk matrik berikut:

Tabel 4.1.
Berbagai Perilaku Pemimpin

Gaya tidak efektif	Gaya dasar	Gaya efektif
1. Misionary	4. Related	8. Defeloper
2. Compromises	5. Integrated	9. Executif
3. Deserted	6. Separated	10. Bureaucrat
	7. Dedicated	11. Benevolentautocrat



Dalam operasionalnya, menurut Hubeis, gaya keputusan tersebut terkait dengan sikap/sifat pengambil-keputusan (manajer) yaitu:

1. *One man show* (efektif secara teknis, tetapi memberikan motivasi yang rendah kepada bawahan).
 2. *Konsultatif* (efektif secara teknis tinggi, tetapi memberikan motivasi yang rendah kepada bawahan).
 3. *Pendelegasian* (efektif secara teknis rendah, tetapi memberikan motivasi yang tinggi kepada bawahan).
 4. *Musyawarah* (efektif secara teknis dan memberikan motivasi yang tinggi kepada bawahan).
- f. Gaya Kepimpinan Visioner dan Masa Depan

Karakter dan kemampuan intelektual akan menjadi kualitas utama bagi pemimpin pemerintah masa depan. Masyarakat pemilih yang semakin cerdas dan terdidik akan memilih pemimpinnya atas dasar dua kualitas tersebut. Kualitas kekuatan fisik dan dukungan massa bukan lagi merupakan faktor yang menentukan.²⁰

Gaya kepemimpinan yang digunakan akan cenderung berbentuk egaliter dan demokratis. Hubungan antara pemimpin dan pengikutnya lebih bersifat heterarkhis dari

²⁰ Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemeirntahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, h. 18.

para hirarkhis. Pemimpin yang totaliter secara bertahap akan tergusur dari panggung kekuasaannya.²¹

Terkait dengan berbagai macam uraian tentang konsep dan teori "kepemimpinan", menunjukan bahwa mempelajari "kepemimpinan seseorang" sebagai manusia seakan terinspirasi berbagai macam pandangan dan persepsi yang mampu menghasilkan ilmu dan pengetahuan yang membawa pada horizon dan cakrawala seperti tidak berujung. Penjelasan tersebut memberikan argumen betapa luasnya perspektif kajian terhadap konsep "kepemimpinan", mulai dari aspek aspek; sifat, karakteristik, objek, perilaku, *style* atau gaya, kemampuan managerial, dan lain-lain, diharapkan mampu mendorong pertumbuhan dan perkembangan terhadap "kepemimpinan" sebagai ilmu pengetahuan yang bisa terus berkembang menjadi cabang-cabang ilmu yang mandiri.

2. KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN

Kepemimpinan pemerintahan merupakan terapan teori kepemimpinan di dalam bidang pemerintahan. Sudah barang tentu, terapan ini diwarnai oleh sifat-sifat khas bidang pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu dapat juga dikatakan, kepemimpinan pemerintahan menunjukkan daerah perbatasan antara (yang menghubungkan) gejala kepemimpinan dengan gejala pemerintahan.²²

Menelaah konsep kepemimpinan dapat dilihat dari cara si Pemimpin itu bertindak. Menurut Talizuduhu Ndraha peran pimpinan pemerintahan (*role player*) mempunyai dua peran dan dua posisi, yaitu peran A11 dan A22 serta posisi A1 dan A2, lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Tabel 4.2.
Posisi dan Peran

		POSISI	
		A1	A2
PERAN	A11	<i>Concord</i>	<i>Conflict</i>
	A12	<i>Conflict</i>	<i>Concord</i>

Sumber: Talizuduhu Ndraha.

Ket: A1 : Posisi sebagai Pejabat Pemerintah
 A2 : Posisi sebagai kader partai.
 A11 : Peran sebagai Pejabat Pemerintah;
 A12 : Peran sebagai kader partai.

Pada jaman sekarang, pejabat pemerintah (pimpinan Pemerintah dan Pemerintah Daerah) adalah kader partai atau tokoh yang diusulkan oleh partai. Pimpinan tersebut harus dapat memainkan minimal dua posisi dan dua peran yang dimiliki. Apabila terjadi salah penempatan, maka akan menimbulkan konflik. Sebagai contoh, apabila Walikota "Fulan" mempunyai posisi sebagai A1 (Pejabat Pemerintah)

²¹ *Ibid*, h. 19.

²² Ndraha, Taliziduhu, *Op. Cit.*, h. 226.

harus berperan sebagai peran A11 (Pejabat Pemerintah), yaitu melayani semua masyarakat tanpa memandang asal partainya.

Begitu sebaliknya, apabila dia berposisi sebagai kader partai, dia harus berperan sebagai kader partai. Apabila terjadi Bapak “Fulan” memposisikan diri sebagai kader partai, tetapi memakai fasilitas dan kekuasaan sebagai pejabat (peran pejabat) maka akan menimbulkan konflik.

Penempatan peran dan posisi yang tepat harus dimiliki oleh setiap pimpinan pemerintahan, sehingga dapat terjadi harmonisasi dari setiap golongan yang pada akhirnya dapat dilihat dari pembentukan citra yang pimpinan itu sendiri. Pembentukan citra (*image*) pemimpin publik yang baik, merupakan hal yang sangat penting bagi berlangsungnya pola kepemimpinan yang efektif, pemimpin yang dapat mengharmonisasi setiap unsur kepentingan, dapat menghasilkan suatu kinerja pemerintahan yang optimal.

Talizuduhu Ndraha mengatakan bahwa citra (*image*) seseorang di atas panggung bergantung pada dan dibentuk oleh masyarakat terhadap orang yang bersangkutan. Citranya bergantung pada sejauh mana peran-peran itu menunjukkan harmoni (*concord*) atau konflik (*antagonistik, kontroversi, dsb*).²³

Kajian tentang “kepemimpinan pemerintahan” walaupun secara esensial sama dengan konsep dan teori yang berlaku secara universal sebagaimana telah diuraikan secara mendalam diatas, akan tetapi secara aksidensinya bisa berbeda. Misalnya sosok “kepemimpinan “ di perusahaan bisnis, Ormas atau partai politik, secara aksidensi tentu saling berbeda apalagi jika dibandingkan dengan “kepemimpinan pemerintahan”.

Penjelasan diatas menunjukan bahwa penerapan teori-teori kepemimpinan terhadap berbagai situasi atau pada bidang-bidang kegiatan seperti di sektor bisnis, pemerintahan, militer, partai politik, organisasi profesi masing-masing berbeda dalam memilih ‘pola kepemimpinan” yang sesuai dengan kebutuhannya. Seperti diuraikan oleh “Ndraha” yang memberikan skema atau model “kepemimpinan pemerintahan” pada kenyataannya menghadapi situasi yang antagonis yakni disatu pihak harus berperan sebagai “ negarawan” yang mengayomi seluruh elemen masyarakat. Dilain pihak ketika seorang pemimpin pemerintahan berasal dari “partai politik, maka sebagai kader partai akan lebih cenderung berkiblat kepada kepentingan partai politik. Untuk itu pada gilirannya menghadapi situasi *konflik of interest* tidak bisa terelakkan.

Sebagaimana diketahui bersama pada era reformasi sebagian “pemimpin pemerintahan” mulai dari Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota dan para menteri sebagian besar berasal dari “partai politik”. Oleh sebab itu situasi dan kondisi penyelenggaraan pemerintahan sedikit banyak dipengaruhi oleh kuatnya nepotisme berdasarkan pertalian partai politik. Kepemimpinan pemerintahan sebagaimana digambarkan Ndraha” bisa dirasakan di berbagai sektor pemerintahan dan terutama kepemimpinan pemerintahan di daerah, telah terjadi “politisasi birokrasi” yang sangat kental dan bahkan berpengaruh terhadap kinerja organisasi pemerintahan serta terjadi disharmoni antar aparatur birokrasi yang cukup masiif.

3. KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pada segmen terakhir pembahasan mengenai “kepemimpinan” akan diuraikan pula tentang “kepemimpinan pemerintahan daerah”. Adapun pembahasan tersebut dimaksudkan sebagai usaha mendalami konsep dan teori kepemimpinan yang menggambarkan penerapan teori tersebut terhadap

²³ *Ibid.*, h. 228.

berbagai bidang kegiatan, termasuk di bidang pemerintahan daerah. Oleh sebab itu sebagai landasan konsep dan teori tetap bersumber pada kajian teori teori tersebut yang juga bersifat universal. Sejak diterapkan otonomi daerah di Indonesia maka peran daerah menjadi lebih besar dan luas akan memberikan peluang yang besar terhadap usaha usaha peningkatan “pelayanan publik” yang pada gilirannya kesejahteraan masyarakat yang di cita-citakan sesuai tujuan negara akan lebih mudah terwujud.

Kepala Daerah sebagai sosok yang memiliki kewenangan sangat luas harus menyadari perlunya kepemimpinan yang efektif agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mencapai sasaran sesuai yang ditetapkan. Tugas sebagai Kepala Daerah yang sangat berat tersebut sebenarnya membawa misi yang luhur, kerana dengan kekuasaan yang dimiliki, Kepala Daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan daerah menuju pada perubahan yang lebih maju.

Efektivitas kepemimpinan kepala daerah merupakan ukuran keberhasilan pencapaian suatu tujuan atau apa yang dicapai dibandingkan dengan apa yang ingin dicapai kesenjangan nya tidak terlalu jauh. Dengan demikian kepemimpinan yang efektif adalah sistem kepemimpinan yang dilakukan oleh seorang pemimpin dapat menggerakkan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Oleh karena itu pemimpin yang efektif harus memiliki kemampuan yang antara lain menyangkut kompetensi teknis dan profesional, efektivitas kepemimpinan dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan yang merupakan pola perilaku yang relatif tetap yang memberi karakteristik pada seorang pemimpin serta sifat-sifat dan karakteristik personal.²⁴

Salah satu kewajiban Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan adalah pengambilan keputusan. Berdasarkan uraian di atas agar Kepala Daerah dalam pengambilan keputusan berkualitas maka kompetensi teknis dan profesionalisme harus dimiliki oleh setiap kepala daerah.

Oleh karena itu efektivitas kepemimpinan seorang kepala daerah mutlak diperlukan karena dengan “kepemimpinan yang efektif” dalam arti memiliki kemampuan melaksanakan fungsi manajemen, motivasi untuk berhasil dalam pekerjaan, intelegensi, kemampuan memecahkan masalah dan mengambil keputusan, rasa percaya diri dan kemampuan melaksanakan inisiatif, berani dan tegas, merupakan modal dasar seorang pemimpin. Jika modal dasar tersebut dimiliki oleh setiap “pemimpin pemerintahan daerah”, niscaya peran “kepemimpinan” yang dijalankan pada gilirannya menuju pada titik optimum yakni dengan kata kunci “efisien”, artinya pengelolaan sumberdaya yang terbatas dapat tercapai “hasil guna” yang maksimal, misalnya dalam membangun “infrastruktur “ memiliki manfaat dan dampak yang luas bagi pertumbuhan ekonomi dan modal sosial yang memadai. Kepemimpinan akan efektif artinya dalam mengelola sumber sumberdaya yang terbatas tersebut tepat sasaran, misalnya dalam melaksanakan pembangunan sektor perdagangan mampu menggerakkan potensi pedagang ekonomi lemah yang seluruhnya terkoordinasikan oleh “infrastruktur “ pasar tradisional yang aman, bersih dan nyaman, bukan justru sebaliknya membangun sektor perdagangan dengan membiarkan tumbuhnya Mall-Mall, Supermarket, Mini Market yang bertebaran sampai pelosok desa, tetapi tidak memiliki *linkage* yang signifikan dengan eksistensi pada pedagang kecil dan ekonomi lemah di hampir semua daerah di Indonesia. Bahkan yang terjadi justru pembangunan sektor perdagangan yang memiliki efek semakin melemahnya atau gulung tikarnya para pedagang kecil secara perlahan tapi pasti. Dengan kata lain sesungguhnya sedang terjadi kontradiksi kebijakan pembangunan yang

24 Wanasentana, Purwoto, *Efektifitas Kepemimpinan Staf Pimpinan Perusahaan*, Desertasi Program Doktor Universitas Negeri Jakarta, 2000, h. 20.

disadari atau tidak “ proses pemiskinan sedang berjalan secara massif baik di pedesaan maupun di perkotaan terutama penduduk yang berada pada wilayah pinggiran dan perkampungan kumuh (*slum*). Walaupun situasi tersebut sudah diketahui oleh para “*policy maker*”, akan tetapi secara situasional mereka berada pada posisi “ ketidak berdayaan dibidang pemikiran”, sehingga seolah-olah terjadi proses “pembiaran”.

Oleh sebab itu analisis terhadap contoh fenomena yang sedang berkembang saat ini, agar tidak menjadi preseden yang perkembangannya tidak terkendali, pada dasarnya dibutuhkan di setiap daerah seorang “pemimpin pemerintahan” yakni Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki “kepemimpinan” yang efisien dan efektif sebagaimana di jelaskan diatas.

Dengan demikian kepemimpinan yang efektif bagi seorang kepala daerah bisa diharapkan problem yang kompleks mengenai pelaksanaan Otonomi Daerah yang meliputi kepegawaian, keuangan, pelayanan kepada masyarakat serta masalah kelembagaan serta masalah pemerintahan dan pembangunan dan lain-lain, dapat diselesaikan secara lebih sistematis, konsepsional dan terpadu. Seba dengan “kepemimpinan” yang efektif tersebut akan mendorong terhadap “proses pengambilan keputusan” yang cepat dan akurat.

Dalam hal ini pengambilan keputusan yang dimaksud adalah pengambilan keputusan yang maksimum yang dapat dibuat oleh para kepala daerah dalam rangka mendukung keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah. Untuk itu hasil keputusan yang diharapkan adalah keputusan yang memiliki legitimasi kuat, keputusan yang maksimum, akurat dan cermat serta dampak risiko yang rendah.

Hasil keputusan seperti dipaparkan di atas jika bisa dilakukan secara terukur maka memerlukan dukungan yang kuat dan para manajer atau pemimpin, oleh karena itu gambaran teoritis mengenai pola perilaku kepemimpinan seperti yang dikutip Kaloh²⁵ diatas baik dari Redin (1964) Likert, Yuki (1989) dan lain-lain dapat menjadi acuan atau pedoman bagi para manajer atau pemimpin terutama kepada daerah, sehingga kualitas kepemimpinannya akan lebih baik dan mampu menangani kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah

Dengan semakin luasnya kewenangan pemerintahan daerah saat ini dan juga kompleksnya permasalahan penyelenggaraan pemerintahan baik dari aspek kelembagaan, kepegawaian, keuangan, pelayanan masyarakat dan lain-lain, maka untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan diperlukan kepemimpinan yang kuat, kredibel dan akseptabel.

Sebab dengan kepemimpinan yang demikian tersebut sosok sebagai kepala daerah akan mampu menjalankan peran kepemimpinannya, jika peran kepemimpinan yang besar tersebut berjalan dengan baik maka permasalahan yang ada di daerah-daerah seperti kecenderungan munculnya permasalahan di bidang kepegawaian seperti tentang kualitas SDM, standar kompetensi jabatan, pengurangan jumlah jabatan. Di bidang kelembagaan seperti misalnya adanya rencana restrukturisasi organisasi pemerintah daerah, di bidang keuangan mengenai pembagian keuangan pusat dan daerah yang sampai saat ini belum tertata dengan baik dan juga mengenai persoalan standar pelayanan minimum (SPM) yang belum ada.

Dari berbagai permasalahan tersebut, apabila para kepala daerah memiliki kepemimpinan yang bisa menjalankan peran dan fungsi kepemimpinannya antara lain kecermatan, kecepatan dan keakurasian dalam pengambilan keputusan, maka permasalahan tersebut niscaya akan ada solusinya lebih komprehensif dan terpadu.

²⁵ Kaloh, J., *Op. Cit.*, h. 55.

Seperti dikatakan di atas bahwa pengambilan keputusan merupakan kunci dari kepemimpinan Gore (1959) dan Siagian (1988) juga mengatakan bahwa pengambilan keputusan adalah inti kepemimpinan. Oleh karena itu betapa pentingnya kaitan antara kepemimpinan dengan pengambilan keputusan, meskipun dalam perilaku kepemimpinan menimbulkan berbagai macam gaya kepemimpinan yang juga mempengaruhi keputusan seperti misalnya gaya kepemimpinan "one man show", "konsultatif", "pendelegasian" dan "musyawarah" maka di antara gaya kepemimpinan yang dapat kita pilih yaitu gaya kepemimpinan "musyawarah". Sebab gaya kepemimpinan ini berpengaruh terhadap pengambilan keputusan yaitu efektif secara teknis, tapi mampu memberikan motivasi yang tinggi kepada para bawahan.

Kepemimpinan musyawarah kemungkinan merupakan gaya kepemimpinan yang cocok bagi para kepala daerah. Sebagaimana dikutip Kaloh²⁶ dari Bernard dan Yuki (1989), gaya kepemimpinan ini dicirikan dengan kehati-hatian dalam pengambilan keputusan dan mengutamakan efektifitas pengambilan keputusan melalui pendelegasian wewenang kepada bawahan. Penjelasananya yaitu sebagai berikut:

Chester I Bernard mengatakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemimpin harus hati-hati yaitu:

- a. *"In not deciding prematurely"*, yaitu jangan mengambil keputusan terlalu cepat, kalau masih ada kesempatan untuk mengedepankan masalah-masalah yang akan diputuskan.
- b. *"In not deciding that are not now pertinent"*, yaitu jangan mengambil keputusan mengenai masalah-masalah yang saat itu belum memerlukan keputusan, dengan maksud untuk mencari saat (waktu) yang tepat (*proper timing*). Mengingat situasi dan kondisi dapat saja berubah dalam perjalanan waktu, keputusan yang diambil (sebelum waktunya) mengenai tidak cocok sama sekali, sehingga perlu diambil keputusan baru.
- c. *"In not making decisions that can not be made effective"*, yaitu jangan mengambil keputusan yang tidak dapat dilaksanakan. Hal ini untuk mencegah keragu-raguan di kalangan bawahannya yang dapat menghilangkan kepercayaan dan wibawa kepala daerah.
- d. *"In not making decisions that other should make"*, yaitu jangan mengambil keputusan yang seharusnya dibuat oleh orang lain.

Pernyataan yang disampaikan oleh *Bernard* menunjukan bahwa "proses pengambilan keputusan" hendaknya dilakukan dengan cermat, akurat dan penuh dengan kehati-hatian, karena dampak dari proses pengambilan keputusan yang terlalu cepat bisa berdampak kemungkinan salah atau tidak tepat sasaran. Kemudian jika pengambilan keputusan dilakukan yang sebetulnya belum diperlukan, bisa berdampak kepada keadaan yang justru bisa menimbulkan masalah baru. Selanjutnya jika pengambilan keputusan tidak dapat dilaksanakan, maka karena sebuah keputusan itu dibuat untuk menyelesaikan masalah, sudah barang tentu akan menimbulkan masalah baru jika "suatu keputusan" tidak dapat dilaksanakan dan bahkan dapat dikatakan pemborosan atau suatu tindakan yang cenderung inefisiensi, karena sebuah proses pengambilan keputusan memerlukan energi dan pembiayaan yang tidak sedikit. Sedangkan pengambilan keputusan yang sebetulnya urusan orang lain atau instansi lain juga merupakan tindakan yang sia-sia dan kemungkinan dapat dikatakan menyerobot tugas dan fungsi yang seharusnya dikerjakan instansi lain. Dengan penjelasan tersebut menambah pendalaman

²⁶ *Ibid.*, h. 56.

dalam melakukan kajian mengenai peran kepemimpinan dalam pengambilan keputusan, artinya bahwa “tugas pokok” pemimpin adalah “mengambil keputusan”. Oleh sebab itu seorang pemimpin yang berkualitas adalah seorang pemimpin yang dalam tindakannya selalu efektif.

Selanjutnya menurut pendapat Yuki (1989) efektivitas kepemimpinan memberikan contoh dalam “pengambilan keputusan” salah satunya yaitu melalui pendelegasian wewenang kepada bawahan dengan ilustrasi atau gambaran sebagai berikut:

1. Mendengarkan dengan penuh perhatian dan mengamati isyarat-isyarat non verbal dari staf agar dapat mengetahui kebutuhan-kebutuhan, perasaan, interaksi, serta konflik dari staf. Dengan melakukan hal-hal kelompok sebagai kumpulan individu.
2. Memberi pelayanan sebagai seorang konsultan penasihat guru dan fasilitator dari pada sebagai seorang direktur atau manajer dari kalangan tersebut.
3. Memodelkan perilaku kepemimpinan yang sesuai dan mendorong para anggota untuk belajar melaksanakan perilaku-perilaku itu sendiri dengan meniru.
4. Menetapkan sebuah suasana penyetujuan untuk mengekspresikan perencanaan maupun gagasan.
5. Mendorong anggota untuk menangani kebutuhan-kebutuhan akan pemeliharaan apa saja dari memproses masalah-masalah yang muncul dari pertemuan anggota yang terbentuk.
6. Melepaskan kontrol kepada stafnya dan memungkinkan mereka untuk membuat pilihan terakhir pada semua jenis keputusan yang sesuai.

Pendapat kedua pakar di atas menunjukkan bahwa perilaku kepemimpinan dalam pengambilan keputusan terdapat dua sikap yang menarik yaitu sikap hati-hati, cermat dan penuh perhitungan yang matang dan sikap yang lebih manusiawi dan terbuka kepada bawahan. Apabila kedua hal tersebut dipadukan menjadi pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah niscaya keputusan yang dihasilkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan memiliki kualitas yang baik. Karena kebijakan yang dibuat sudah melalui proses yang cukup komprehensif dan terpadu baik dari aspek pendekatan formal kelembagaan dan pendekatan *human relation*.

Transparansi atau keterbukaan bagi masyarakat Indonesia yang masih feodalistik dan paternalistik memang menjadi barang yang mahal dan sulit dicari. Selama ini pemimpin atau Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan sering tidak transparan. Oleh karena itu di era reformasi ini maka sejak pemerintah orde baru melemah justru keterbukaan yang ada didalamnya masyarakat sering tidak terkendali.

Oleh karena itu peran kepemimpinan Kepala Daerah saat ini melakukan konsolidasi agar kontrol masyarakat dapat tertata secara melembaga. Hal tersebut harus didukung berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah terlebih dahulu harus dilakukan secara terbuka melalui fungsi komunikasi dengan masyarakat dan sosialisasi terhadap masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan yang setiap saat mengalami perubahan. Dengan demikian Kepala Daerah sangat berperan dalam meletakkan dasar bagi pembentukan masyarakat yang lebih terbuka.

Dewasa ini masyarakat sangat mendambakan adanya penyelenggaraan pemerintah lebih baik, dalam arti kebutuhan pokok masyarakat dapat dengan mudah dilayani oleh pemerintah.

Dengan demikian menurut Kaloh²⁷ sebagai Pimpinan, Kepala Daerah harus mampu melayani masyarakat secara baik dengan berpegang pada prinsip-prinsip. *Good Governance*, sebab secara teoritis *Good Governance* mengandung makna bahwa pengelolaan perluasan didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijaksanaan secara transparan serta pertanggungjawaban kepada masyarakat, kekuasaan juga didasarkan pada aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu.

Untuk menciptakan pemerintahan yang dapat mengelola pemerintahan secara baik (*Good Governance*), seorang Kepala Daerah perlu memperhatikan kesejahteraan pegawai. Hal ini sangat penting dipertimbangkan secara filosofis bahwa suatu organisasi pemerintahan yang baik hanya akan terbentuk jika dijalankan oleh orang-orang baik dan orang yang baik tersebut hanya dapat dikeluarkan melalui sistem penggajian yang terbaik.

Dengan demikian merupakan keniscayaan bahwa kepemimpinan di segala lini kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang memiliki nilai dan posisi penting dan strategis. Bahkan ditegaskan oleh David Osborne dan Ted Jabler tidak ada yang lebih penting dari pada kepemimpinan. Demikian pula Ryas Rasyid dan Kwik Klan Gie yang menyoroti kepemimpinan pemerintah di Indonesia, mengatakan bahwa terdapat kecenderungan kepemimpinan dewasa ini di segala lini baik di pemerintahan, partai politik, ormas-ormas dan organisasi lain-lain semakin berperilaku buruk dan tidak memberikan cermin keteladanan bagi masyarakat. Fenomena perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme yang terjadi bahkan semakin meningkat yang melibatkan berbagai *level* pemimpin dan menteri, gubernur, bupati/walikota dan anggota DPR/DPRD terlibat dalam masalah hukum. Ketika pemimpin sudah tidak memiliki pengaruh dan juga tidak mendapat kepercayaan (*trust*) dari masyarakat maka tinggal menunggu kehancurannya. Oleh karena itu upaya pemerintah dan masyarakat dalam melakukan perbaikan di era reformasi, sesungguhnya merupakan momentum yang terbaik. Praktek penyelenggaraan demokrasi langsung dalam memilih para pemimpinnya, yaitu Pemilihan Presiden dan wakil Presiden dan juga Gubernur serta Bupati/Walikota dilakukan melalui pemilu. Dengan pemilihan langsung rakyat dapat menggunakan hak politik dengan bebas. Sehingga pemimpin yang terpilih akan memiliki legitimasi yang kuat, ketika legitimasi kepemimpinan kuat, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan akan stabil.

Namun praktek demokrasi langsung tersebut yang baru berjalan sejak tahun 2004, masih menemukan banyak kendala dan bahkan timbul implikasi yang mungkin tidak diperhitungkan. Fenomena demokrasi langsung tersebut baik dalam pemilihan Presiden maupun Gubernur dan Bupati/Walikota menimbulkan kecenderungan terutama pemilu Kepala Daerah, diberbagai daerah terjadi; konflik horizontal antar pendukung calon, *money* politik dan biaya yang besar (*high cost*) bagi masing-masing calon pemimpin tersebut. Bahkan hasil pemilu kepala daerah tersebut justru yang terpilih tidak memenuhi standar kompetensi sebagai pemimpin. Tidaklah mengherankan jika banyak terjadi para kepala daerah menjadi tersangka dalam kasus pidana korupsi. Fenomena tersebut harus mendapatkan perhatian untuk mengkaji lebih jauh terhadap sistem pemilihan pemimpin pemerintahan yang dilakukan secara langsung. Pendekatan interdisipliner atau multidisipliner merupakan keniscayaan, agar sistem yang baru berjalan belum lama tersebut lebih teruji, jika sistem demokrasi langsung dianggap sebagai instrumen kontrol yang lebih unggul terutama dalam memilih

²⁷ *Ibid.*, h. 56.

pemimpin pemerintahan tersebut. Apabila kepemimpinan pemerintahan dengan melalui sistem dan mekanisme yang sudah teruji maka pemimpin yang dihasilkan sesuai dengan standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif.

BAB 5

GOOD GOVERNANCE

1. PENGERTIAN GOOD GOVERNANCE

Istilah "*Good Governance*" mulai muncul dan populer di Indonesia sekitar tahun 1990-an. Dalam penyelenggaraan pemerintahan kita "*Good Governance*" menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kemunculannya di saat penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sedang mengalami distorsi terhadap efektivitas pelayanan kepada publik, dalam arti bahwa sudah bukan menjadi rahasia umum apabila berurusan dengan birokrasi pemerintah yang dialami yaitu berbelit-belit sangat lamban, penuh dengan pungutan liar, pelayanan yang kurang baik dan lain-lain. Oleh karena itu "*Good Governance*" seperti obat mujarab untuk mengobati penyakit birokrasi pemerintah tersebut.

Meskipun kita telah mengenal kata "*Good Governance*" selama lebih dari satu dasa warsa, apakah dalam pemerintahan telah dilaksanakan dengan baik atau belum dilaksanakan oleh aparatur birokrasi pemerintah Indonesia. Namun satu hal yang mendasar "*Good Governance*" hanya akan dijumpai pada sistem politik yang demokratis.

Selanjutnya, pengertian "*Good Governance*" menurut Healy dan Robinson (1992: 64) yang dikutip Hamdi,¹ mengatakan bahwa "*Good Governance*" bermakna "tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan konstribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas transparasi, partisipasi dan keterbukaan.

Adapun pengertian "*Good Governance*" menurut UNDP dalam Sedarmayanti,² "*Good Governance*" merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek

¹ Hamdi, Muchlis, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif, Watampone, Jakarta, 2002, h. 54.

² Sedarmayanti, *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah*, CV Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 2.

terbaiknya disebut “*Good Governance*” (kepemerintahan yang baik). Agar “*Good Governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. “*Good Governance*” yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*Good Governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri.

Dalam memahami tentang pengertian “*Good Governance*” patut menjadi catatan bagi kita agar tidak salah pengertian terhadap istilah “*Good Governance*” seperti yang disampaikan oleh Tjokroamidjojo³ yaitu sebagai berikut: sebagai suatu pemikiran kontemporer banyak kesalahpahaman, “*Good Governance*” sering diartikan sebagai “*clean government*”, *good government* bahkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, memang tidak dipungkiri “*Good Governance*” mulai berkembang dari perhatian terhadap “*clean government*” dan “*Good Governance*”.

Dari beberapa pengertian mengenai “*Good Governance*” dan juga karakteristik *Good Governance*, terdapat beberapa kesamaan dalam tuntutan serta sistem politik demokratis terutama yang meliputi; *rule of law*, *transparansi*, *accountability*, konsensus. Dari segi masing-masing tersebut adalah seiring dengan arti dan makna demokrasi sehingga sistem politik yang demokrasi dapat terwujud maka akan membawa bangsa Indonesia menjadi bangsa yang memiliki tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, teratur dan tertib.

2. PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE

Dalam pembahasan mengenai “*good governance*” diawali dengan menjelaskan tentang “prinsip-prinsip” dalam melaksanakan “tata kelola” pemerintahan yang baik dengan mengutip dari narasumber para pakar “pemerintahan” antara lain menurut “Tamim”⁴ yaitu mengatakan; terdapat enam hal yang menunjukkan bahwa suatu pemerintahan memenuhi kriteria *Good Governance*, sebagai berikut:

1. **Competence**, artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan dengan mengedepankan profesionalitas dan kompetensi birokrasi. Untuk itu, setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan daerah harus benar-benar orang yang memiliki kompetensi dilihat dari semua aspek penilaian, baik dari segi pendidikan/keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi, maupun aspek-aspek lainnya.

Seperti disebutkan diatas bahwa suatu “tata kelola” pemerintahan yang harus memenuhi syarat yaitu setiap aparatur birokrasi dan juga pejabat publik senantiasa berorientasi pada “kompetensi”. Artinya penunjukan atau pengangkatan pejabat aparatur birokrasi pemerintahan yang diutamakan adalah kompetensi, bukan berdasarkan nepotisme keluarga, pertemanan, alumni atau karena partai politik. Namun fenomena yang terjadi di era reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan justru kecenderungan dalam prakteknya mengabaikan “persyaratan kompetensi”. Akan tetapi yang dewasa ini semakin menonjol yaitu nepotisme berdasarkan “partai politik” atau dukungan dari partai politik. Terutama yang paling marak di pemerintahan daerah, misalnya ketika pejabat publik terpilih seperti Gubernur atau Bupati/Walikota, maka yang diangkat menjadi bawahannya bisa dipastikan

³ Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance, Paradigma Baru Ilmu Pemerintahan*, ISBM, Jakarta, 2001, h. 13.

⁴ Tamim, Feisal, *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik*, 2003, h. 15.

yaitu yang menjadi “tim sukses” pada saat pemilu-kada, tanpa mempertimbangkan “kompetensi”. Oleh sebab itu kecenderungan terjadi mis manajemen pemerintahan di berbagai daerah, apalagi para pejabat publik menjadi tersangka atau terdakwa kasus korupsi, menambah deretan panjang kegagalan pemerintahan di daerah sejak era otonomi daerah diterapkan. Salah satu fakta empiris yang bisa membuktikan salah urus dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu pertama; pembangunan infrastruktur dasar yang buruk misalnya “infrastruktur jalan”, pengaturan transportasi dan lalu-lintas kendaraan bermotor, di hampir semua daerah pertumbuhan seperti di “Jabodetabek”, mengalami kesemrawutan yang sangat mengganggu akselerasi mobilitas manusia, barang dan jasa. Kedua; lemahnya “kepemimpinan pemerintahan daerah” akibat sistem pemilu-kada dan mandulnya partai politik dalam menyiapkan kader pemimpin, berpengaruh terhadap “tata kelola” pemerintahan yang kurang tertib, pelayanan publik yang belum memuaskan masyarakat serta para pemimpin pemerintahan itu sendiri banyak yang menjadi terdakwa kasus korupsi. Ketiga; dalam perencanaan pembangunan terutama yang terkait dengan eksistensi ruang publik, dalam perencanaan wilayah dan tata ruang kota, kurang dilakukan dengan serius dan bahkan selalu tidak konsisten dengan *masterplan* yang sudah dibuat dengan biaya yang mahal dan kemungkinan juga menggunakan para *expert* dari luar negeri, sehingga yang terjadi banyak daerah dalam pertumbuhan wilayah kurang memberikan apresiasi dan estetika pembangunan sebuah kota, akan tetapi cenderung pertumbuhan kota yang kumuh dan semrawut atau sering di sebut “*urban sprawl* “. Keempat; koordinasi antar daerah atau instansi lain relatif kurang intensif dilakukan dalam bentuk kerjasama instansi lain yang berada di wilayahnya, namun justru terjadi sengketa kewenangan dalam pengaturan seperti fungsi ‘Lalu-lintas Angkutan Jalan (LLAJ)’”, yakni soal trayek Bus antar kabupaten/kota sering menimbulkan konflik antar daerah, kemudian konflik dengan BUMN yang berada di wilayahnya dan lain-lain. Kelima; pengawasan yang lemah baik oleh DPR/D maupun masyarakat luas, sehingga hasil pembangunan yang dalam proses pelaksanaan pembangunan banyak mengalami kebocoran, namun dibiarkan seolah olah tidak terjadi kebocoran. Analisis terhadap beberapa fenomena tersebut diatas yang terkait dengan terjadinya mis manajemen pemerintahan salah satu variable yang mempengaruhi adalah kurangnya “kompetensi” menjadi persyaratan yang utama dalam memilih dan atau mengangkat pemimpin pemerintahan terutama pada lembaga eksekutif. Akan tetapi lebih cenderung berdasarkan patron politik yang kurang mempertimbangkan aspek “kompetensi” tersebut.

2. **Transparency**, artinya setiap proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Kemudahan akses terhadap informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi daerah merupakan hak yang harus dijunjung tinggi.

Prinsip “keterbukaan” di era reformasi sudah mulai digulirkan, walaupun belum diikuti dengan menggunakan dukungan teknologi informasi dengan intensif, misalnya dalam pelaksanaan “rekrutmen pegawai, pelaksanaan tender proyek pemerintah, penerimaan murid sekolah menengah dan atas dan informasi layanan masyarakat, merupakan bentuk transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika dukungan pemerintah

terhadap upaya membangun apa yang disebut *E-Government* maka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan akan tumbuh dengan pesat. Keterbukaan merupakan kunci bagi “kepercayaan publik” terhadap pemerintah, sehingga kepercayaan masyarakat semakin meningkat maka pemerintahan akan semakin kuat.

3. **Accountability**, artinya bahwa setiap tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah harus diselenggarakan dengan cara yang terbaik dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan ke hadapan publik maupun dari kacamata hukum.

Prinsip akuntabilitas pemerintahan merupakan bentuk keseriusan para aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bertujuan menyediakan dan memberikan pelayanan publik yang murah, nyaman dan bermutu. Prinsip ini sesungguhnya memiliki makna yang mendalam dan tidak sekedar ‘pertanggung jawaban bersifat administratif belaka seperti dalam laporan “Lakip”’, akan tetapi dalam akuntabilitas juga menyangkut aspek “moral”. Oleh sebab itu jika prinsip tersebut dikembangkan menjadi prinsip “*the accountability just not simple*”. Artinya bahwa akuntabilitas yang dijalankan oleh para pejabat publik tidak sesederhana dalam bentuk laporan pertanggung-jawaban dalam bentuk tertulis seperti “Lakip”, akan tetapi sampai pada “pengunduran diri” dari jabatan publik jika gagal melaksanakan kebijakan yang dibuatnya sendiri.

4. **Participation**, artinya dengan adanya Otonomi Daerah, maka magnitude dan intensitas kegiatan pada masing-masing daerah menjadi sedemikian besar. Apabila hal tersebut dihadapkan pada kemampuan sumber daya masing-masing daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya pemerintah daerah dengan masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam setiap upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.

Salah satu prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan yang penting dan strategis adalah partisipasi. Apabila partisipasi masyarakat tumbuh dan berkembang secara optimal, maka akselerasi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah niscaya akan terpelihara dan terjaga serta bermanfaat bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas. Keterlibatan masyarakat dalam semua aspek kegiatan pemerintahan yang *nota bene* untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sudah barang tentu mudah terwujud, sebab beban pemerintah yang berat dalam “mengurus” kepentingan publik akan terasa lebih ringan. Paradigma dalam pelaksanaan “tata kelola” pemerintahan yang baik adalah salah satunya “partisipasi” yakni dalam menyelenggarakan pemerintahan terutama dalam hal pembangunan harus melibatkan para *stake holder* yaitu; pemerintah, swasta dan masyarakat itu sendiri. Jika ketiga *stake holder* tersebut lebih terintegrasi dalam kegiatan penyelenggaraan “pelayanan publik”, maka kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Dewasa ini sebagai salah satu bentuk “partisipasi” masyarakat atau lebih khusus kalangan “bisnis atau swasta”, memang sedang dikembangkan secara intensif “kerjasama pemerintah dengan swasta” yang disebut “privatisasi” dalam model “*Public Private Partnership*”.

5. **Rule of Law**, artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus disandarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Untuk itu perlu dijamin

adanya kepastian dan penegakan hukum yang merupakan prasyarat keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebaaimana disebutkan diatas “kepastian dan penegakan hukum” dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, karena pada hakekatnya peran dan fungsi pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan kebijakan dalam peraturan perundangan yang ditetapkan oleh lembaga legeslatif. Oleh sebab itu “*rule of law and law of enforcement*” merupakan kewajiban dan tanggung-jawab pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi selaku lembaga eksekutif yakni menjalankan undang-undang tersebut dalam rangka mencapai tujuan negara. Kewibawaan dan kepercayaan pemerintah dimata rakyatnya adalah mampu melaksanakan penegakan hukum. Apabila pemerintah lemah dan kurang serius dalam penegakan hukum dan memberikan jaminan kepastian hukum kepada rakyatnya, niscaya akan terjadi delegitimasi dan distrust terhadap pemerintah, pada gilirannya cepat atau lambat pemerintahan akan jatuh atau mendapat mosi tidak percaya dari rakyatnya.

6. **Social Justice**, artinya penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam implementasinya harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat. Tanpa adanya hal tersebut, masyarakat tidak akan turut mendukung kebijakan dan program pemerintah daerah.

Prinsip-prinsip *Good governance* sebagaimana yang dikemukakan oleh “Tamim” juga hampir sama pendapat pakar lain walaupun penekanannya pada ‘keadilan sosial’, artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan meskipun sudah menerapkan “*transparansi, rule of law*, melibatkan partisipasi masyarakat dan lain-lain akan tetapi semua itu harus memberikan kontribusi kepada “terwujudnya keadilan sosial”. Meskipun pemahaman tentang keadilan sosial tidak ada ukuran yang tepat akan tetapi bisa dirasakan bersama jika semua warga negara bisa ‘hidup’ pada kondisi yang paling minimal sesuai dengan “kehidupan minimal”.

Sehubungan dengan hal itu, Bappenas dan Biro Pusat Statistik (BPS) yang disponsori oleh UNDP merumuskan 10 prinsip *Good Governance*⁵ yang penting diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia, yaitu:

1. **Partisipasi**, artinya mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sebagaimana disampaikan oleh pakar yang lain pada dasarnya “membangun atau melaksanakan suatu kebijakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat luas yang disebut dengan para *stake holder* tetap akan lebih menguntungkan pemerintah dibanding jika pemerintah sendiri yang mengerjakan seluruh fungsi-fungsi pemerintahan”. Namun tetap harus proporsional dan bersifat pemberdayaan dan pembinaan, karena fungsi fungsi strategis misalnya “keselamatan, keamanan, perlindungan terhadap setiap warganegara, distribusi sumber-sumber daya secara adil dan merata dan lain-lain tetap dikerjakan oleh pemerintah.
2. **Penegakan Hukum**, artinya mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM, dan memperhatikan nilai-nilai yang

⁵ Pakpahan, Arlen T., www.forum-inovasi.or.id/jurnal/

hidup dalam masyarakat. Seperti juga diuraikan diatas, penegakan hukum merupakan faktor kunci kesuksesan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, tertib, teratur, efisien dan efektif. Jika hukum tidak menjadi acuan dan pedoman dalam tindakan pemerintah maka akan sering terjadi apa yang disebut “*abuse of power*”. Oleh sebab itu ketidak-pastian hukum akan mengakibatkan timbulnya kekacauan dan mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Seperti maraknya praktek “mafia hukum” di Indonesia dewasa ini cukup mencemaskan bagi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga pilar penegak hukum sudah sedemikian rupa tersandera oleh praktek hukum yang hampir dikendalikan oleh “para mafia hukum” baik dilakukan oleh pihak luar maupun dari internal penegak hukum itu sendiri. Oleh sebab itu membutuhkan waktu untuk bisa membangun kembali kesadaran hukum bagi masyarakat luas.

3. Transparansi, artinya menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Dalam hal transparansi atau keterbukaan perkembangannya sesungguhnya cukup menggembirakan. Pemerintah sangat menyadari akan tuntutan terhadap “ketebukaan”, apalagi undang undang yang mengatur tentang “keterbukaan informasi *public*”, maka pemerintah harus menyediakan baik *software* maupun *hardware* untuk memberikan pelayanan informasi yang dibutuhkan masyarakat dari berbagai sektor. Bahkan jika pemerintah lalai atau tidak bisa menyediakan informasi tertentu yang dibutuhkan masyarakat, maka masyarakat bisa mengajukan tuntutan ke pengadilan sesuai dengan perundangan yang berlaku.
4. Kesetaraan, artinya memberikan peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Kesetaraan ini menjadi penting dalam perbincangan masyarakat luas ketika tuntutan keadilan dan pemerataan menjadi doktrin populis bagi negara yang menganut faham kesejahteraan rakyat, seperti di Jerman dan Perancis, meskipun dalam praktek ekonominya menggunakan pasar bebas. Tuntutan kesetaraan gender misalnya, juga merupakan perkembangan yang relatif baru bagi Indonesia, yakni saat ini masih dilakukan sosialisasi terus-menerus tentang kesetaraan jender. Demikian pula kesetaraan dibidang yang lainnya misalnya dibidang ekonomi, hukum, sosial dan lain-lain.
5. Daya Tanggap, artinya meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali. Daya tanggap atau responsif merupakan tuntutan yang disuarakan berbagai kalangan supaya pemerintah melakukan dengan cepat tindakan yang seharusnya dilakukan misalnya; menghadapi bencana alam, polemik perbedaan atau bahkan konflik perbedaan aliran dalam suatu agama seperti akhir-akhir ini berkembang yang menimbulkan konflik secara laten dan massif. Menghadapi dinamika masyarakat yang cukup tinggi menuntut kesigapan dan daya tanggap yang prima dari pemerintah, agar pemerintah tidak dianggap lalai atau melakukan proses pembiaraaan terhadap persoalan yang muncul di masyarakat baik berskala nasional, regional dan lokal.
6. Wawasan ke Depan, artinya membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya. Dalam era membangun pemerintah dituntut memiliki wawasan ke depan atau *outworld looking* dalam melaksanakan pembangunan agar supaya masyarakat juga memiliki visi dan misi yang luas terhadap

apa yang diinginkannya. Membangun sebuah negara besar yang modern dan demokratis sekaligus terwujudnya kesejahteraan masyarakat baik lahir maupun batin yang adil dan merata, juga merupakan cermin dari “wawasan ke depan”.

7. Akuntabilitas, artinya meningkatkan akuntabilitas publik para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyatnya yakni apa yang dikerjakan dan apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi janji terhadap mandat yang diberikan oleh rakyat melalui konstitusi negara. Dengan demikian akuntabilitas *public* bagi para pejabat publik yang berperan sebagai pelaksana kebijakan menyampaikan ‘akuntabilitas “ tidak semata mata bersifat serimonial misalnya dalam konteks “pidato” pertanggungjawaban”, atau melalui dokumen “Lakip”, melainkan harus disertai pertanggungjawaban moral misalnya “mengundurkan diri dari jabatan jika pertanggungjawaban ditolak atau tidak sukses melaksanakan kebijakan. Boleh jadi minimal pejabat publik tersebut tidak dipilih lagi dalam periode pemilihan berikutnya.
8. Pengawasan, artinya meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas. Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen merupakan pilar utama kesuksesan dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Jika kegiatan pemerintahan tanpa dilakukan pengawasan niscaya kegiatan organisasi pemerintahan akan kehilangan arah dan bahkan bisa terjadi sesuatu yang berada diluar skenario atau perencanaan yang telah disiapkan, kemungkinan akan terjadi penyimpangan yang massif. Dalam penyelenggaraan pemerintahan misalnya di Indonesia lembaga pengawasan sudah cukup banyak seperti ditingkat internal pemerintah terdapat lembaga; Inspektorat Jenderal, BPKP, sedang di eksternal pemerintah eksekutif seperti BPK dan DPR/D serta pengawasan masyarakat seperti melalui LSM. Kehadiran kelembagaan dimaksud agar penyelenggaraan pemerintahan dapat mencapai tujuan dengan tepat sasaran, yakni efisien dan efektif.
9. Efisiensi dan Efektif, artinya menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Kata efisiensi dan efektifitas sering diterjemahkan “berhasil guna dan berdaya guna”. Kedua kata tersebut juga digunakan dalam satu paket, artinya efisiensi berkenaan dengan persoalan “pembiayaan” dan efektif berkaitan dengan tercapainya sasaran yang optimal. Pada dasarnya prinsip penyelenggaraan pemerintahan harus menuju pada efisinesi dan efektifitas. Sebab dengan paradigma tersebut hasil yang dicapai pemerintah akan memiliki efek yang berganda yakni pada gilirannya tujuan akhir pemerintah adalah terwujudnya masyarakat yang sejahtera serta adil dan makmur.
10. Profesionalisme, artinya meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Kata “profesionalisme” selalu menjadi jargon pada setiap pembicaraan dalam forum ilmiah maupun di perkantoran. Sebab menempatkan kata profesionalisme menunjukkan penghargaan kepada seseorang yang memiliki keahlian dalam menangani setiap persoalan yang menyangkut berbagai masalah kompleks namun cepat bisa diatasi dengan baik. Oleh sebab itu setiap persoalan jika ditangani secara profesional maka hasilnya juga lebih memuaskan secara prima dan berkualitas.

Sedangkan prinsip-prinsip *Good Governance* versi UNDP yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, sebagaimana dikutip Sedarmayanti,⁶ pemahamannya kurang lebih sama dengan pendapat diatas dan dielaborasi seperti dijelaskan diatas. Adapun uraian dibawah ini yang terkait dengan “prinsip *good governance*” pada kesempatan ini termasuk yang tidak dijelaskan dan dielaborasi sebagaimana diatas karena sebagian besar bagi yang dijelaskan diatas. Kemudian penjelasan prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:

- a. **Participation**; setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi Institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. **Rule of law**; kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak azasi manusia.
- c. **Transparansi**; transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informal secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi dapat dipahami dan dapat dipantau.
- d. **Responsiveness**; lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholder*.
- e. **Consensus orientation**; “*Good Governance*” menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
- f. **Effectiveness and Efficiency**; proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- g. **Accountability**; para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada pihak publik dan lembaga *stakeholder*.
- h. **Strategy vision**; para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif “*Good Governance*” dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

3. GOOD GOVERNANCE DALAM PEMERINTAHAN

Setiap pemerintah di seluruh negara di dunia tentu memiliki cara pandang tersendiri dalam merumuskan *good governance*. Setiap negara juga menentukan strategi yang berbeda dalam merumuskan nilai-nilai universal yang secara *filosofis* akan dijadikan landasan dalam menjalankan roda pemerintahan yang lebih baik bagi semua warga negara.

Dalam rangka memperbaiki pelayanan publik, penerapan *Good Governance* di lingkungan pemerintah pusat dan daerah telah menimbulkan adanya kontroversi baru. Pemerintah pusat sering mengatakan bahwa pejabat birokrasi dan pimpinan daerah belum memiliki kapasitas manajemen, khususnya pengetahuan yang lengkap, organisasi yang tepat, SDM profesional dan finansial yang mandiri, untuk menerapkan *Good Governance*. Sebaliknya, banyaknya pejabat birokrasi pemerintah daerah dan pimpinan lembaga, badan dan kantor daerah yang mengatakan bahwa pemerintah pusat bukan hanya lebih sulit dan lebih tidak siap untuk menerapkan *Good Governance* daripada pejabat birokrasi dan pegawai di daerah. Semua punya argumentasi. Namun, warga masyarakat madani dan pelaku bisnis memahami bahwa penerapan *Good Governance* itu memang akan menimbulkan

⁶ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, h. 7.

kontroversi yang menjadi bagian dinamika perubahan sosial di lingkungan pejabat dan birokrasi pemerintah.

Penerapan prinsip 'Good Governance' bukanlah hanya tugas tanggung jawab pemerintah, tetapi juga organisasi pelaku bisnis di sektor swasta dan organisasi masyarakat madani. Sebagai bagian dari proses reformasi Indonesia, pelaksanaan *Good Governance* di lingkungan pemerintahan itu sangat menentukan apakah reformasi akan berjalan terus atau berhenti di sini. Terlepas dari naik turunnya demonstrasi mahasiswa, gemuruhnya kritik dan pendapat dari teknokrat, atau tekanan dari LSM domestik maupun luar negeri, persepsi warga masyarakat awam tetap sabar menunggu bahwa *Good Governance* itu terlaksana sebagai jaminan terhadap kinerja pemerintah.

Dalam pemerintahan mendatang, pelaksanaan *Good Governance* di lingkungan birokrasi pemerintah seharusnya merupakan gerakan dan inisiatif untuk memperbaiki pelayanan warga. Artinya, lembaga pemerintah tidak harus bertanggung jawab semua urusan yang saat ini belum berfungsi, apalagi sebagai pengelola tunggal, di bidang ekonomi, sosial dan politik yang berada di luar kapasitas mereka. Pemerintah perlu merubah *mind set* kearah yang lebih realistis dalam mensejahterakan masyarakat. Pemerintah di semua tingkatan dituntut mendefinisikan ulang *core business* nya, dan *core business* pemerintah adalah pelayanan publik.

Setelah mencermati kendala, hambatan dan permasalahan yang muncul dalam upaya melaksanakan *Good Governance* di lingkungan pemerintah selama masa reformasi, maka ada beberapa harapan yang perlu diperhatikan oleh pejabat dan birokrat di lingkungan pemerintah, yaitu:

1. Meneruskan deregulasi dan debirokratisasi pelayanan publik jalan menselaraskan perundang-undangan antar sektor antar *level* manajemen pemerintah, menerapkan standar pelayanan minimal, merampingkan organisasi, dan mengintensifkan unit pemantau pelayanan publik.
2. Menjalankan profesionalisme pejabat pelayanan publik dengan langkah-langkah memperbanyak pejabat fungsional dan memperkuat asosiasi profesi untuk pelayanan publik.
3. Membudayakan korporasi di lembaga pemerintah, terutama melalui intensifikasi fungsi pelayanan publik, mengembangkan kemitraan dengan pelaku bisnis di sektor swasta dan melibatkan organisasi swadaya masyarakat.
4. Memperluas penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan publik dengan memperbanyak organisasi swadaya masyarakat.
5. Meningkatkan partisipasi masyarakat dengan cara mempertegas kontribusi dan kontrol rakyat penerima pelayanan publik melalui mekanisme perencanaan, pengambilan keputusan dan penggunaan keuangan rakyat.
6. Membiasakan untuk memberikan penghargaan terhadap program-program inisiatif, kreativitas, dan inovasi yang dilakukan oleh lembaga, dinas, kantor dalam memperbaiki kinerja pegawai pelayanan masyarakat.
7. Mendampingi lembaga maupun individual lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dalam berusaha melaksanakan *Good Governance* untuk memperbaiki kebijakan dan program strategis dalam pelayanan masyarakat.

Rahman⁷ menyatakan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara di Asia Tenggara dengan pemerintahan yang lemah tapi demokratis. Pemerintah Indonesia seharusnya tidak perlu malu untuk belajar dari rakyat, atau dari pemerintah negara lain. Lambannya pelayanan publik bukan hanya ada di lembaga pemerintah. Panjangnya birokrasi juga bukan hanya tumbuh di Indonesia. Jadi, pelaksanaan *Good Governance* merupakan 'global movement' dalam memperbaiki suatu sistem pemerintahan.

Konsep dan teori *reinventing government* diperkenalkan kepada pemerintahan Amerika Serikat tahun 1990-an oleh pengarangnya yaitu David Osborne dan Ted Gaibler⁸ yang oleh pemerintah Amerika dipakai sebagai konsep untuk membenahi birokrasi pemerintah Amerika Serikat yang pada waktu itu mengalami defisit anggaran yang besar. Secara ringkas sepuluh prinsip reformasi pemerintahan dapat diuraikan sebagai berikut:⁹

1. **Pemerintahan Katalitik (*Catality Government*)**, Pedoman pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan katalitik adalah mengendalikan lebih baik dari pada mengayuh (*steering rather the rowing*). Peran pemerintah hendaknya lebih sebagai pengendali atau pengarah saja dari pada sebagai pelaksana langsung atau urusan atau layanan publik. Pemerintah lebih banyak memberikan peran publiknya kepada masyarakat atau swasta.
2. **Pemerintah milik rakyat (*community owned government*)**, Pemerintah berusaha mendorong adanya iklim kompetisi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*injecting competition into service delivery*) efisiensi akan didapat dari cara ini, karena akan muncul keuntungan yang besar, memaksa pemerintah untuk memberikan pelayanannya, munculnya inovasi yang kreatif dalam sistem pelayanan dan membangkitkan harga diri dan semangat karyawan.
3. **Pemerintah yang digerakkan oleh misi (*mission driven government*)**, Gerak pemerintahan lebih memperhatikan keputusan dan pelaksanaan misi yang diembannya daripada aturan kaku yang menjadi pedoman kerjanya (*trans forming rule driven organization*) aturan dilaksanakan secara luas dan memberikan kewenangan otonomi kepada daerah para birokrat secara profesional sehingga para karyawan dapat memanfaatkan sumber daya lingkungan secara efektif dan efisien mungkin tanpa melanggar aturan baku organisasi.
4. **Pemerintah yang berorientasi pada hasil (*result oriented government*)**, Prinsip kerja pemerintahan adalah membiayai tujuan bukan pembiayaan sumber-sumber (*funding out comes not inputs*), setiap lembaga pemerintahan sebaiknya mempunyai tujuan organisasi yang jelas, sehingga ukuran yang dihadirkan paduan untuk menilai sejauh mana hasil yang sudah dicapai dapat disempurnakan dari waktu ke waktu dan mutu pekerjaan dapat selalu ditingkatkan.
5. **Pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan (*customer driven government*)**, Masyarakat adalah para pembeli yang harus dilayani kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai pelanggannya, bukan memenuhi kebutuhan birokrasi (*meeting the needs of the customer, not bureaucrac*).

⁷ Rahman, Abdul, *Konsep dan Harapan Dalam Pelaksanaan Good Governance di Lingkungan Pemerintah*, IASTP dan MENPAN, Jakarta, 2004, h. 1.

⁸ Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government, Mewirauahakan Birokrasi*, Terjemahan Abdul Rosyid, Pustaka Binaman Presindo, Jakarta, 1996, h.

⁹ Salam, Dharma Setiawan, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 199.

6. **Pemerintahan wirausaha (*enterprising government*)**, Pemerintah dituntut untuk berupaya seefisien mungkin untuk menggunakan energinya. Pemerintah berupaya mendapatkan energi baru dan pendapatannya, jadi pemerintah berusaha menghasilkan pendapatan, bukan pembelanjaan (*earning rather than spending*).
7. **Pemerintahan yang antisipatif (*anticipatory government*)**, Pemerintah berubah dari hierarki ke partisipasi dan tim kerja (*hierarchy to participation and team work*), pemerintah berusaha mendorong masyarakat untuk berhubungan dengan unit-unit kerja pemerintah yang telah dilupakan kekuasaan dan wewenang untuk mengurus keperluannya.
8. **Pemerintah yang berorientasi pasar (*market created government*)**, Gerak pemerintahan harus melihat situasi lingkungan yang kompetitif. Pemerintah telah ikut pada suatu lingkungan global dalam persaingan yang ketat, karena itu pemerintah harus melakukan perubahan melalui mekanisme pasar (*leveraging change through the market*). Pembahasan tentang penyelenggaraan pemerintah yang efektif artinya adalah bagaimana seluruh proses aktivitas yang dikerjakan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat mencapai sasaran yang tepat, yakni berdaya guna. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan yang efektif ini tidak dilepaskan dari persoalan manajemen pemerintahan.
9. **Pemerintahan Desentralisasi (*decentralization government*)**, Dalam pandangan prinsip ini bahwa mendesentralisasikan kewenangan kepada pemerintah daerah atau kepada badan hukum swasta sudah merupakan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Dengan prinsip ini maka pemerintah bisa bekerjasama dengan swasta dalam menyediakan pelayanan publik misalnya sarana transportasi seperti; Bus, Taxi, jalan TOL, diserahkan kepada swasta, sedang pemerintah membangun infrastruktur jalan dan juga sebagai regulatornya.
10. **Pemerintah Berorientasi pada pasar (*market oriented government*)**. Pemerintah berorientasi pada pasar dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan cara melakukan perubahan dengan menggunakan sistem insentif sebagaimana dalam mekanisme pasar, bukan hanya sekedar menggunakan mekanisme sistem-prosedur atau sistem administratif. Dengan perubahan cara penanganan seperti dalam mekanisme pasar yakni memberikan insentif maka pemerintah lebih responsif dan cepat dalam pemberian pelayanan publiknya.

4. GOOD GOVERNANCE DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang *notabene* menyangkut kepentingan masyarakat maka akan terkait dengan aspek lingkungan baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Adanya perubahan lingkungan strategi maka akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, hanya sejauh mana tingkat adaptasi atau penyesuaian terhadap perubahan tersebut direspons oleh pemerintah.

Tjokroamidjojo¹⁰ memperlihatkan kondisi dunia pada dasa warsa memasuki milenium sekarang. Menurutnya, perubahan lingkungan eksternal mengalami perubahan-perubahan transmisional yang besar. Memang tidak bisa dikatakan merata Benua Afrika di bawah Gurun Sahara (kecuali Afrika

¹⁰ Tjokroamidjojo, *Bintoro, Op. Cit.*, h. 1

Selatan) kelihatannya masih berada dalam pergolakan primordial. Tetapi pada dasarnya para pemikir seperti Huntington, Naisbit and Aburdene, Etzioni, Ohmae, Fukuyama, dan Mc Ray¹¹ menyiratkan adanya perubahan-perubahan di dunia dalam kecenderungan masa depan.

Di sini tidak akan diulas secara rinci masing-masing pendapat, akan tetapi menganalisa dari trend-trend utama, perubahan-perubahan yang merupakan isu-isu global, apa yang bisa dianggap dari referensi pemikiran mereka itu sebagai *global trends*, *global issues* dan *global concens*. Kecenderungan global, isu-isu global dan keprihatinan global. Sesuatu pemikiran, ide, sistem, produksi, jasa bahkan *way of life*, pandangan hidup tidak lagi bisa dilihat *country spesific*, melainkan sudah jadi sesuatu yang menjadi global, hal ini juga disebut globalisasi; suatu pemikiran, ide, sistem pandangan hidup menjadi universal.

Selanjutnya dikatakan Indonesia juga terimbas kecenderungan global ini dengan memahami isu-isu global tersebut perusahaan memilih hal-hal yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan kebijakan pembangunan demokrasi dan pemulihan ekonomi di Indonesia.

Menurut Huntington¹² dan Francis Fukuyama,¹³ trend global yang ada saat ini adalah bahwa era globalisasi ideologi (terutama dalam artian pertumbuhan antara komunisme dan kapitalisme) dianggap sudah lampau, bahkan Naisbith dan Aburdene¹⁴ membahas mengenai munculnya sosialisme pasar bebas dengan gagalnya negara sentralistik dan kurang berhasilnya negara kesejahteraan (*welfare state*). Kemudian Giddens¹⁵ mengemukakan adanya perkembangan dari ekonomi pasar ke arah pasar bebas, yang walaupun dapat diterima, tetapi yang masih memerlukan adanya *fairness* dan keadilan sosial.

Dari uraian di atas beberapa hal yang penting untuk dicatat bahwa dengan perubahan global yang terjadi di lingkungan dunia internasional mau tidak mau akan mempengaruhi terhadap cara, strategi dan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perubahan kerangka dan sistem tersebut yang disebut paradigma juga menjadi panutan bagi penyelenggara pemerintahan. Secara ringkas perubahan ke arah paradigma baru yang dapat mempengaruhi terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

- a. Dewasa ini birokrasi pemerintahan yang kuat merupakan hasil pengaruh birokrasi Max Weber dengan ditandai ciri organisasi pemerintah masih sangat hierarkis, kaku (*rigid*), birokratis lamban dan berbelit-belit. Namun di masa depan pemerintahan yang efektif adalah pemerintahan yang menerapkan sepuluh langkah penting yang terangkum dalam konsep "*Reinventing Government*" dari Osborne dan Gaibler.
- b. Pandangan Naisbith dalam "*Megatrend*" tentang negara sentralistik menuju negara demokratis yang demokratis yang dewasa ini banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

¹¹ Huntington, *The Clash Of Civilizations And The Remaking Of World Order*, 1996; John Naisbith and Patricia Abundene, *Mega Trends 2000*, 1990; dan *Mega Trend Asia*, 1996; Amitai Et Zioni, *The Golden Role*, 1996; Kenichi Ohmae, *Editor a The Evolving Global Economy*, 1985; dan *the End of The Nation State*, 1995; Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, 1992; Hamish Mc Ray, *The World In 2020, Power Culture and Property*, 1999.

¹² Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, from Julian J. Rothbaum Lectures 1989, Carl Albert Centre, University of Oklahoma, 1991, Terjemahan PT Pustaka Utama Grafiti, Cetakan kedua, 2001, h. 200.

¹³ Fukuyama, Francis, *Trust; The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, The Free Press, 1992, p. 80.

¹⁴ Naisbit, John, and Patricia Aburdene, *Sepuluh Arah Baru untuk Tahun 1990-an; Megatrends 2000*, Terjemahan, Cetakan Pertama, Bina Rupa Aksara, Jakarta, 1990, h. 67.

¹⁵ Giddens, Anthony, *Jalan Ketiga; Pembaruan Demokrasi Sosial*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keempat, 2002, h. Terjemahan dari *The Third Way; The Renewal of Social Democracy*, Blackwell Publisher Ltd., USA.

- c. Pandangan Huntington dalam buku *Gelombang Demokrasi Ketiga* (1989) memberikan analisa bagaimana negara yang otoriter menjadi negara yang demokratis dan atau negara yang sudah demokratis melakukan konsolidasi untuk mendorong menjadi demokrasi.
- d. Pandangan mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dikemukakan Van Braan (1988) bahwa negara tidak hanya melindungi masyarakat akan tetapi juga mengatur, memberi stimulasi, mendorong dan mengembangkan yang menjadi tujuan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran hidup warga negara. Oleh Naisbith dianggap kurang berhasil yang kemudian muncul sosialisme pasar bebas. Orientasi mekanisme pasar bebas inilah yang kecenderungannya ke peran swasta menjadi lebih menonjol dan proses privatisasi terus bergilir.
- e. Pandangan mengenai pelaksanaan demokrasi perwakilan yang selama ini dipraktekkan di berbagai negara terutama negara berkembang termasuk Indonesia, pada dewasa ini sudah banyak digugat oleh kalangan akademis dan juga politisi tentang efektivitas dan unsur manipulatif pada demokrasi perwakilan mendorong untuk melakukan perubahan ke arah demokrasi langsung.
- f. Pandangan yang selama ini terhadap pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) atau pemerintahan yang bersih dan berwibawa dewasa ini udah mulai bergeser ke arah "*Good Governance*" yang di antara keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsip sebagaimana dijelaskan pada tabel di bawah ini:

Tabel 5.1.
Perbedaan Government dan Governance

No	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata governance
1	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2	Sifat hubungan	Hierarchis	Heterakhis dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya fungsi
3	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek yang hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu: sektor publik; sektor swasta; masyarakat.
4	Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing-masing
5	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat

Sumber: Sadu Wasistiono.

Dari beberapa perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut diharapkan akan dapat menjadi perhatian utama bagi pemerintah untuk paling tidak melakukan perubahan dalam

manajemen pemerintahan, sebab menurut Drcuker yang dikutip Wasistiono,¹⁶ sesungguhnya tidak ada suatu negara yang dikatakan sebagai negara yang terbelakang (*under development country*) yang ada adalah manajemen pemerintahan yang tidak baik.

Namun dalam perkembangan dewasa ini kebijakan pemerintah ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik sudah mulai dilakukan dengan diawali desentralisasi kewenangan kepada daerah kabupaten/kota melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 beserta peraturan pemerintahannya. Amandemen ke empat UUD 1945 yang antara lain mengubah masa jabatan Presiden hanya dua kali masa jabatan, fungsi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi yang mengangkat dan memilih presiden dan wakil presiden, menetapkan GBHN, akan tetapi hasil amandemen tersebut, menempatkan eksekutif yang menetapkan GBHN, Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih langsung. Dengan demikian maka di masa yang akan datang kekuasaan eksekutif akan seimbang dengan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara Republik Indonesia yang lain. Oleh karena itu dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan terjadi perubahan yang cukup signifikan menuju terwujudnya "*Good Governance*". Demikian pula tujuan kebijakan otonomi daerah di Indonesia tersebut di atas dalam perspektif pendayagunaan aparatur negara pada hakekatnya adalah memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas; membangun sistem pola karir politik dan administrasi yang kompetitif; mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif; meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik, pada akhirnya diharapkan pula pada penciptaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).¹⁷

Prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Menurut Mark Robinson, terdapat tiga istilah yang menjadi topik sentral dalam terminologi *Good Governance* yaitu: 1) *Akuntabilitas*, yang menyatakan sebagian besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah; 2) *legitimasi*, yang berkaitan dengan hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga-warganya dan seberapa jauh kekuasaan ini dianggap sah untuk diterapkan; dan 3) *transparansi*, yang didasarkan pada adanya mekanisme untuk menjamin akses umum kepada pengambilan keputusan.¹⁸

*Asian Development Bank*¹⁹ sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *Good Governance* dilandasi oleh empat pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*. Sejalan dengan itu, Bappenas (dalam Loina, Lalolo Krina P) menegaskan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) prinsip utama yang melandasi *Good Governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat.

Akuntabilitas²⁰ merupakan persyaratan untuk melaporkan kinerja yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah disepakati sebelumnya kepada jenjang otoritas yang berada langsung di

¹⁶ Wasistiono, *Op. Cit.*, h. 33.

¹⁷ *Ibid*, h. 1.

¹⁸ Kupper, Adam & Jessica Kuper, *The Social Science Encyclopedia* (diterjemahkan: Haris Munandar dkk.), RajaGrafindo, Jakarta, Cetakan kedua, 2000, h. 417.

¹⁹ Loina, Lalolo Krina P., *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance*, Bappenas, Jakarta, 2003, hal-8

²⁰ IASTP, *Public Management International Institute, Funded by the Australian Government's International Cooperation Program, Administered by AusAID*, 2004, h. 2.

atasnya. Salah satu cara untuk memahami akuntabilitas adalah dengan melihat garis kewenangan dan tanggung jawab.

Model pemerintahan yang bertanggung jawab juga terkait dengan rangkaian akuntabilitas sebagai berikut:²¹ Pegawai Pemerintah bertanggung jawab kepada Menteri-Menteri terkait; Menteri-Menteri bertanggung jawab kepada Kabinet; Kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen dan Parlemen bertanggung jawab kepada rakyat, yaitu para pemilih. Apabila difokuskan kepada hasil yang dicapai dan budaya kinerja administrasi, maka pejabat publik: 1) bertanggung jawab atas penggunaan biaya yang ada; 2) harus mencapai target dan hasil tertentu dan 3) kinerja pejabat publik akan diukur dan dilaporkan sesuai dengan indikator kinerja yang telah disepakati.

Pada hakikatnya ada 3 (tiga) prinsip utama dari akuntabilitas.²² Ketiga prinsip tersebut adalah: 1) akuntabilitas merupakan garis kewenangan dan tanggung jawab atas tindakan yang diambil; 2) akuntabilitas merupakan kewenangan yang dimiliki oleh rakyat untuk mengetahui bagaimana uang publik digunakan untuk kepentingan masyarakat; dan 3) akuntabilitas juga akan memastikan apakah pejabat publik yang dipilih bertanggung jawab kepada rakyat atas keputusan-keputusan dan cara mereka menerapkan kebijakan dan program.

Salah satu wujud dari *Good Governance* adalah adanya partisipasi aktif anggota masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain ditentukan oleh sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Ditinjau dari segi organisasi, pemerintahan daerah merupakan organisasi yang bersistem terbuka (*open system*). organisasi pemerintahan seperti ini ditandai oleh adanya impor energi (*import of energy*) dari lingkungannya agar dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya.

Pemerintah Daerah di Indonesia dalam banyak hal mengandalkan pemerintah pusat sebagai "sumber energinya" baik yang berupa dana maupun berupa personil, sehingga melahirkan ketergantungan yang ekstrim terhadap pemerintah pusat. Akibatnya, di satu sisi prinsip Negara Kesatuan yang didesentralisasikan tidak dapat terwujud dan di sisi lain tidak mendidik daerah untuk mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri khususnya dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Kondisi tersebut dapat diatasi dengan cara, antara lain melibatkan masyarakat ikut serta bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat difungsikan sebagai substitusi energi pemerintah pusat dan sebagai sumber energi alternatif bagi daerah. Dengan demikian pemerintah daerah tidak hanya melepaskan ketergantungannya pada pusat tapi juga dapat mengoptimalkan fungsinya dalam memberikan kualitas pelayanan yang tinggi pada masyarakat.

Selain prinsip akuntabilitas dan partisipasi, prinsip transparansi juga merupakan aspek yang sangat krusial dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Transparansi²³ adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi pada hakikatnya menekankan adanya kebijakan terbuka bagi

²¹ Ibid, h. 17.

²² Ibid, h. 18.

²³ , *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, h. 18.

pengawasan. Misalnya, setiap informasi mengenai aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

Prinsip transparansi pada dasarnya memiliki 2 (dua) aspek.²⁴ *Pertama*, komunikasi publik oleh pemerintah. *Kedua*, hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah yang besar, maka dibutuhkan petugas informasi yang profesional dan bukan untuk dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarkan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun dalam menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai "*watchdog*" atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari aparat birokrat. Jelas, media tidak akan dapat melakukan tugasnya secara optimal tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan politik dan bisnis. Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Oleh karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang seharusnya mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Oleh sebab itu dengan pelaksanaan "*good governance*" jika pemerintah secara serius menjadikan prinsip tersebut sebagai paradigma yang dimiliki oleh aparat pemerintah niscaya "upaya membangun pemerintah yang bersih dan berwibawa akan terwujud. Bahkan dengan prinsip *good governance* akan lebih mendorong proses "demokratisasi" terhadap masyarakat seiring dengan pertumbuhan tingkat pendidikan dan ekonominya. Dengan demikian pada gilirannya menuju pada titik hubungan yang bersifat saling mempengaruhi bahwa dengan pemerintahan yang demokratis maka akan mendorong tumbuhnya pada sistem politik yang demokratis pula.

²⁴ *Ibid*, h. 60.

BAB 6

MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

1. PENGERTIAN MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

Terkait dengan pembahasan diatas yang mencoba membangun ‘korelasi” antara “ kepemimpinan, Organisasi dan *good governance*” dengan “pelayanan publik”, pada bab diatas juga telah diuraikan penjelasan “relasi” antara variabel independent yaitu “kepemimpinan, organisasi pemerintahan dan *good governance*” dengan variable dependen yaitu “ pelayanan publik”. Pada prinsipnya baik secara teoritis maupun empiristik hubungan antar variabel tersebut memiliki korelasi yang positif. Sebab dalam “manajemen pemerintahan” jika semua fungsi berjalan dengan efisien dan efektif maka akan mendorong terhadap tindakan pemerintah yang tertib, teratur, sistimatis, cepat, dinamis dan tepat sasaran. Dengan demikian sesuai dengan fungsi pokok pemerintah adalah memberikan “pelayanan publik” pada gilirannya akan tersedia dan terselenggara dengan baik dan memuaskan masyarakat. Meskipun dewasa pelayanan publik di semua sektor belum memuaskan namun upaya secara terus menerus dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan sektor pemerintah termasuk melakukan “reformasi biriokrasi” juga bertujuan meningkatkan kinerja aparatur dan sekaligus kinerja organisasi pemerintahan. Kemudian pada bab ini secara khusus akan disampaikan penjelasan mengenai “manajemen pelayanan publik”.

Dinamika pelaksanaan pembangunan dan perkembangan teknologi, merubah peranan dan fungsi pemerintah. Fungsi pemerintah tidak hanya berdasarkan kepada fungsi-fungsi klasik semata (panca praja, dan lain-lain), tetapi dituntut peranannya sebagai unsur sumber inisiatif dalam usaha pembaharu dan pendorong pembangunan bangsa yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah berperan menjadi pelopor atau agen pembangunan (*agent of development*).

Dengan demikian, maka aparatur pemerintah ditempatkan untuk menjalankan fungsi disamping sebagai abdi negara, juga sebagai abdi masyarakat (*Public Servant*). Dalam konteks ini, kegiatan pelayanan umum merupakan perwujudan dan penjabaran dari tugas dan fungsi aparatur pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan maupun pembangunan.

Penyelenggaraan dimaksud meliputi kegiatan mengatur, membina dan mendorong maupun dalam memenuhi kebutuhan atau kepentingan segala aspek kegiatan masyarakat terutama partisipasinya dalam pelaksanaan pembangunan. Oleh karenanya untuk mewujudkan tugas dan fungsi tersebut, maka dijabarkan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh unit-unit pelayanan.

Pengertian pelayanan publik oleh Roth¹ sebagai *any service available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)*. Menurut Roth, pelayanan publik merupakan suatu pelayanan yang telah disediakan jika untuk kepentingan publik disediakan oleh pemerintah contohnya “museum” atau untuk pribadi yang menyediakan yaitu swasta, contohnya “restaurant”. Dengan penjelasan diatas sudah sangat perbedaan antara barang publik (museum) dan barang private (restaurant). Oleh sebab itu untuk selanjutnya pembahasan akan lebih fokus pada “barang publik” yang penyediaannya menjadi tanggung-jawab pemerintah.

Dengan pemahaman tersebut, lingkup pengertian “pelayanan publik” secara formal dirumuskan sebagaimana dituangkan dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003, sebagai berikut:² “Pelayanan Publik” adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian kembali pada pendapat Roth bahwa “*Any service* “ yang diungkapkan olehnya berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap barang publik maupun barang setengah publik. Sejalan dengan karakteristik barang di atas, kegiatan pelayanan publik dikatakan oleh Londsedale & Enyedi sebagaimana dikutip Roth, sebagai “*something made available to the whole of population, and it involves things which people can not provide for themselves, i.e. people must act collectively.*”³ Pengertian ini memberikan ciri bahwa setiap orang tidak dapat menyediakan kebutuhannya sendiri melainkan harus disediakan secara berkelompok.

Dalam penyediaan kebutuhan secara berkelompok tersebut dipengaruhi oleh adanya perbedaan secara filosofis barang layanan. Barang dan jasa, menurut Olson yang dikutip Lean,⁴ dalam pelayanan publik dikategorikan ke dalam dua kelompok besar yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Barang yang satu dengan barang yang lain mempunyai karakteristik yang berbeda. Lean mendefinisikan barang publik adalah “*A pure public good is definde as a good rewquiring indivisibility of production and consumption, non rivalness, and non-excludability*”.

Dengan demikian, barang publik murni dikonsumsi secara bersama dan setiap orang tidak dapat dicegah untuk mengkonsumsinya. Di samping itu, tidak dipisahkan antara konsumen dan produsen. Akibatnya tidak ada seorang pun yang mau memproduksi, sehingga tidak mengundang adanya persaingan.

¹ Roth, Gabriel, *The Private Provision o Public Service in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for The World Bank, Oxford University Press, 1987, p. 1.

² Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia, 2003, h. 3.

³ Roth, Gabriel, *Op.Cit.*, h. 23.

⁴ Mc Lean, Ian, *Public Choice an Intoduction*, New York, 1987, p. 234.

Penetapan sebuah layanan yang berkualitas, terdapat tiga landasan pemikiran seperti dikatakan Schedler & Felix⁵ bahwa:

Legitimation may be considered to have three layers: basic legitimation is a product of social contract and refers to the state analyst structures in general terms; institutional legitimation relates to public management as institution, and to its outward manifestations; and individual legitimation is the product of specific contact between management and costumers

Pemikiran di atas dijelaskan perbedaan ketiga dalam penetapan kualitas pelayanan yang dielaborasi dalam tiga sudut pandang. Pertama, pengaruh kebijakan pemerintah yang melaksanakan mandat dari masyarakat untuk melayani (amanah). Kedua, kualitas yang ditetapkan dari kacamata pemerintah. Ketiga, penilaian terhadap birokrasi yang melakukan pelayanan dari kacamata masyarakat sebagai konsumen.

Nilai-nilai yang berlaku ditunjukkan dalam konsensus terhadap kualitas pelayanan yang diterima publik. Schedler & Felix, mengatakan: *three types: basic legitimation, institutional, and individual legitimation. The three layers of legitimization are then linked.*⁶

Konsensus di atas memperjelas *basic legitimation*, berkaitan dengan kewenangan pelayanan yang dilakukan. *Institutional* berkaitan dengan organisasi pelaksana pelayanan, dan *individual legitimation* terkait dengan masyarakat penerima pelayanan. Ketiganya mempunyai orientasi penilaian yang berbeda. Orientasi peminta pelayanan berbeda dengan orientasi pemberi pelayanan atas dasar motif masing-masing. Namun hubungan mereka secara fundamental diungkapkan oleh Schedler & Felix, tidak melibatkan hubungan *either or* tetapi hubungan *both and* sebagai pelanggan pelayanan publik.⁷ Nilai-nilai yang digunakan pelanggan untuk mengukur pelayanan publik menurut Hablutzel yang dikutip Schedler & Felix⁸ berasal dari pengalaman yang diperoleh dari fakta yang dijadikan sebagai konsensus dasar individual yang menjadi dasar pengakuan terhadap organisasi.

Secara umum penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik mencakup lingkup pelaksanaan yang luas dan kompleks, rumit serta dalam prosesnya mengandung kegiatan yang saling berkait dengan kegiatan atau tugas dan fungsi antara unit/instansi yang satu dengan lainnya.

Saat ini paradigma baru dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan publik yang lebih demokratis dan transparan tersebut adalah pelayanan yang berorientasi kepada pelanggan. Artinya kebijakan pemerintah dalam bidang pelayanan umum harus disesuaikan dengan kepentingan, keinginan, harapan dan tuntutan masyarakat dalam rangka memenuhi segala hak dan kewajiban masyarakat sebagai warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik harus terus dikaji dan ditinjau ulang serta perlu untuk ditingkatkan kualitasnya melalui analisis terhadap

⁵ Schedler, Kuno, and Jurg Felix, *Quality in Public Management: the Customer Perspective*, Institute for Public Service and Tourism, University of St. Gallen, Varnbuelstrasse 19, St. Gallen International Public Management Journal, No. 2, 2000, p. 125.

⁶ *Ibid.*, h. 75.

⁷ *Ibid.*, h. 126.

⁸ Schedler, Kuno, and Jurg Felix, *Quality in Public Management: The Customer Perspective*, In Thomson, F., (editor), International Public Management Journal. Vol 3/number 1/2000, p. 128

kebijakan-kebijakan tersebut, sehingga telah dapat benar-benar memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat, yang pada gilirannya akan mendorong kreativitas dari masyarakat disegala bidang. Oleh sebab itu jika “pelayanan publik” dikaitkan dengan Analisis kebijakan sebagai salah satu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan, sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.⁹ Artinya bahwa wilayah kebijakan publik merupakan domain kepentingan publik, sehingga setiap hasil analisis kebijakan semata mata diukur sejauhmana “pelayanan publik” dapat diwujudkan dengan sebaik mungkin. Apabila *output* maupun *outcome* dari suatu “kebijakan” sudah mampu mengakomodir “pelayanan publik” dengan prima maka sering disebut suatu keberhasilan kebijakan atau disebut “*good policy*”.

Dengan demikian reformasi dalam kegiatan pemerintahan diperlukan agar pemerintahan senantiasa dapat mengakomodasikan kebutuhan perubahan dalam masyarakat, termasuk kebutuhan akan pelayanan prima, dan memungkinkan administrasi publik berperan secara optimal dalam menata kembali penyelenggaraan kegiatan umum dan pemerintahan. Hal tersebut memerlukan suatu kerangka pemikiran upaya terstruktur untuk memberdayakan fungsi pelayanan publik agar lebih sesuai dengan perkembangan tuntutan perkembangan ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Gerald E. Calden yang dikutip Dunn,¹⁰ secara eksplisit menyebutkan bahwa untuk melakukan transformasi administrasi publik diperlukan reformasi dan revitalisasi. Keduanya mendorong tercapainya pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja sektor publik, dan mengatasi *mal-administration*.

Memperhatikan masalah pelayanan umum di Indonesia harus dengan tepat dapat diformulasikan bagaimana masalahnya, arti pentingnya, siapa yang punya kompetensi dan lain-lain. Robert C. Wood yang dikutip Dunn¹¹ menyatakan “Problem kita bukan melakukan apa yang benar, problem kita adalah mengetahui apa yang benar.” Pengetahuan mengenai apakah itu (fakta) mana yang benar (nilai) dan apa yang harus dilakukan (tindakan) menimbulkan adanya kebutuhan lima tipe informasi yang secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut ini.

Tabel 6.1.
Lima tipe informasi yang relevan dengan kebijaksanaan.

Masalah Kebijaksanaan	Alternatif Kebijaksanaan	Tindakan Kebijaksanaan	Hasil Kebijaksanaan	Hasil Guna Kebijaksanaan
--------------------------	-----------------------------	---------------------------	------------------------	-----------------------------

Sumber: Rober. C. Wood (dalam buku Wiliam N. Dunn, 1995, hal 59)

Implementasi kelima informasi tersebut di atas, dalam kaitannya dengan Surat Keputusan MENPAN Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, perlu dipertimbangkan sejauhmana efektivitasnya atau meminjam istilah Robert C. Wood tersebut “Hasil Guna Kebijaksanaan” pelayanan umum di Indonesia selama ini. Apakah birokrasi pelayanan umum telah dengan benar menerapkan kaidah-kaidah atau ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dalam

⁹ Dunn, Wiliam N., *Public Policy Analysis an Introduction*, Mc Grow Hill International Book, Englewood, New York, 1981, p. 34.

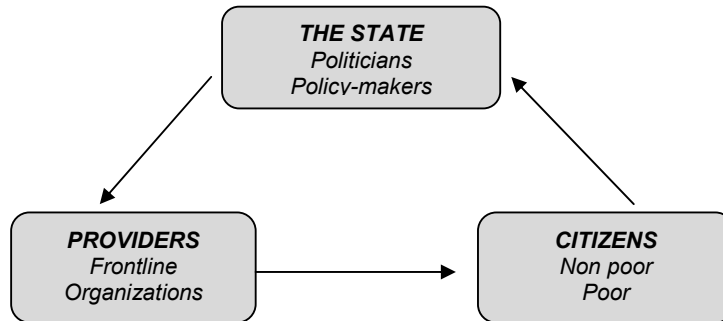
¹⁰ *Ibid.*, h. 35.

¹¹ *Ibid.*, h. 59.

pedoman tersebut, dan apakah masyarakat sudah merasakan terpuaskan terhadap layanan pelayanan umum yang diberikan oleh birokrasi umum kita.

Masalah pada pelayanan publik pada dasarnya dapat dilihat dalam proses penyediaan pelayanan publik seperti yang selama ini terjadi. *World Bank*¹² menggambarkan proses penyediaan pelayanan publik di sebagian besar negara berkembang dapat dilihat pada diagram di bawah ini:

Gambar 6.1.
Alur Proses Penyediaan Pelayanan Publik



Sumber: Jurnal Forum Inovasi UI Vol 8

Diagram tersebut memperlihatkan bahwa untuk mendapatkan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat harus melalui mekanisme yang panjang yaitu melalui negara dimana di dalamnya ada dua institusi politisi (*politicians*) dan pembuat kebijakan (*policy makers*). Setelah negara proses akan melalui penyedia pelayanan publik (*provider*) yang terdiri dari penyedia langsung (*fronliners*) dan organisasinya. Mekanisme yang panjang ini jelas menyimpan berbagai potensi permasalahan.

Pertama masyarakat miskin tidak dapat meminta akuntabilitas dari penyedia langsung karena penyedia langsung memberikan akuntabilitas kepada organisasi mereka masing-masing. Masyarakat yang tidak miskin lebih bisa meminta akuntabilitas pelayanan karena mereka dapat mampu membayar pelayanan publik lebih tinggi. Kedua, organisasi penyedia pelayanan publik akan memberikan akuntabilitas tidak kepada masyarakat melainkan kepada pembuat kebijakan karena merekalah yang memberikan pekerjaan dan membayar. Selama para pengambil kebijakan tidak mengalihkan pekerjaan kepada pihak lain, organisasi penyedia pelayanan publik tidak akan memperdulikan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Ketiga, para pengambil kebijakan sendiri juga tidak akan peduli terhadap pelayanan publik yang diterima masyarakat selama pengeluaran dan *budget* mereka disetujui oleh politisi. Keempat, para politisi yang sebenarnya harus memberikan akuntabilitas kepada masyarakat pada kenyataannya tidak melakukan itu karena bukan masyarakat yang memilih mereka secara langsung.

Keseluruhan proses yang ada menyebabkan pada dasarnya masyarakat tidak memiliki posisi tawar dalam penyediaan pelayanan publik. Proses yang ada juga membawa akibat langsung akses masyarakat terhadap pelayanan publik rendah dan kualitas pelayanan publik sendiri juga rendah. Mendasarkan diri pada fenomena yang berkembang dalam beberapa kurun terakhir ini menyangkut

¹², *World Development Report*, World Bank, 2004.

penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, sudah waktunya dilakukan penyempurnaan dan pembenahan-pembenahan terhadap proses pelayanan umum, agar benar-benar dapat berpihak kepada masyarakat yang sangat memerlukan layanan yang prima.

2. POLA-POLA PELAYANAN PUBLIK

Dalam penjelasan mengenai “pola pelayanan” dan seterusnya sebagian besar mengutip keputusan Menpan tersebut diatas, dengan maksud bahwa dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan memberikan dan menyediakan “pelayanan publik”, agar lebih relevan jika konsep yang digunakan bersumber dari kebijakan pemerintah itu sendiri, namun tidak menutup kemungkinan penjelasan tambahan yang bersifat *teks book*.

Pola atau model penyelenggaraan pelayanan umum (yanum) adalah kesatuan bentuk tata penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan pada suatu prosedur dan tatakerja atau rangkaian kegiatan tertentu yang dilaksanakan secara sistematis dengan memperhatikan sendi atau prinsip-prinsip pelayanan umum.

Sesuai dengan jenis dan sifat pelayanan, serta dengan pertimbangan agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan umum secara efektif, maka dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum, sesuai dengan Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003, dapat dilaksanakan dengan pola-pola pelayanan sebagai berikut:

A. Pola Pelayanan Fungsional

Dalam membahas tentang pola pelayanan disamping akan diuraikan berdasarkan landasan teoritis akan tetapi lebih banyak bersumber dari peraturan yang ditetapkan oleh Kantor Menpan, karena pola pelayanan publik tersebut sudah diterapkan di Indonesia sehingga lebih memudahkan dalam menjelaskan dan memberikan pemahaman kepada para pembacannya. Pola dalam pengertian secara umum sering disamakan dengan model, padahal pengertiannya cukup berbeda. Pola sesungguhnya suatu aktifitas atau kegiatan yang cenderung memiliki *keajegan* untuk terus dilakukan secara berulang ulang, sehingga keajegan itu menjadi terintegrasi dan menjadi pedoman. Sedangkan model adalah suatu cara yang bisa menyederhanakan dari suatu persoalan yang kompleks, sehingga memberikan kemudahan dalam pemahaman terhadap suatu objek tertentu. Demikian pula dalam penjelasan mengenai “pola pelayanan publik” sedapat mungkin sama dengan pendefinisian tersebut diatas.

Pada umumnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu mencoba dalam memberikan pelayanan, mencari cara yang paling efisien dan efektif yakni dengan membentuk berbagai cara atau yang sering disebut sebagai “pola”. Pada dasarnya pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya. Adapun pola pelayanan publik terdiri dari beberapa pola yaitu sebagai berikut;

B. Pola Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggaraan pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Pola pelayanan ini sesungguhnya merupakan efek residu setelah seluruh kegiatan pelayanan operasional telah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah atau BUMN dan badan hukum swasta. Misalnya pelayanan yang bersifat nasional atau antar regional, maka pelayanan tersebut cenderung

terpusat, contoh; urusan perizinan Bus antar kota antar provinsi (AKAP), pengelolaan perizinannya diselenggarakan secara terpusat yaitu berada di Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.

C. Pola Terpadu

a. Terpadu Satu Atap.

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan. Pola ini sudah mulai dilaksanakan di beberapa daerah dalam lembaga pemerintahan yang disebut "Badan Pelaksana Perizinan Terpadu (BPPT)". Badan ini memiliki fungsi menyelenggarakan berbagai jenis perizinan dalam satu kantor. Dari aspek pelayanan terhadap masyarakat memberikan kemudahan ketika mengurus beberapa perizinan tidak perlu keluar masuk dari kantor yang satu ke kantor lain yang letaknya kemungkinan saling berjauhan. Akan tetapi dari aspek internal memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi terutama dalam mengkoordinasikan berbagai jenis pelayanan yang masing-masing mempunyai sifat dan karakteristik keahlian tersendiri.

b. Terpadu Satu Pintu.

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Pola satu pintu ini juga sudah mulai banyak dilakukan di beberapa kantor contohnya urusan STNK dan BPKB yang memiliki rangkaian proses sudah menjadi satu atap yaitu Kantor Samsat. Pola satu atap dari aspek efisiensi dan efektifitas pelayanan sudah cukup terbukti berjalan dengan baik dan lancar bahkan perlu dikembangkan terhadap proses perizinan lainnya yang memiliki sifat sama yaitu dalam suatu rangkaian proses perizinan yang bisa diintegrasikan.

D. Pola Gugus Tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Pemberian pelayanan publik dengan menggunakan pola "gugus tugas" merupakan pola pelayanan yang bersifat terintegrasi dengan instansi atau unit kerja yang lain yang memiliki keahlian masing-masing dalam rangka mendukung terhadap suatu pemberian pelayanan tertentu. Misalnya pembentukan "gugus tugas" yang tergabung dalam wadah yang dibentuk seperti "Krisis Center" dalam penanggulangan Bencana". Contoh yang lain seperti "gugus tugas" dalam Posko Lebaran hari Raya Idul Fitri". Pola gugus tugas pada umumnya kegiatan dalam suatu unit pelayanan yang mendapat dukungan unit kerja lain karena beban kerja besar dan berskala nasional serta bersifat multidisipliner dan dari aspek waktu pada umumnya bersifat insidental.

3. PRINSIP-PRINSIP PELAYANAN PUBLIK

Sendi-sendi tatalaksana pelayanan umum (Yanum), pada hakekatnya merupakan penerapan prinsip-prinsip pokok sebagai dasar yang menjadi pedoman dalam perumusan tatalaksana dan penyelenggaraan kegiatan Yanum. Sesuai dengan Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menpan Nomor :81 Tahun 1993, maka sendi-sendi atau prinsip-prinsip tersebut dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut:

A. Kesederhanaan

Sendi atau prinsip kesederhanaan ini mengandung arti bahwa prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan ;

Prinsip kesederhanaan ini hakekatnya lebih menekankan pada aspek Prosedur kerja penyelenggaraan Yanum, termasuk persyaratan maupun pelaksanaan teknis operasional. Prosedur kerja Yanum dimaksudkan ialah tata urutan pelaksanaan kerja atau tindakan yang dilewati/dijalankan dalam proses penyelenggaraan.

Dalam menyusun kebijaksanaan atau pengaturan mengenai prosedur pelaksanaan Yanum, hendaknya dirumuskan atau disusun dalam tata urutan atau mekanisme arus kerja yang sederhana, artinya tidak banyak melibatkan atau melewati simpul/meja atau pejabat/tugas yang tidak terdapat kaitan dengan fungsi utama dalam proses pelayanan. Namun kesederhanaan prosedur ini, dengan tanpa mengurangi atau mengabaikan unsur legalitas atau keabsahan dari hasil pelaksanaan pelayanan itu sendiri.

Prinsip kesederhanaan ini untuk:

- 1) Makin sedikitnya simpul, meja/petugas dalam prosedur birokrasi pelaksanaan Pelayanan Umum (Yanum).
- 2) Memudahkan masyarakat dalam mengurus, mendapatkan pelayanan, antara lain dengan cara mengurangi kesempatan terjadinya kontak langsung antara petugas dan masyarakat.
- 3) Memperkecil terjadi pelayanan yang birokratis/prosedur panjang, sehingga akan memperlancar dalam proses serta menciptakan tatalaksana pelayanan yang baik.

Hal yang perlu mendapat perhatian dan relevan dalam mendukung ciri prinsip kesederhanaan pelayanan ialah:

- 1) Mekanisme kerja atau tata urutan pelayanan, artinya jumlah simpul/meja yang dilewati dalam proses prosedur pelayanan harus sederhana. Disusun dalam rangkaian prosedur yang hanya mengkaitkan atau melewati simpul, meja pejabat/petugas yang mempunyai ikatan fungsi dalam proses pelayanannya. Apabila harus melibatkan banyak simpul/meja atau pejabat dalam proses Yanum, hendaknya dipertimbangkan yang benar-benar mempunyai kepentingan yang relevan dengan persyaratan legalitas suatu pelaksanaan Yanum, sehingga bukan semata-mata dikaitkan untuk kepentingan unit/satuan kerja yang bersangkutan. Yanum, sehingga bukan semata-mata dikaitkan untuk kepentingan unit/satuan kerja yang bersangkutan.
- 2) Spesifikasi persyaratan pelayanan, artinya dalam menyusun prosedur pelayanan perlu memperhatikan bagaimana kerumitan mengurus persyaratan yang diperlukan, sedapat mungkin dalam mengurus persyaratan tidak terlalu banyak mengkaitkan/melibatkan dengan instansi/unit kerja lain, yang berakibat menambah mata rantai birokrasi.
- 3) Tertib dalam sistem penataan dan penyimpanan dokumen/arsip, antara lain dalam penyelenggaraan pelayanan perlu didukung dengan pengelolaan dokumen/arsip yang berkaitan dengan kegiatan pemberian pelayanan, yang tertata secara sistematis, rapi, tertib, aman. Dengan sistem penyimpanan dokumen/arsip secara tertib akan dapat memudahkan dan mempercepat dalam penemuan kembali berkas, sehingga menunjang kecepatan dan kelancaran proses penyelenggaraan pelayanan.

- 4) Kapasitas loket dan petugas pelayanan yang cukup, artinya dalam penyelenggaraan pelayanan perlu memperhatikan apakah jumlah loket telah memadai dengan beban/volume permintaan pelayanan. Dalam pelaksanaan teknis operasional pelayanan agar diusahakan pengaturannya untuk tidak terjadi antrian yang berjubel, atau bertumpuknya berkas permohonan pada satu meja/petugas/pejabat. Dalam hal terjadi beban kerja tinggi dan penumpukan antrian kerja, maka dapat dilakukan langkah-langkah, antara lain:
 - a. Menambah sarana loket dan petugasnya, mendahulukan tindakan pelaksanaan pelayanan sesuai nomor urutnya, atau mengelompokkan pelayanan menurut domisili atau wilayah kerja, dan disiapkan sesuai dengan volume/beban pelayanan yang ada.
 - b. Dapat dilakukan desentralisasi pelaksanaan pelayanan, artinya melimpahkan kewenangan untuk melakukan pelayanan kepada unit kerja/pejabat setingkat dibawah kewenangan kerjanya atau memecah/membagi beban tugas dalam kelompok-kelompok tugas/kerja.
- 5) Koordinasi antara unit kerja yang terkait dalam pelayanan, dalam penyelenggaraan pelayanan perlu memperhatikan sejauhmana dilakukan koordinasi dan kerjasama dengan unit kerja lain yang terkait, maupun koordinasi antara komponen kerja di dalam kantor yang bersangkutan, sehingga menunjang kelancaran mengurus persyaratan maupun proses penyelesaian pelayanan.

B. Kejelasan dan Kepastian

Sendi atau prinsip ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

1. Prosedur tata cara pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
3. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.
4. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran.
5. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

Prinsip kejelasan dan kepastian dalam ketatalaksanaan nanum, lebih menekankan pada aspek-aspek:

- a. Proses arus kerja dalam prosedur tata cara penyelenggaraan pelayanan, artinya perlu diperhatikan apakah sudah digambarkan secara jelas dan pasti dalam bentuk bagan alir, serta informasi mengenal sarana penunjangnya (seperti nama loket/meja/petugas) harus dibuat pula secara lengkap dan jelas sesuai fungsinya.
- b. Tata urutan atau bagan alir penanganan pelayanan, serta nama-nama loket dan petugas masing-masing urusan perlu divisualisasikan, dipasang secara terbuka dan jelas.

Untuk mendukung prinsip kejelasan dan kepastian dalam prosedur tatakerja, maka dalam proses pelaksanaan pelayanan perlu dilakukan:

- a. Pencatatan secara rapi dan tertib setiap langkah, tahapan kegiatan pelayanan.
- b. Harus didukung dengan kelengkapan perangkat administrasi/pencatatan yang sesuai kebutuhan untuk pelaksanaan pelayanan. Perangkat administrasi, ialah meliputi segenap peralatan, sarana tatausaha yang digunakan mendukung kegiatan pencatatan penyelesaian

administrasi kegiatan pelayanan. Misalnya: Formulir permohonan, Tanda bukti penerimaan berkas, Buku agenda penerimaan berkas permohonan, *Medical Record* pada RS, Faktur/kuitansi tanda bukti penerimaan pembayaran, Kartu kendali atau Buku Monitoring Pelaksanaan Pekerjaan dan lainnya.

- c. Tata cara pengolahan biaya, antara lain menekankan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan perlu dilakukan pengelolaan dana/biaya yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan secara tertib, jelas dan lengkap dengan tanda bukti maupun rincian biaya. Pengelolaan biaya pelayanan perlu dibukukan secara rapi, tertib.
- d. Demikian pula biaya yang menyangkut kewajiban yang harus dipenuhi oleh masyarakat, hendaknya harus dinyatakan dan dicatat secara jelas, rinci dan pasti jumlahnya.
- e. Konsistensi pelaksanaan dan jadwal penyelesaian, dalam arti bahwa proses pelaksanaan pemberian pelayanan harus memberikan ketegasan dan kepastian sesuai prosedur dan jadwal pelaksanaan pelayanan secara jelas dan dapat dilaksanakan secara konsisten. Termasuk informasi yang berkaitan mengenai kegiatan pelayanan yang diberikan/disiarkan harus konsisten, sesuai dengan fakta dalam kenyataan.

C. Keamanan

Sendi atau prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Dalam prinsip ini, memberikan petunjuk bahwa dalam proses pelaksanaan pemberian pelayanan agar diciptakan kondisi dan mutu dengan memperhatikan faktor-faktor:

- 1) *Keamanan*, dalam arti baik proses pelaksanaan pelayanan maupun mutu produk Yanum dapat memberikan rasa aman bagi masyarakat. Mutu produk pelaksanaan Yanum dapat meliputi:
 - a) Produk Pelayanan Administrasi, (dokumen, surat, kartu, gambar, tiket, dan lain-lain), hendaknya diperhatikan agar dapat menjamin kepastian atau keabsahannya secara hukum, tanpa kesalahan cetak serta tidak menimbulkan keraguan ataupun kekhawatiran bagi masyarakat.
 - b) Produk Pelayanan Barang (air bersih, tegangan listrik, tindakan perawatan/pengobatan RS, dan sebagainya), perlu diperhatikan standar mutu yang layak.
 - c) Produk Pelayanan Jasa (perhubungan darat, laut dan udara), perlu diperhatikan standar mutu keamanan dan keselamatan.
- 2) *Nyaman*, dalam arti bahwa kondisi dan mutu dalam proses pelaksanaan pelayanan hendaknya diciptakan:
 - a) Kondisi tempat/ruang pelayanan yang dapat memberikan rasa nyaman;
 - b) Terpenuhi secara lancar bagi kepentingan urusan pelayanan, serta;
 - c) Mutu produk pelayanan yang diberikan pada masyarakat tersebut dapat memenuhi ukuran yang standar, sehingga dapat memenuhi rasa nyaman bagi masyarakat.

Kondisi demikian dapat diupayakan dengan misalnya, penyediaan tempat pelayanan yang didukung dengan sarana ruang tunggu/tamu atau serta ditunjang fasilitas-fasilitas yang dapat menciptakan keadaan yang tertib, nyaman, bersih dan aman bagi para pemohon pelayanan.

Ruang tunggu yang sesuai dengan volume kedatangan tamu, dilengkapi tempat duduk dan meja/tempat untuk menulis tamu, kamar kecil/toilet, tempat sampah dan lainnya. Demikian pula menyangkut mutu produk pelayanan, seperti air bersih PAM, Arus strum listrik PLN, hendaknya mutunya sesuai ukuran mutu yang standar.

- 3) *Tertib*, dalam bahwa proses penyelenggaraan pelayanan hendaknya dapat diciptakan pelaksanaan yang rapi, berjalan sesuai prosedur, urutan pemberian pelayanannya rutin tidak semrawut sesuai alur tahapan penyesuaian pekerjaan. Pemberian pelayanan dilakukan secara konsisten sesuai dengan antrian, dan menurut tatakerja yang berlaku.

D. Keterbukaan

Prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur/tatacara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Prinsip keterbukaan pelayanan memberikan petunjuk untuk menginformasikan secara terbuka segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat (pemohon). Untuk itu hal-hal yang perlu diupayakan dalam prinsip ini, ialah:

- 1) Penginformasian instrumen pelayanan secara terbuka (seperti: bagan alir mekanisme pelayanan, daftar persyaratan, daftar tarif, jadual waktu, nama loket/petugas/meja kerja). Langkah ini dapat dilakukan dengan mempersiapkan membuat:
 - a) Bagan alir prosedur/tatacara dan persyaratan, untuk dipasang/ditempel ditempat ruang pelayanan, sekaligus dilengkapi dengan keterangan jadual waktu penyelesaian pelayanan.
 - b) Setiap satuan kerja/loket pelayanan dan nama pejabat/petugas penanggung jawabnya perlu dibuat, dicantumkan nama secara jelas dan terbuka.
 - c) Tarif dan rincian biaya/tarif yang harus dibayar oleh pemohon pelayanan, diinformasikan secara terbuka;
- 2) Menyediakan fasilitas media informasi, (seperti: papan informasi/pengumuman, loket informasi/*information desk*, kotak saran, media cetak/brosur, monitor TV, yang berfungsi memberikan informasi menyangkut kegiatan pelayanan.
- 3) Mengadakan program penyuluhan kepada masyarakat, untuk membantu penyebaran dan pemahaman informasi kepada masyarakat, mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan.

E. Efisien

Sendi atau prinsip efisien ini mengandung arti:

- 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
- 2) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan memasyarakatkan adanya kelengkapan persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

Prinsip ini menekankan bahwa dalam merumuskan kebijakan mengenai penyelenggaraan Yanum, perlu memperhatikan hal-hal yang tidak berakibat memberatkan masyarakat, maupun tidak berdampak pemborosan, antara lain:

- 1) Beban akibat pengurusan persyaratan pelayanan yang harus dipenuhi masyarakat, hendaknya tidak berakibat pengeluaran biaya yang berlebihan.
- 2) Dalam merumuskan mekanisme kerja mengenai pengurusan persyaratan ataupun pelaksanaan pelayanan, hendaknya tidak berakibat terjadinya pengurusan yang berulang-ulang (mondar-mandir), sehingga waktu dan tenaga yang besar, serta berdampak biaya besar.

F. Ekonomis

Sendi atau prinsip ini mengandung arti pengenaan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

1. Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
2. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
3. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam prinsip ini menekankan bahwa dalam merumuskan kebijakan. mengenai penyelenggaraan Yanum, hendaknya perlu memperhatikan hal-hal yang berakibat pada biaya ekonomi tinggi yang memberatkan masyarakat antara lain:

1. Dalam penetapan tarif yang berkaitan dengan pelayanan, perlu diperhitungkan besarnya secara layak dan terjangkau oleh kemampuan ekonomi masyarakat setempat.
2. Mekanisme pelayanan agar dijaga tidak memberikan peluang terjadinya pungutan liar, sehingga tidak berdampak pada ekonomi biaya tinggi bagi masyarakat.
3. Dalam penetapan tarif pelayanan, agar tetap konsisten dan didalam/pada peraturan perundangan yang melandasi.

G. Keadilan yang Merata

Prinsip ini mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

Dalam prinsip ini menekankan bahwa dalam penyelenggaraan Yanum hendaknya perlu memperhatikan hal-hal:

1. Cakupan golongan masyarakat yang menerima pelayanan, hendaknya meliputi semua kias sosial yang merata.
2. Tidak membedakan perlakuan pemberian pelayanan, misalnya menyangkut:
 - a. Biaya/tarif atau persyaratan yang dikenakan pada masyarakat.
 - b. Urutan tindakan pemberian pelayanan harus sesuai dengan nomor urut pendaftaran.
 - c. Kecepatan kelancaran waktu pelaksanaan pelayanan bagi golongan masyarakat tertentu.

H. Ketepatan Waktu

Sendi, atau prinsip ini mengandung arti pelaksana pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Dalam penerapan prinsip ketepatan waktu ini hal-hal yang perlu diperhatikan antara lain:

1. Dalam penyelenggaraan pelayanan perlu menjaga konsistensi pelaksanaan jadwal waktu pemberian pelayanan.

Untuk itu dalam menyusun jadwal waktu pelaksanaan Yanum, hendaknya benar-benar diperhitungkan beban kerjanya secara realistis. Dihitung beban/volume kerja rata-rata dan masing-masing simpul/meja/petugas, dan perkiraan waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pelayanan, kemudian disesuaikan tata urutan kerjanya, sehingga dapat diperkirakan jumlah keseluruhan jam/hari kerja yang diperlukan untuk memproses/menangani pelayanan tersebut. Sehingga kemudian dapat disusun perkiraan jadwal keseluruhan rangkaian kerja penyelesaian pelaksanaan Yanum.

Agar dalam pelaksanaannya tidak meleset dari jadwal yang ditetapkan, maka dalam perkiraan waktu/jadwal dapat dibuat sedikit lebih besar atau perkiraan waktunya sedikit mundur, sehingga jadwal kerja harus dapat dilaksanakan secara konsisten.

2. Mengefektifkan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian (Wasdal) oleh pimpinan/atasan langsung.

Untuk mendukung fungsi Wasdal ini dapat dioptimalkan penggunaan sarana Wasdal, misalnya penerapan sistem monitoring terhadap kegiatan/pekerjaan, melalui:

- a. Pencatatan atas setiap kegiatan yang dilakukan bawahan pada buku monitoring, blanko, formulir, kuintasi, bukti penerimaan/setoran.
- b. Forum pertemuan, rapat sebagai sarana untuk menyusun perencanaan, memberikan informasi perkembangan kegiatan, laporan/evaluasi pelaksanaan pekerjaan.

4. STRATEGI PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Untuk menciptakan suatu gaya manajemen dan lingkungan yang kondusif bagi perusahaan jasa untuk memperbaiki kualitas, perusahaan harus mampu memenuhi enam prinsip utama yang berlaku baik bagi perusahaan manufaktur maupun perusahaan jasa. Keenam prinsip tersebut sangat bermanfaat dalam membentuk dan mempertahankan lingkungan yang tepat untuk melaksanakan penyempurnaan kualitas secara berkesinambungan dengan didukung oleh pemasok, karyawan, dan pelanggan. Enam prinsip pokok dalam strategi pelayanan publik tersebut meliputi:¹³

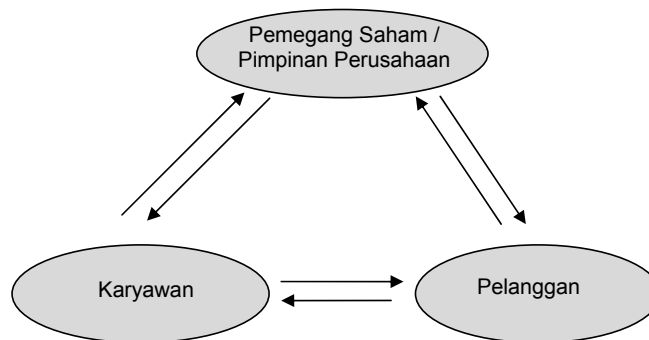
1. **Kepemimpinan** Strategi kualitas perusahaan harus merupakan inisiatif dan komitmen dari manajemen puncak. Manajemen puncak harus memimpin perusahaan untuk meningkatkan kinerja kualitasnya. Tanpa adanya kepemimpinan dari manajemen puncak, maka usaha untuk meningkatkan kualitas hanya berdampak kecil terhadap perusahaan.
2. **Pendidikan** Semua personil perusahaan dari manajer puncak sampai karyawan operasional harus memperoleh pendidikan mengenai kualitas. Aspek-aspek yang perlu mendapatkan penekanan dalam pendidikan tersebut meliputi konsep kualitas sebagai strategi bisnis,

¹³ Wolkins dalam Scheuing dan Christopher (1993) yang dikutip oleh Tjiptono, Op. Cit., h. 45.

alat dan teknik implementasi strategi kualitas, dan peranan eksekutif dalam implementasi strategi kualitas.

3. **Perencanaan** Proses perencanaan strategik harus mencakup pengukuran dan tujuan kualitas yang dipergunakan dalam mengarahkan perusahaan untuk mencapai visinya.
4. **Review** Proses *review* merupakan satu-satunya alat yang paling efektif bagi manajemen untuk mengubah perilaku organisasional. Proses ini merupakan suatu mekanisme yang menjamin adanya perhatian yang konstan dan terus-menerus untuk mencapai tujuan kualitas.
5. **Komunikasi** Implementasi strategi kualitas dalam organisasi dipengaruhi oleh proses komunikasi dalam perusahaan. Komunikasi harus dilakukan dengan karyawan, pelanggan, dan *stakeholder* perusahaan lainnya, seperti pemasok, pemegang saham, pemerintah, masyarakat umum, dan lain-lain.
6. **Penghargaan dan pengakuan (*Total Human Reward*)** Penghargaan dan pengakuan merupakan aspek yang penting dalam implementasi strategi kualitas. Setiap karyawan yang berprestasi baik perlu diberi penghargaan dan prestasinya tersebut diakui. Dengan demikian dapat meningkatkan motivasi, moral kerja, rasa bangga, dan rasa kepemilikan setiap orang dalam organisasi, yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi besar bagi perusahaan dan bagi pelanggan yang dilayani. Pentingnya aspek ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini

Gambar 6.2.
Model Pelayanan Pada Perusahaan



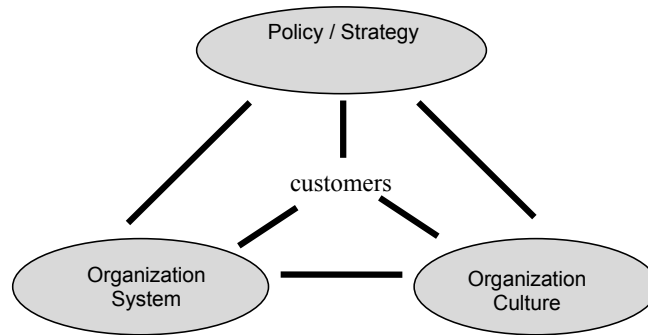
Sumber: Kertajaya, Hermawan (1995) *Marketing Plus 3*,
Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 301 (disederhanakan)

Menurut Stamatis (1996) yang dikutip Tjiptono,¹⁴ Kualitas pelayanan dapat pula didefinisikan sebagai sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif dan kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi, agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan. Selanjutnya untuk mengimplementasikan konsep kualitas pelayan adalah merubah paradigma. Perubahan paradigma tersebut tidak hanya dalam alur atau struktur berfikir (*mindset*) para pelaku penyedia pelayanan namun juga diwujudkan dalam tataran realitas seperti struktur organisasi,

¹⁴ Tjiptono, Fandy, *Op. Cit.*, h. 56.

sistem pertanggungjawaban, prosedur, proses dan sumber daya organisasi. Dengan demikian maka akan tampak suatu sistem yang saling berkaitan seperti ditunjukkan dalam gambar di bawah ini:

Gambar 6.3.
Model Total Quality Service



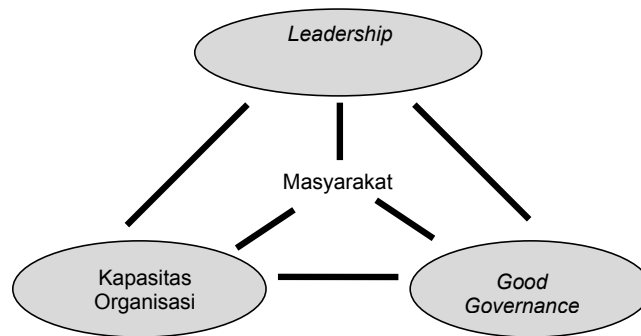
Sumber: Fandy Tjiptono, Prinsip-prinsip Total Quality Service, 1997, 56

Dari gambar di atas maka dapat diperoleh keterangan sebagai berikut:

- **Strategi:** Pernyataan yang jelas dan dikomunikasikan dengan baik mengenai posisi dan sasaran organisasi dalam hal layanan pelanggan.
- **Sistem:** Program, prosedur dan sumberdaya organisasi yang dirancang untuk mendorong, menyampaikan, dan menilai jasa/layanan yang nyaman dan berkualitas bagi pelanggan.
- **Budaya Organisasi:** Kualitas jasa dapat pula dipengaruhi oleh budaya organisasi dan cara pengorganisasiannya. Budaya organisasi (kekuasaan, peranan, prestasi, dan dukungan) berperan sebagai kunci pemahaman jenis pelayanan yang akan diberikan. Karakteristik budaya dan tata nilai yang dimiliki organisasi memungkinkannya merespon kebutuhan pelanggan secara positif dan menyampaikan pelayanan yang berkualitas
- **Tujuan Keseluruhan:** Mewujudkan kepuasan pelanggan, memberikan tanggung jawab kepada setiap orang, dan melakukan perbaikan berkesinambungan.

Dalam pelayanan publik, instansi pemberi pelayanan publik tidak terlepas dengan masyarakat sebagai *stakeholder*-nya selain sebagai pelanggan yang utama. Dalam format tersebut maka organisasi publik tidak dapat berdiri sendiri, lepas dari lingkungan masyarakatnya. Dengan demikian maka masyarakat pun sangat berperan dalam peningkatan publik. Terlebih dengan melihat semangat perubahan dewasa ini terhadap birokrasi atau penyedia layanan publik. Berdasarkan konsep di atas maka akan terlihat bahwa peran budaya masyarakat sangat dominan dalam mempengaruhi kinerja dan kualitas pelayanan publik. Selanjutnya budaya masyarakat tersebut ditransformasikan dengan semangat jaman reformasi untuk senantiasa cermat dan terlibat langsung dalam konsep pengelolaan pelayanan publik berupa konsep *good governance*. Oleh karena itu gambar tersebut di atas dapat dimodifikasi sebagai model pengelolaan pelayanan publik seperti di bawah ini:

Gambar 6.4
Model Total Quality Service Pada Organisasi Publik



Sumber: Fandy Tjiptono, Prinsip-prinsip Total Quality Service, 1997, 56 (sudah dimodifikasi)

Kualitas Pelayanan berfokus pada lima bidang berikut:

1. Fokus pada pelanggan (*customer focus*), Identifikasi pelanggan (internal, eksternal, dan/ atau perantara) merupakan prioritas utama. Apabila ini sudah dilakukan, maka langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi kebutuhan, keinginan, dan harapan mereka. Kemudian perlu dirancang sistem yang bisa memberikan jasa tertentu yang memenuhi tuntutan tersebut. Selain itu, organisasi juga wajib menjalin hubungan kemitraan dengan para pemasok kunci atas dasar *win-win situation*.
2. Keterlibatan total (*total involvement*), keterlibatan total mengandung arti komitmen total. Manajemen harus memberikan peluang perbaikan kualitas bagi semua karyawan dan menunjukkan kualitas kepemimpinan yang bisa memberikan inspirasi positif (lewat partisipasi aktif dan tindakan nyata) bagi organisasi yang dipimpinnya. Manajemen juga harus mendelegasikan tanggung jawab dan wewenang penyempurnaan proses kerja kepada mereka yang secara aktual melaksanakan pekerjaan yang bersangkutan. Manajemen juga dituntut untuk memberdayakan para karyawannya. Untuk itu perlu diciptakan iklim yang kondusif dan mendukung tim kerja multidisipliner dan lintas fungsional agar dapat berperan aktif dalam merancang dan memperbaiki produk, jasa, proses, sistem, dan lingkungan perusahaan.
3. Pengukuran, Dalam hal ini, kebutuhan pokoknya adalah menyusun ukuran-ukuran dasar, baik internal maupun eksternal bagi organisasi dan pelanggan. Unsur-unsur sistem pengukuran tersebut terdiri atas: Menyusun ukuran proses dan hasil, Mengidentifikasi *output* dari proses-proses kerja kritis dan mengukur kesesuaiannya dengan tuntutan pelanggan, Mengkoreksi penyimpangan dan meningkatkan kinerja.
4. Dukungan sistematis, Manajemen bertanggung jawab dalam mengelola proses kualitas dengan cara:
 - a. Membangun infrastruktur kualitas yang dikaitkan dengan struktur manajemen internal
 - b. Menghubungkan kualitas dengan sistem manajemen yang ada, seperti:
 - Perencanaan strategik

- Manajemen kinerja
 - Pengakuan, penghargaan, dan promosi karyawan
 - Komunikasi
5. Perbaiki berkesinambungan, Setiap orang bertanggung jawab untuk:
- Memandang semua pekerjaan sebagai satu proses
 - Mengantisipasi perubahan kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan
 - Melakukan perbaikan inkremental
 - Mengurangi waktu siklus
 - Mendorong dan dengan senang hati menerima umpan balik-tanpa rasa takut atau khawatir.

Implementasi konsep pelayanan berkualitas tersebut memberikan beberapa manfaat utama, yaitu:

1. Meningkatnya indeks kepuasan kualitas (*quality satisfaction index*) yang diukur dengan ukuran apa pun.
2. Meningkatnya produktivitas dan efisiensi.
3. Meningkatnya moral dan semangat karyawan.
4. Meningkatnya kepuasan pelanggan.

5. SISTEM PELAYANAN PUBLIK

Konsepsi pelayanan publik atau pelayanan umum pada dasarnya merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang, kelompok atau birokrasi untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai suatu tujuan tertentu. Studi mengenai pelayanan publik seringkali dikaitkan dengan manajemen publik, karena pelayanan publik seharusnya dilaksanakan di bawah pengawasan manajer. Ide ini menyanggah doktrin pengelolaan tanpa manajer dan pandangan bahwa pelayanan publik seharusnya dijalankan oleh para ahli yang profesional, seperti dokter rumah sakit. Elemen ideologis lain menyatakan bahwa efisiensi berarti menerapkan gaya manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik. Doktrin ini menentang pendekatan monistik yang lebih dulu mencapai puncaknya pada era progresif (akhir abad 19 sampai awal abad 20), yang berpendapat bahwa untuk menghindari korupsi dan politisasi pelayanan publik seharusnya berbeda dari manajemen bisnis swasta, menyewa dan menghadiahi staf dengan cara berbeda-beda dan beroperasi dalam suatu gaya legalistik dengan aturan umum yang dibuat untuk mengembangkan keadilan dan pertanggungjawaban.¹⁵

Sehubungan dengan itu, Sadu Wasistiono¹⁶ mengemukakan bahwa tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada publik/masyarakat. Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai "Pelayan Publik" (*Public Servant*). Dalam kenyataannya masih banyak aparat pemerintah belum menyadari arti pentingnya pelayanan publik. Meskipun telah banyak dilakukan pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) teknis maupun pendidikan jangka panjang untuk aparatur pemerintah tetapi seringkali lebih menekankan pada aspek administrasi kepemimpinan dan sedikit substansi keilmuan.

¹⁵ Osborne, David and Ted Gaebler, *Op. Cit.*, h. 875.

¹⁶ Wasistiono, Sadu, *Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jilid 2, CV. Fokusmedia, Bandung, 2003, h. 15.

Lebih lanjut Sadu Wasistiono¹⁷ menjelaskan bahwa ada enam alasan mengapa pemerintah harus memahami dan *committed* terhadap pentingnya manajemen pelayanan publik yaitu: 1) instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalamnya. Padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas; 2) dalam menjalankan kegiatannya, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan dari pada kekuatan pasar ataupun kebutuhan konsumen; 3) belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping maupun ke atas. Hal ini disebabkan karena belum adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan standar yang dapat diterima secara umum; 4) dalam aktivitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan "*etic*", yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) dari pada pandangan "*emic*" yakni pandangan dari mereka yang menerima jasa layanan pemerintah; 5) kesadaran anggota masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Terlebih lagi, apabila layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma; 6) penyelenggaraan pemerintahan yang tidak demokratis dan cenderung represif seperti yang selama ini dipraktekkan, selalu berupaya menekan adanya kontrol sosial dari masyarakat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum menurut Sadu Wasistiono¹⁸ adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian yang dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya instansi pemerintah tetapi juga pihak swasta. Pelayanan publik yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif sosial dan politik, yakni menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi yakni mencari keuntungan.

Meskipun demikian secara konsepsional pihak yang disebut sebagai pengguna jasa layanan publik tidak hanya warga masyarakat yang langsung menikmatinya namun para calon pengguna di masa datang pun termasuk pengguna layanan publik. Layanan publik pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan dan ketertiban masyarakat serta kesejahteraan sosial.¹⁹

Terdapat dua faktor penyebab timbulnya pelayanan publik yaitu: 1) faktor yang bersifat ideal modern; dan 2) yang bersifat material. Faktor yang bersifat ideal modern meliputi adanya: rasa cinta dan kasih sayang, tolong menolong sesamanya dan berbuat baik. Faktor materialnya akan menimbulkan hak dan kewajiban, baik ke dalam maupun ke luar organisasi. Hak ke dalam misalnya: Pertama, hak mendapatkan perlakuan yang sama atas dasar aturan yang adil dan jujur. Kedua, hak atas penghasilan berdasarkan peraturan yang ada; ketiga, hak menjalankan ibadah di tempat kerja. keempat, hak istirahat sesuai dengan konvensi *International Labour Organization* (ILO), adalah hak perlindungan terhadap kesehatan dan keselamatan kerja. Sedangkan kewajiban ke dalam organisasi misalnya: Pertama, menyelesaikan tugas/pekerjaan yang dibebankan kepadanya dalam

¹⁷ *Ibid*, h. 16.

¹⁸ *Ibid*, h. 43.

¹⁹ Kadir, Abdoel Wahab Abdul, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektifitas Pemerintahan Daerah; Studi Kasus Kota Tangerang*, Desertasi Universitas Satyagama, Jakarta 1997, h. 70.

waktu yang telah ditetapkan. Kedua, melayani keperluan orang yang berkepentingan, baik orang dalam yaitu pegawai maupun orang lain yang bukan pegawai dengan cara dan sikap yang sama. Ketiga, mentaati peraturan organisasi. Keempat, bersikap dan berperilaku sesuai dengan doktrin budaya organisasi.²⁰

Sistem pelayanan umum sebenarnya merupakan satu kesatuan faktor yang dibutuhkan dalam terselenggaranya suatu pelayanan publik. Sistem pelayanan publik ini terdiri atas empat faktor: *pertama*, sistem, prosedur dan metode; yaitu dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan, *kedua*, personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personel pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat, *ketiga*, sarana dan prasarana; dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai, *keempat*, masyarakat sebagai pelanggan; dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Menurut penulis, banyak sekali teori yang berkaitan dengan pelayanan publik: Antara lain sebagaimana dilansir dalam koran Suara Merdeka, yaitu:²¹ *Pertama*, konsep *Pressure to be Competitive*, artinya jika suatu era pemerintahan (di daerah) sangat buruk dalam pelayanan publik maka telah ada mekanisme hukum tentang penggantian pimpinan daerah. *Kedua*, konsep *publicity sanction* artinya masyarakat berhak tahu dan mengerti institusi daerah atau pemerintah daerah mana yang buruk performanya dalam pelayanan publik, sehingga publik dapat secara komparatif menilai pemda mana saja yang buruk atau eksten dalam memberikan pelayanan publik. Terlebih lagi dalam hal investasi maupun perizinan. Bahkan ada suatu negara yang secara ekstrim tidak saja mengumumkan nama institusi/daerah, tetapi juga profil pejabat birokrat yang melanggar. (Inggris dan China). Yang perlu mendapat perhatian adalah masyarakat adalah seorang informan, korektor dan evaluator dari penerapan pelayanan publik dari pemerintah daerah. Oleh karena itu diperlukan regulasi daerah (Perda) tentang pelayanan publik yang proses penyusunannya lebih aspiratif, akomodatif dan transparan. Masyarakat juga tidak hanya sekadar menyampaikan keluhan (*complain*) saja, tetapi juga secara jujur dapat menyampaikan kepuasan (*satisfaction*). Keduanya dapat disampaikan dalam mekanisme yang normatif, santun dan demokratis sehingga dapat menjadi variabel guna perbaikan dan peningkatan pelayanan publik masa depan.

Sehubungan dengan itu, Parasuraman sebagaimana dikutip oleh Savas,²² mendefinisikan bahwa kualitas pelayanan publik menunjuk pada seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atau masyarakat atas layanan yang diterima. Dengan demikian terdapat dua unsur utama dalam kualitas layanan yaitu layanan yang diharapkan (*expected service*) dengan layanan yang diterima (*perceived service*). Apabila jasa yang diterima atau yang dirasakan sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas layanan yang dipersepsikan baik dan memuaskan. Demikian pula sebaliknya jika layanan yang diterima kurang sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas layanan dipersepsikan buruk dan tidak memuaskan.

²⁰ <http://www.ut.ac.id>

²¹ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0304/12/kha1.htm>.

²² Savas, E.S., *Privatization—The Key to Better Government*, Chatham House Publisher, Inc., Chatham, New Jersey, 1987, h. 15.

Dimensi-dimensi kualitas layanan yang dapat digunakan untuk mengevaluasi sekaligus untuk melakukan perbaikan kualitas layanan cukup banyak. Sejalan dengan Sadu Wasistiono, Vincent yang dikutip oleh Frederickson²³ menyatakan ada 10 atribut yang digunakan untuk melakukan evaluasi kualitas layanan yaitu: 1). Ketepatan waktu layanan; 2). Akurasi layanan; 3). Kesopanan dan keramahan dalam memberikan layanan; 4). Tanggung jawab; 5). Kelengkapan; 6). Kemudahan mendapat layanan; 7). Variasi model layanan; 8). Kenyamanan; 9). Atribut pendukung; dan 10). Layanan Pribadi.

Siklus jasa yang berkualitas dapat didayagunakan dengan mengidentifikasi bentuk kepuasan pengguna layanan. Parasuraman mengemukakan bahwa perwujudan kepuasan pengguna layanan dapat diidentifikasi melalui 5 (lima) dimensi kualitas layanan²⁴ yaitu:

1. Aspek *tangible*; kualitas pelayanan yang berupa tampilan fisik perkantoran,
2. Aspek *reliability*; kemampuan untuk mewujudkan janji,
3. Aspek *responsiveness*; ketanggapan dalam memberikan layanan,
4. Aspek *assurance*; kemampuan untuk memberikan jaminan,
5. Aspek *empathy*; kemampuan memahami kebutuhan pelanggan.

Dimensi-dimensi tersebut harus diramu dengan baik agar kualitas layanan menjadi lebih baik. Hal tersebut tentu tidak mudah karena bisa saja terjadi kesenjangan antara penyedia layanan dengan pengguna layanan. Dalam memberikan pelayanan, secara umum disebutkan oleh para ahli, bahwa terdapat empat Kesenjangan yang perlu diperhatikan; (1) kesenjangan antara jasa yang dipersepsikan oleh manajemen dengan jasa yang diharapkan oleh konsumen, (2) persepsi manajemen terhadap harapan konsumen dengan apa yang ditangkap oleh bawahan/karyawannya, (3) konsep pelayanan yang dimengerti oleh karyawan dengan komunikasi dan aktivitasnya dalam memberikan pelayanan kepada konsumen, dan (4) tindakan dari pemberi layanan dengan jasa yang dipersepsikan oleh konsumen. Bagaimana kesenjangan pelayanan tersebut dapat dilihat pada Gambar 6.5 di halaman berikut.

Berdasarkan bagan di atas, Wasistiono²⁵ menguraikan pemahamannya. Menurutnya, proses pelayanan bukan saja tanggung jawab dari karyawan terdepan (*front liner*) saja, tetapi merupakan proses dari setiap lini dalam organisasi mulai dari pimpinan instansi sampai ke seluruh karyawan lainnya. Setiap komponen organisasi, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam suatu rangkaian proses pelayanan.

Salah satu faktor keberhasilan dari kinerja pelayanan dalam sebuah organisasi adalah budaya perusahaan. Budaya organisasi, tidak terlepas dari peran dan komitmen pimpinan dan sumber daya organisasi tersebut.

Kesenjangan-I merupakan kesenjangan yang terjadi antara apa yang dipikirkan oleh pimpinan instansi terhadap harapan publik dengan spesifikasi dari kualitas pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini apakah pimpinan lembaga terkait telah memiliki sebuah standar dalam pelayanan, jika sudah apakah standar-standar tersebut sudah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.

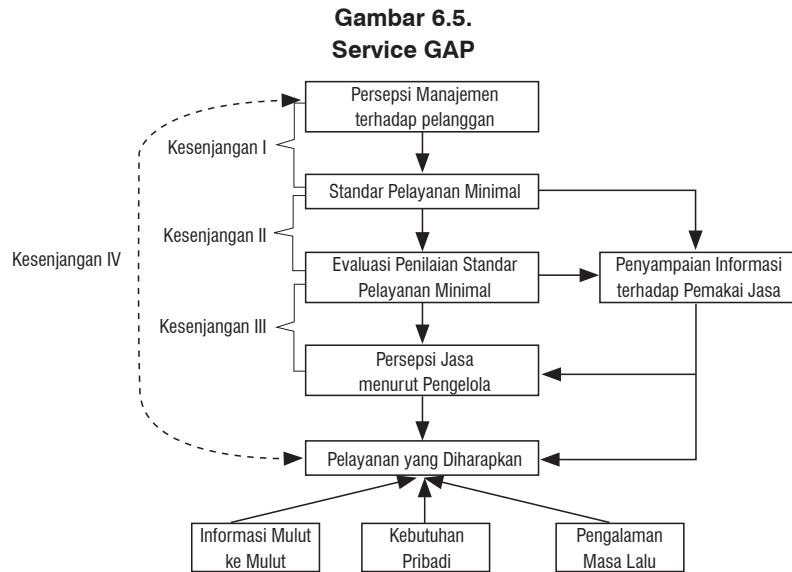
Kesenjangan-II terjadi tatkala penghantaran/pemberian pelayanan (*service delivery*) dengan apa yang tertuang dalam spesifikasi standar pelayanan yang ada. Kesenjangan-III merupakan persoalan komunikasi yang terjadi tatkala janji pemerintah kepada masyarakat tidak sesuai dengan apa yang

²³ Frederickson, HG., *The Spirit Of Public Administration*, Jossey-Bass Publisher, San Fransisco, 1997, h. 67

²⁴ Savas, *Op. Cit*, 1987, h. 41-50.

²⁵ Wasistiono, Sadu, *Op. Cit.*, h. 20.

diberikan. Beberapa pengalaman menyebutkan bahwa penyebab dari munculnya Kesenjangan III ini disebabkan oleh persoalan koordinasi internal di dalam perusahaan.



Sumber: Parrasuraman, 1985

Kesenjangan IV, merupakan hasil proses dari Kesenjangan ke I sampai dengan Kesenjangan ke III. Seringkali rangkaian proses pelayanan jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi, dapat terlihat pada hasil akhir. Tetapi perlu disadari serangkaian proses ini harus dipelihara dan diinovasi secara terus menerus, demi kesinambungan dan peningkatan kualitas pelayanan.

Seperti digambarkan Wasistiono²⁶ di atas, bahwa peran pemerintah dalam pelayanan publik memang dirasakan belum optimal. Disamping masih bersifat monopolistik, lebih mengandalkan kekuasaan atau kewenangan dan lebih menuruti keinginan sendiri para birokrat dan juga kesadaran masyarakat itu sendiri rendah sehingga kontrol sosial dalam penyelenggaraan pelayanan publik belum berjalan, situasi dan kondisi tersebut menuntut adanya perubahan manajemen dan juga perubahan gaya kepemimpinan.

Tri Ratnawati²⁷ mengemukakan bahwa saat ini tidak ada 'garis penghubung' yang secara langsung menghubungkan antara rakyat dengan pemimpin, karena baik eksekutif maupun legislatif tidak bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Salah satu eksek dari sistem yang keliru ini adalah minimnya (atau bahkan mandegnya) inovasi dan progres di birokrasi. Keadaan ini disebabkan oleh kegagalan eksekutif dan legislatif untuk menciptakan sinergi positif antara keduanya, dan sinergi dengan masyarakat. Sinergi ini substansial sebagai faktor pengontrol yang sangat diperlukan bagi munculnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan aspiratif. Keadaan ini menunjukkan perlunya peningkatan kinerja pemerintah daerah terutama untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

²⁶ *Ibid*, h. 22.

²⁷ Ratnawati, Tri, *Op. Cit.*, h. 5.

Seperti digambarkan oleh Ratnawati²⁸ bahwa sesungguhnya telah banyak program-program pendidikan guna meningkatkan kualitas kepemimpinan. Kendala utama untuk menyukseskan pelaksanaan desentralisasi di provinsi maupun kabupaten/kota adalah faktor sumber daya manusia secara umum dan pemimpin pemerintahan pada khususnya.

Syakuri,²⁹ menjelaskan bahwa untuk mendapatkan eksekutif daerah yang mampu menampilkan kinerja yang optimal diperlukan empat persyaratan yaitu: 1). kapasitas SDM yang memadai. Kemampuan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman serta didukung oleh sikap mental, moral, loyalitas dan dedikasi dari eksekutif akan sangat mendukung bagi terwujudnya kinerja eksekutif daerah yang optimal; 2). Rekrutmen yang baik. Untuk mendapatkan eksekutif yang *qualified* diperlukan suatu mekanisme dan proses rekrutmen yang tertata dengan baik dan benar; 3). Pembinaan yang memadai. Untuk meningkatkan kinerja eksekutif maka perlu adanya upaya pembinaan untuk meningkatkan kapasitasnya secara terencana dan berkelanjutan; dan 4). Pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat baik oleh lembaga perwakilan rakyat, maupun media massa, LSM dan masyarakat secara langsung perlu dilaksanakan dan ditingkatkan secara terus menerus.

Meskipun telah banyak pihak banyak menyoroti kualitas SDM aparatur yang secara komposisi dianggap kurang ideal dalam aspek kompetensi maupun pendistribusian dan proses rekrutmen yang kurang efektif, namun keseriusan pemerintah untuk membenahi SDM aparatur tersebut relatif masih terbatas.

Adanya kemajuan perekonomian global dewasa ini telah mendorong pertumbuhan industri sektor jasa. Jumlah orang yang bekerja dalam sektor pelayanan atau jasa semakin bertambah seperti transportasi umum, komunikasi, keuangan dan asuransi, pemerintahan, hukum dan pendidikan. Globalisasi pun mendorong terjadinya tukar menukar budaya antar negara yang berjalan dengan sangat intens. Kenyataan ini membuat tata nilai yang hidup di masyarakat menjadi bergerak dinamis. Salah satu tata nilai yang menguat adalah pentingnya menghargai dan memuaskan pelanggan.

Pentingnya memberi kepuasan kepada pelanggannya merupakan cerminan bahwa peran pelanggan baik pada perusahaan ataupun organisasi adalah sangat vital. Eksistensi suatu perusahaan atau organisasi terletak pada ada atau tidaknya pelanggan. Pelanggan hilang maka lenyap pula keberadaan perusahaan atau organisasi. Oleh karena pentingnya pelanggan maka mengelola agar pelanggan menjadi loyal adalah salah satu tujuan utama di banyak perusahaan atau organisasi.

Di sisi yang lain, masyarakat yang semakin maju dan modern pun semakin sadar dan kritis untuk menuntut hak-haknya dan perlu diperlakukan dengan manusiawi jika berkaitan dengan pelayanan. Masyarakat sebagai pelanggan lebih memilih perusahaan atau organisasi yang mau dan mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan tidak memilih, kecuali tidak ada yang lainnya, perusahaan atau organisasi yang dirasakna tidak mampu memberikan pelayanan yang memuaskan. Kenyataan ini telah mendorong adanya peningkatan perhatian dan minat dari berbagai kalangan untuk mengkaji bagaimana mengelola pelayanan dan menciptakan pelayanan yang memberi kepuasan bagi pelanggannya.

Berkaitan dengan hal tersebut, pengelolaan pelayanan tidak hanya berkaitan dengan bisnis jasa semata namun mempunyai pengaruh yang luas baik bagi perusahaan, organisasi masyarakat dan lembaga pemerintah. Dalam industri pelayanan titik perhatian selain produk, jalur distribusi, harga dan

²⁸ *Ibid*, h. 35.

²⁹ Syakuri, HR, *Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah*, Semarang, 2002, h. 8.

komunikasi citra juga memunculkan variabel vital bagi perusahaan atau organisasi yang memberikan pelayanan utama yaitu aspek karyawan (*people*), proses (*proces*) dan bukti nyata (*phisycal evidance*).

Intensitas persaingan antar perusahaan, antar negara telah menyadarkan bahwa ternyata kunci keunggulan bersaing salah satunya adalah mengelola pelayanan dan mengikat pelanggan untuk senantiasa berhubungan lebih dekat secara emosi. Penciptaan dan penambahan nilai (*value craetion* dan *value added*) bagi pelanggan merupakan misi dasar bagi setiap organisasi atau perusahaan. Untuk itu diperlukan suatu sistem pelayanan dan sumber daya yang memadai untuk dikelola oleh orang-orang yang cakap serta budaya yang menghargai pelayanan.

Dalam kaitan ini peranan *contact personal* sangat penting dalam menentukan kualitas pelayanan. Setiap organisasi memerlukan *service excellence* yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. *elhaitammy* dalam Manajemen Jasa oleh Fandi Tjiptono menyatakan terdapat empat unsur pokok dalam konsep *service excellence* yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan. Empat hal tersebut selama telah menjadi sorotan dan kebutuhan masyarakat dalam menuntut pelayanan prima.

Keempat komponen tersebut merupakan satu kesatuan pelayanan yang terintegrasi. Untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan sekali karyawan yang terampil, berpenampilan menarik dan rapi, bersikap sopan dan ramah terhadap pelanggan, memperlihatkan gairah dalam bekerja dan melayani pelanggan.

Selain itu dukungan sumber daya dalam suatu sistem yang dapat mewujudkan pola kerja yang cepat, tepat, nyaman dan aman telah menjadi prioritas utama sebelum memprioritaskan pelanggannya. Komitmen pimpinan untuk fokus kepada kualitas pelayanan juga tidak kalah pentingnya dibanding dengan hal-hal lainnya. Sebagai penggerak utama organisasi maka pimpinan memiliki peran sentral dalam membawa perusahaan atau organisasi yang hendak memberikan kepuasan kepada pelanggannya.

Berbagai konsep dan teori mengenai "pelayanan publik" dimaksudkan sebagai pencerahan dan menambah wawasan atau dapat menjadi acuan yang diterapkan oleh berbagai instansi pemerintah yang khusus memiliki Unit Pelaksana Teknis pelayanan kepada masyarakat.

BAB 7

MANAJEMEN TRANSPORTASI PERKOTAAN

Sebagaimana penjelasan pada bab sebelumnya yaitu membahas tentang relasi antara "kepemimpinan, Organisasi pemerintahan, *good governance* terhadap pelayanan publik". Berdasarkan pada analisis tersebut secara teoritis dan konseptual pada hakekatnya variabel-variabel diatas memiliki korelasi yang positif, sehingga dapat menjadi kerangka acuan hipotetis. Jika kepemimpinan, organisasi dan *good governance* dapat berjalan dengan baik maka berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Pernyataan hipotetis ini perlu dibuktikan dalam suatu penelitian baik secara kualitatif maupun penelitian secara kuantitatif atau dilakukan kedua duanya secara dua tahap (crasswell,1992).

Sebagai informasi bahwa buku ini berawal dari hasil penelitian desertasi dengan menerapkan dua tahap penelitian seperti tersebut diatas. Adapun keterkaitannya dengan bab ini yang membahas tentang "transportasi" dimaksudkan menjadi objek penelitian "pelayanan publik " di bidang "transportasi" khususnya transportasi umum di DKI Jakarta terutama yang dijadikan objek yaitu " Kebijakan Program Bus Way" yang merupakan salah satu dari pilar kebijakan "*Mass Rapid Transport*" di DKI Jakarta. Untuk selanjutnya pada bab ini akan diuraikan secara cukup mendalam mengenai transportasi sebagaimana penjelasan dibawah ini.

1. SISTEM TRANSPORTASI

Transportasi pada saat sekarang merupakan suatu hal yang sangat strategis. Selain menjadi sarana pemindahan barang dan jasa, Transportasi menjadi perekat bangsa dan mempersatu wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai salah satu entitas (*goods*) transportasi termasuk kategori *Toll Goods* (barang bebas), artinya semua orang tidak akan membayar untuk barang tersebut karena barang atau jasa tersebut secara mudah dapat dimanfaatkan oleh semua orang artinya merupakan "*public good* " yang penyelenggaraannya domain pemerintah dan merupakan kebutuhan pokok masyarakat sehingga bersifat "*public services*". Salah satu contohnya lainnya yang sejenis misalnya; taman kota, Trotoar,

Pemadam Kebakaran, Penjara, Siaran TV, Penerangan Jalan, dan lain-lain. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 2.3.

Tabel 7.1.
Pengelompokan Barang dan Jasa

Jenis/Akses	Mudah meniadakan aksesnya (Eksklusif)	Sulit meniadakan aksesnya (Tdk Eksklusif)
Konsumsi Pribadi	a. <i>Private Goods</i> b. (Barang Pribadi)	c. <i>Common-pool Goods</i> d. (Barang kelompok umum)
	Pendidikan Tinggi Fasilitas Kesehatan Pendidikan Dasar Gedung Parkir Balai Penelitian	Udara Sungai Danau Ruang Terbuka Ikan di laut
Konsumsi Bersama	e. <i>Toll Goods</i> f. (Barang bebas)	g. <i>Collective Goods</i> h. (Barang Bersama)
	Jasa Pos Transportasi Massa Stadion Perpustakaan Telepon Air Bersih Taman Nasional Listrik Pemeriksaan (Kalibrasi)	Parkir jalanan Pemadam Kebakaran Siaran TV Penerangan Jalan Pertahanan Sipil (Hansip) Balai POM Balai Rehabilitasi lahan

Sumber: E.S Savas, Privatization. The Key to Better Government, (New Jersey: Catham House Pub. Inc., 1987)

Sebagai *collective goods*, Pemerintah berperan aktif secara regulator dan fasilitator. Peran tersebut diwujudkan dengan pembangunan infrastruktur transportasi, regulasi maupun sistem transportasi yang efektif dan efisien. Walaupun masyarakat harus dipungut biaya ketika mengkonsumsi jasa transportasi, karena penyedia dan penyelenggara sarana transportasi sudah diberikan kewenangannya kepada pihak ketiga yaitu swasta atau badan hukum yang ditunjuk untuk mengurus sarana transportasi tersebut. Misalnya di *public company* yaitu; Perum PPD mengurus Bus Kota di DKI Jakarta, PT.Garuda Indonesia Tbk, untuk mengurus pesawat terbang serta PT. Pelni untuk mengurus kapal penumpang. Namun demikian agar masyarakat tetap dapat menikmati jasa transportasi tersebut intervensi pemerintah yaitu melakukan pengendalian harga atau tarif yang diberlakukan oleh penyedia jasa transportasi tersebut khususnya “tarif ekonominya”, agar masyarakat tetap mampu menjangkau penggunaan fasilitas sarana transportasi tersebut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari baik secara individu maupun kolektif.

Memperkuat dari pernyataan diatas, Walter Hook¹ mengemukakan:

Unregulated private control of transit operations brought with it a large number of problems, such as dangerous competition for the cent ”killing pedestrian, deteriorating service quality, poor emissions

¹ Hook, Walter, *Institutional and Regulatory Options for Bus Rapid Transit in Developing Countries*, ITDP, 2005, p. 3.

standards, weak schedulling, insufficient service levels to lower income density areas, lack of security and benefits for workers.

Pernyataan Walter Hook, diterjemahkan secara bebas adalah, tidak ada peraturan yang mengatur operasional transportasi umum yang dikelola oleh pihak swasta, dapat membawa dampak negatif yang besar, seperti hilangnya hak-hak pejalan kaki, menurunnya kualitas pelayanan, jadwal yang tidak tepat, buruknya pelayanan pada daerah yang miskin, kurangnya pelayanan dan kesejahteraan para pegawai.

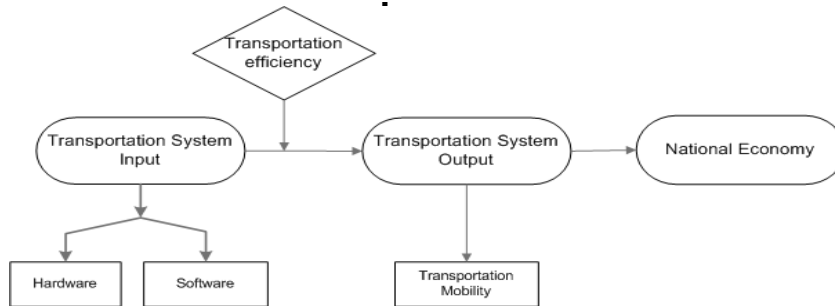
Memang dalam perkembangannya yang disampaikan oleh "Hook" tidak bisa dibantah bahwa ketika menurunnya perhatian pemerintah dalam melakukan kontrol terhadap "operasional transportasi umum" kecenderungan menurunnya pelayanan sangat dirasakan masyarakat. Menurunnya pelayanan pemerintah tidak hanya terhadap masyarakat pejalan kaki karena tidak tersedianya "pedestrian" yang layak. Akan tetapi juga kenyamanannya yaitu mulai dari kondisi kendaraan transportasi umum yang tidak laik jalan, kondisi jalan yang macet, fungsi terminal dan halte tidak optimal termanfaatkan, didalam kendaraan angkutan banyak terjadi kriminalitas, pengamen dan pengemis. Kondisi demikian berjalan tanpa ada tindakan dari pemerintah dan seakan terjadi proses pembiaran yang tetap berdampak ketidak nyamanan para pengguna jasa transportasi umum terutama di DKI Jakarta. Kehadiran *Bus Way* cukup memberikan harapan yang besar bagi masyarakat, jika pengelolaan *Bus Way* lebih serius dan profesional. Masyarakat sesungguhnya sangat berharap tindakan pemerintah melakukan tindakan yang cepat "merestrukturisasi jumlah angkutan umum" di DKI Jakarta. Sebab keadaan yang sangat kritis dihadapi oleh para pengusaha angkutan yang semakin tidak efisien. Indikasi tersebut dapat terlihat pada jam sibuk (*pick session*) hampir sebagian besar kendaraan angkutan umum jenis "mikrolet, kopaja dan metromini, yang melewati trayek strategis, kecenderungan terlihat sepi penumpang dan menunjukan "*load factor*" yang semakin menurun atau rendah. Sehingga keberadaan angkutan umum di DKI Jakarta sudah tidak efisien lagi dari sisi bisnis dan harus ada solusi yang cepat dan tepat untuk melakukan "restukturisasi " angkutan umum, dengan mengintegrasikan kedalam suatu "*compony*" yang sehat, sebagaimana yang dikehendaki oleh peraturan perundangan yang berlaku. Walaupun langkah seperti tersebut sulit dilakukan namun pemerintah harus melakukan tindakan mendorong terwujudnya penyelenggaraan dan penyediaan pengelolaan transportasi umum yang efisien.

Penelitian yang dilakukan oleh Hong Yuan dan Huapu Lu² dari *Institute of Transportation Engineering Beijing China*, menemukan bahwa terdapat hubungan antara efisiensi sistem transportasi dan peningkatan ekonomi nasional. Dalam makalahnya mengatakan bahwa sistem transportasi nasional yang efisien dapat meningkatkan mobilitas transportasi dan meningkatkan ekonomi nasional. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 7.1 di halaman berikut.

Salah satu upaya untuk mengembangkan sistem transportasi yang efisien adalah mengembangkan sistem transportasi massal (*mass transportation*) yang efektif dan efisien. Sebagai ilustrasi tingkat efisiensi yang dimiliki oleh transportasi adalah penggunaan Bis yang mampu mengangkut 40–60 orang. Sebagai ilustrasi dapat dilihat pada Gambar 7.2

² Hong, Yuan, & Lu Huapu, *Evaluation and Analysis of Urban Transportation Efficiency in China*, Intitute of Transportation Engineering, Thinghua University, 2002, h. 100.

Gambar 7.1.
Hubungan Antara Efisiensi Transportasi, Input/Output dari
Sistem Transportasi dan Ekonomi Nasional

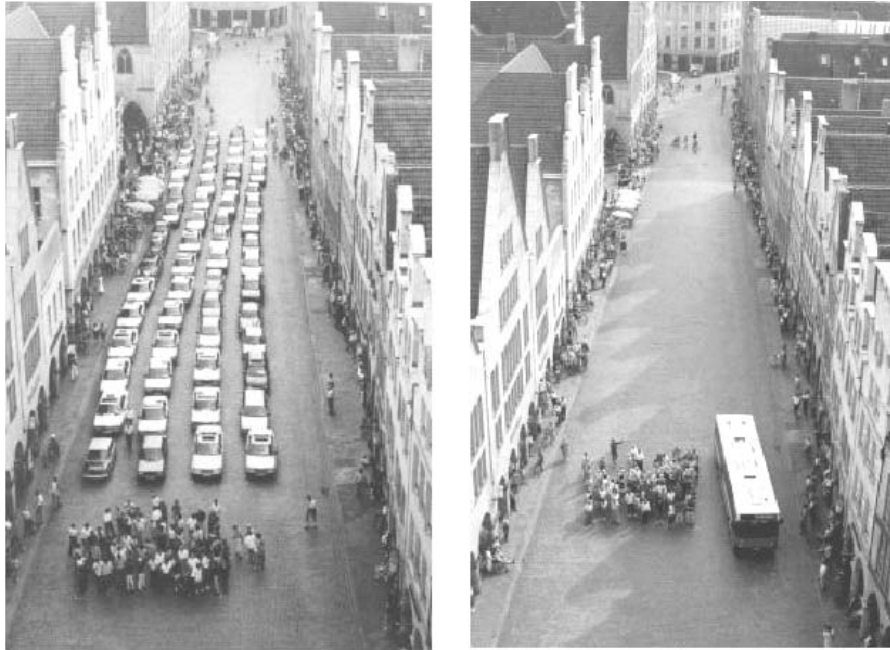


Sumber: Hong Yuan & Huapu Lu

Seiring dengan pendapat "Yuan dan Lu" patut menjadi catatan penting bagi para "*policy maker*" dibidang transportasi bahwa usaha usaha menuju pada pengelolaan jasa transportasi yang efisien dan efektif mutlak menjadi prioritas terhadap seluruh kebijakan yang terkait dengan "transportasi" secara terintegrasi. Oleh sebab itu "angkutan massal" sebagai "*big born*" melalui sistem *perkeretaapian* yang handal, sudah saatnya perlu diambil langkah yang serius dan sinergik oleh seluruh pemangku kepentingan terhadap usaha merubah wajah transportasi Indonesia yang masih carut-marut. Para ahli transportasi dan para *policy maker* di bidang transportasi sudah dipastikan memiliki pemikiran yang sama, walaupun persoalan yang dihadapi sangat kompleks dan berdimensi luas. Situasi yang sudah seperti benang kusut harus bisa diurai dengan strategi kebijakan yang mampu menerobos sekat sekat politik, ekonomi dan sosial budaya yang selama ini kurang menjadi fokus perhatian para pemangku kepentingan tersebut. Di negara maju yang selama ini kita kunjungi sebagai studi banding, sesungguhnya memberikan inspirasi bahwa persoalan non teknis "*clear*" ketika sudah ditetapkan dalam tahapan formulasi kebijakan (*policy formulation*) dan juga pada tahapan implementasi kebijakannya (*policy implementation*). Misalnya persoalan perizinan, pembebasan tanah, komitmen dan konsistensi kebijakan, dapat terselesaikan dengan cepat ditingkat "birokrasi pemerintahan". Demikian pula persoalan "tuntutan masyarakat" atau protes masyarakat, juga cepat diselesaikan melalui "pranata sosial" yang ada dengan dimediasi oleh pemerintah, dan lain-lain. Jika sekat sekat tersebut secara institusionalisasi mampu mendorong percepatan "kontrak manajemen" dengan pihak ketiga, sesungguhnya partisipasi dan pemberdayaan terhadap segenap potensi elemen masyarakat dapat menjadi kekuatan yang mampu meningkatkan nilai nilai produktifitas nasional.

Salah satu contoh gambar 7.2. dibawah ini menunjukan dan merupakan perwujudan partisipasi dan pemberdayaan segenap potensi elemen masyarakat, sehingga terdorong melakukan sesuatu yang menjadi kepentingan bersama masyarakat yaitu; efisiensi penyelenggaraan transportasi umum yang mampu mengurangi tingkat kemacetan lalu-lintas, pada gilirannya menumbuhkan kenyamanan dan keamanan yang merupakan sebagian dari kesejahteraan masyarakat.

Gambar 7.2.
Perbandingan Efisiensi Sistem Transportasi Bis



Sumber: Bus Rapid Transit

Adapun penjelasan secara teknis yaitu bahwa pada Gambar 7.2, digambarkan perbandingan penggunaan jumlah kendaraan pribadi yang dapat digantikan oleh sebuah Bis. Asumsi kapasitas Bis Ekonomi dengan 60 orang penumpang dan kendaraan pribadi yang biasanya mengangkut seorang penumpang, maka penghematan sebesar 60 mobil.

Penggunaan transportasi massal tidak hanya digunakan bis, tetapi terdapat beberapa model yang cukup efisien untuk digunakan angkutan massal, terutama angkutan massal yang terus digunakan pada jarak pendek atau *Mass Rapid Transport* (MRT), misalnya "kereta api". Di Indonesia seharusnya pemerintah lebih memprioritaskan "fungsi kereta api" sebagai angkutan massal baik untuk jarak pendek seperti di seputar wilayah "Jabodetabek", dan juga jarak jauh "Jakarta Surabaya atau Jakarta Solo. Bahkan sudah menjadi rencana dikembangkan keluar pulau Jawa misalnya Kalimantan Timur, yang dewasa sedang dibangun. Seharusnya tujuan pembangunan "perkeretapihan di Kalimantan Timur tersebut, tidak hanya untuk angkutan batubara saja tetapi supaya memiliki azas manfaat sosial yang lebih besar, dapat dimanfaatkan secara paralel dengan angkutan penumpang. Agar pemerintah tidak semata-mata hanya mementingkan aspek ekonomi saja yang *notabene* sudah banyak ditengarai oleh para pemerhati, pemerintah lebih mengakomodir kepentingan investor asing. Seharusnya pemerintah mampu menggunakan mandat rakyat dengan melakukan negosiasi yang setara untuk kepentingan masyarakat luas. Walaupun dalam jangka pendek secara ekonomis belum fisibel, namun memiliki manfaat dalam mengembangkan koridor wilayah-wilayah yang menjadi *hinterland*, akan membawa akses terhadap pusat pertumbuhan daerah dan kota sekitarnya.

Tabel 7.2 dibawah ini memberikan gambaran bahwa sistem "perkeretaapian" sebagai angkutan massal, berdasarkan data menunjukkan kapasitas terpasang mampu jumlah penumpang yang paling besar dan dengan kecepatan yang tinggi serta tidak terjadi stagnasi dalam perjalanannya.

Tabel 7.2.
Klasifikasi Jenis Angkutan Massal

	<i>Worthiness of buses; Tipe moda</i>	Kecepatan (Km/Jam)	Investasi (Juta \$/Km)	Kapasitas Penumpang (Arah/Jam-Lajur)
1.	Busway Mix	10–12	0,5–2,5	15.000
2.	Busway Excl	15–30		35.000
3.	Kereta Api Mix	10–12	3–5	12.000
4.	Light Train	15–25	12–25	18.000–40.000
5.	Metro Surface	30–35	30–40	20.000–50.000
6.	Metro Subway	30–35	85–105	25.000–70.000

Sumber: JUTSI, Busway Feasibility Study, 1996.

Pada Tabel di atas, dapat dilihat bahwa penggunaan MRT sangat efisien dan efektif dari segi kapasitas angkut, walaupun secara biaya investasi sangat mahal, terutama *Metro Subway* atau kereta bawah tanah.

Penggunaan transportasi umum, tidak selamanya berhasil dilakukan untuk menekan efesiensi sistem transportasi nasional jika tidak dilakukan dengan strategi yang tepat. Seperti di Indonesia manajemen transportasi umum secara empiris belum menunjukkan efektifitas yang optimum. Indikasi dan fenomena dengan mudah dapat dikenali yakni kecenderungan masyarakat menghindari atau kurang berminat secara rutin menggunakan alat transportasi umum sehari-hari dalam melakukan aktifitasnya. Masyarakat lebih nyaman naik kendaraan pribadi baik roda empat maupun roda dua. Dalam sebuah tulisan di Kompas, dikatakan bahwa sektor transportasi menyumbang 6–10% Produk Domestik Bruto (PDB) di Indonesia.³ Kecilnya sumbangan terhadap PDB tersebut banyak faktor yang mempengaruhi salah satunya adalah kebijakan pemerintah yang parsial dan kurang terintegrasi antar moda transportasi. Sehingga dampaknya justru sesama moda transportasi tanpa disadari saling mematikan. Contoh dengan dibukanya Tol Cipularang Cikampek-Bandung, menyebabkan sebagian trayek kereta api Jakarta-Bandung (kereta Parahiyangan) ditutup karena merugi. Demikian pula kebijakan antara moda transportasi udara dengan tarif yang murah dan hampir sama dengan tarif angkutan kereta api di Jawa berpengaruh terhadap menurunnya jumlah penumpang kereta api. Padahal pada hakekatnya sektor transportasi merupakan urat nadi pembangunan dan mendorong pertumbuhan ekonomi bahkan *multi flayer effect* yang lain yaitu "terpeliharanya integrasi bangsa.

Persoalan yang lainnya beberapa faktor yang dapat diidentifikasi kurang berkembangnya sistem transportasi umum menurut Lloyd Wright⁴ adalah sebagai berikut:

1. *Inconvenience in terms of location of stations and frequency of service;*
2. *Failure to service key origins and destinations;*
3. *near of crime at stations and within buses;*

³ Dikun, Suyono, *Lahan Subur Pungutan Liar*, Kompas, edisi Sabtu, 11 Desember 2004.

⁴ Wright, Lloyd, *Bus Rapid Transit*, University College London, 1999, h. 20.

4. *Lack of safety in terms of driver ability and the road-*
5. *Service is much slower than private vehicles, especially when buses make frequent stops;*
6. *Overloading of vehicles makes ride uncomfortable;*
7. *Public transport can be relatively expensive for some developing-nation households;*
8. *Poor-quality or non-existent infrastructure (e.g., lack of shelters, unclean vehicles, etc.)*
9. *Lack of an organised system structure and accompanying maps and information make the systems difficult to use; and*
10. *Low status of public transit services.*

Pada kenyataannya persoalan kompleks yang dihadapi dalam penyelenggaraan “transportasi umum” sebagai salah satu “palayanan publik” dibutuhkan masyarakat, seperti yang disebutkan “Wright” secara umum telah terjadi di Indonesia. Mulai dari tindak kriminal di kendaraan, tidak aman dan nyaman, biaya mahal serta pelayanan yang buruk dan lain-lain.

Kurangnya minat masyarakat menggunakan transportasi umum, tidak hanya terjadi di Indonesia. Menurut Wendel Cox,⁵ di beberapa Negara Eropa pengguna transportasi umum lebih banyak para manula. Transportasi umum gagal dalam mengalihkan para pengguna kendaraan pribadi ke kendaraan umum. Fakta tersebut merupakan alasan utama bagi dicabutnya subsidi bagi transportasi umum.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam mencabut subsidi pada transportasi umum, sebenarnya kurang begitu tepat. Karena transportasi adalah suatu kebutuhan masyarakat. Pemerintah harus berperan besar dalam mengatasi kendala yang menjadi hambatan optimalisasi sistem transportasi umum, khususnya transportasi umum di perkotaan (*urban transportation*).

2. TRANSPORTASI PERKOTAAN (URBAN TRANSPORTATION)

Dalam penjelasan mengenai transportasi perkotaan kondisinya sama dengan seperti yang diuraikan diatas terutama yang menyangkut transportasi umum bahkan kondisinya secara riil jauh lebih kompleks dan semrawut. Hal tersebut disebabkan oleh banyak faktor yaitu mulai dari disiplin masyarakat yang masih rendah, sopir angkutan umum yang kurang terdidik dan tidak selektif, penegakan hukum di bidang lalu-lintas jalan raya yang penuh dengan pungli, tindakan pemerintah yang seakan tidak peduli terhadap carut marutnya pengelolaan transportasi umum perkotaan atau ketidak berdayaan pemikiran para “*policy maker*” di bidang transportasi. Persoalan yang kompleks tersebut dijelaskan oleh beberapa pakar dan pemerhati di bidang transportasi dibawah ini.

Manulang dan Robin⁶ melaporkan bahwa ketidakseimbangan pertumbuhan jalan dan kendaraan di beberapa kota besar, khususnya DKI Jakarta, menimbulkan pencemaran lingkungan dan kemacetan lalu-lintas. Penggunaan transportasi umum tidak menjadi pilihan utama bagi para penumpang. Hal ini dapat dilihat pada perbandingan jumlah kendaraan umum dan kendaraan pribadi. Jumlah prosentase kendaraan pribadi mencapai 98% dibandingkan dengan kendaraan umum hanya 2%. Tetapi jumlah manusia yang diangkut oleh kendaraan umum mencapai 50,3%, dan sisanya 49,7% diangkut oleh kendaraan pribadi.

⁵ Cox, Wendel, *Urban Transpor: From Theory to Reality, The Public Purpose*, July 1996, paper Simposium Transit New Zealand Land Transport di Welington, New Zealand <http://www.public-purpose.com/pp-nz91.htm>

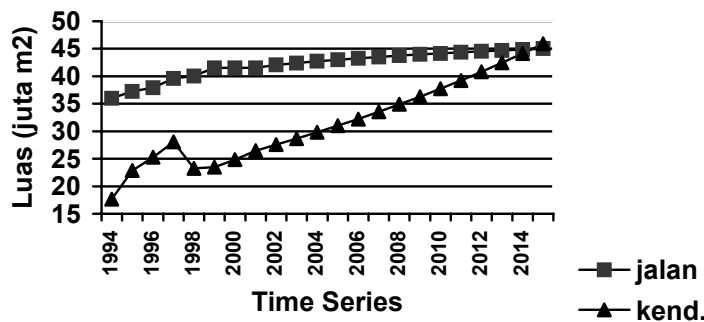
⁶ Haposan, Manulang, dan Robin, *Sutiyoso*, <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedia/s/sutiyoso/berita/2005/revolusi.shtml>.

Direktorat Bina Sistem Lalu-lintas dan Angkutan Kota⁷ sendiri melaporkan, jumlah kendaraan bermotor di DKI Jakarta yang mencapai 5,4 juta dengan kenaikan 11% ditambah dengan 600.000 unit kendaraan dari wilayah Bodetabek, tidak diimbangi dengan pertumbuhan panjang jalan. Pertumbuhan kendaraan sebesar 11% hanya 2%–5% menimbulkan berbagai permasalahan pada lalu-lintas perkotaan. Ketidakseimbangan pertumbuhan kendaraan dan panjang jalan, puncaknya akan terjadi pada tahun 2014 yakni kemacetan total akan sering terjadi.

Menurut perhitungan beberapa para ahli transportasi, sebagaimana yang dikatakan diatas, pada tahun 2014 akan terjadi kemacetan yang luar biasa, setiap kendaraan apabila dipakai bersamaan akan memenuhi jalan-jalan di DKI Jakarta. Artinya kendaraan tidak akan dapat berjalan dan hanya disimpan di garasi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada model grafik di bawah ini:

Gambar 7.3.
Model Grafis Perbandingan Pertumbuhan Kendaraan dan Panjang Jalan

Ilustrasi Utilisasi Jumlah Kendaraan Terhadap Luas Jalan di DKI Jakarta



Sumber: Dinas Perhubungan DKI, 2004

Apabila diasumsikan pertumbuhan kendaraan naik secara linear dan pertumbuhan panjang jalan tetap lambat, maka kedua vektor akan bersinggungan pada tahun 2014. Dalam situasi tersebut, Jakarta akan mengalami macet total dan kolaps. Kelumpuhan lalu-lintas akan terjadi, sebab kendaraan tidak akan bergerak.

Menurut Cox,⁸ terdapat kesalahan kebijakan mengenai transportasi, dikatakannya:

For Many years, public transport authorities have extolled the theoretical ability of public transport to accomplish the important public policy objectives of reducing traffic congestion, air pollution and energy consumption. But the results have fallen short of the theory. The failure to deliver on these promises arises for two faktor—over selling of public transport's capabilities and failure to employ the most cost effective approaches. If public transport is to successfully compete for public funding the theoretical claims must be more realistic and resources must be managed more effectively.

⁷ Laporan Berkala, Direktorat Bina Sistem Lalu-lintas dan Angkutan Kota, Dirjen Hudat, Dephub, 1998, h. 3.

⁸ Cox, Wendel, Op. Cit., h. 2.

Pernyataan dari Cox, apabila diterjemahkan secara bebas adalah: "Selama ini para pejabat perhubungan memuji bahwa secara teori, transportasi umum telah terbukti kehandalannya dapat mengurangi kepadatan lalu-lintas, pencemaran udara dan pemakaian energi. Tetapi pada akhirnya pembuktian tersebut gagal di lapangan. Kegagalan tersebut diakibatkan dua faktor yaitu terlalu menggembar-gemborkan kemampuan transportasi umum dan pengurangan biaya. Transportasi umum dikatakan berhasil, apabila dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan terbukti secara teori harus lebih realistis serta pemakaian sumber daya harus lebih efektif". Sinyalemen "Cox" seharusnya menjadi bahan "introspeksi" bagi para *policy maker* agar tidak berpijak pada keyakinan yang berlebihan terhadap keunggulan "kebijakan Transportasi umum". Tanpa didukung oleh upaya yang lebih serius dalam mengurus dan mengelola, mengatur serta mengendalikan secara operasional kebijakan "transportasi umum". Ketika pengelolaan operasional "transportasi umum" diserahkan kepada swasta, pada kenyataannya lebih banyak mengalami kegagalan baik dalam aspek bisnis maupun aspek pemeliharaan kelaikan dan kenyamanan "kendaraan bermotornya". Kegagalan yang sampai saat ini belum bisa diperbaiki yaitu antara lain pertama; pemberian "perizinan trayek" oleh pemerintah daerah bagi "kendaraan angkutan kota yang melebihi kapasitas panjang jalan dan tidak mempertimbangkan persyaratan *"load factor"* sehingga menambah kepadatan lalu-lintas. Kedua; pelanggaran lalu-lintas oleh para supir angkutan umum seperti "ngetem", berhenti menurunkan penumpang tidak di Halte tetapi disembarang tempat dan bahkan sering terlihat diperempatan jalan. Ketiga; penertiban yang masih lemah terhadap pelanggaran lalu-lintas dan bahkan masih marak terjadinya pungli. Keempat; terlalu banyak jenis kendaraan angkutan umum seperti; Metromini, Kopaja, Mikrolet, Bemo, Bajaj, Taxi, Bus, Ojek dan lain-lain, menyebabkan kurang efisiennya peran angkutan umum, sehingga disamping menambah kepadatan lalu-lintas juga mobilitas penduduk kurang produktif. Kelima; pemerintah kurang serius dalam penertiban kelaikan kendaraan angkutan umum sehingga menimbulkan polusi udara dan kecelakaan lalu-lintas yang belum terkendali. Kelima ekses negatif tersebut sampai saat ini belum ada upaya penganan atau solusi yang tepat, tegas dan berani baik secara regulatif maupun tindakan pemerintah yang kongkrit. Oleh sebab itu dampak yang serius terutama di kota-kota besar seperti Jabodetabek, Bandung, Surabaya, Medan dan Makasar, pengaturan lalu-lintas masih tetap cenderung semrawut dan menimbulkan kemacetan lalu-lintas.

Kemacetan yang ditimbulkan dapat menimbulkan berbagai dampak, yaitu:⁹

1. Kerugian Waktu dan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Kemacetan lalu-lintas dapat menimbulkan kerugian, bagi pengguna kendaraan bermotor, baik dari segi waktu maupun dari segi kerugian pemborosan bahan bakar. Dalam keadaan kemacetan lalu-lintas waktu tempuh dalam suatu perjalanan akan lebih lama, padahal waktu tersebut dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang produktif. Disamping itu dalam keadaan kemacetan lalu-lintas, kendaraan akan lebih banyak menggunakan bahan bakar. Hal ini akan menyebabkan biaya operasional kendaraan menjadi lebih banyak.
2. Polusi Udara disebabkan Kendaraan Bermotor. Ada enam komponen utama polusi udara yang disebabkan oleh kendaran bermotor yaitu Karbon Monoksida (CO), Hidro karbon (HC). Nitrogen oksida (Nox), partikel dan timah hitam (Pb) dengan penjelasan sebagai berikut:

⁹ Setyabudi, *Laporan Berkala*, Direktorat Bina Sistem Lalu-lintas dan Angkutan Kota, Dirjen Hudat, Dephub, 1998, h. 3.

- a) Polutan karbon monoksida (CO), merupakan gas beracun, tak berbau, dan tak berwarna serta memiliki berat jenis sedikit lebih ringan dari udara, gas ini dihasilkan akibat proses pembakaran yang tidak sempurna.
- b) Polutan oksida sulfur (Sox) atau belerang dioksida, merupakan gas yang tajam baunya, korosif, beracun, terjadi bila bahan bakar yang mengandung belerang dibakar.
- c) Hidro Karbon (HC) atau *unburned hydro carbon*, merupakan bahan bakar yang tidak terbakar, terbuang percuma, hidrokarbon dalam persentase normal tidak beracun tetapi menjadi komponen polusi yang penting karena kemampuannya dalam membentuk kabut bila bercampur dengan nitrogen di udara. Sumber hidrokarbon ini akibat penguapan bensin dari tangki atau karburator kendaraan bermotor.
- d) Polutan nitrogen oksida (Nox) terjadi bila temperatur pembakaran bahan bakar yang sangat tinggi dan akan tetap pada bentuknya bila gas terdinginkan dengan cepat. Penghasil utama komponen polusi ini adalah kendaraan bermotor, terutama motor diesel.
- e) Polutan partikel dan timah (Pb) selain komponen di atas, maka timah hitam dalam bentuk senyawa TEL (*Tetra Ethyl Lead*) yang digunakan sebagai additive untuk menaikkan angka oktan bahan bakar, merupakan komponen polusi yang sangat berbahaya sehingga penggunaannya sebagai *additive* dalam bahan bakar premium dapat dimasukkan dalam kategori pertikel yang berbahaya.

Polusi dari asap kendaraan bermotor menurut Umar,¹⁰ merupakan penyebab yang dominan. Udara yang demikian kotor akan berdampak buruk terhadap kesehatan. Adapun dampak polusi kendaraan bermotor terhadap kesehatan manusia dapat dilihat dalam Tabel 7.3 di halaman berikut.

Dari tabel 2 dapat diketahui bahwa polusi udara yang berasal dari kendaraan bermotor berdampak yang sangat buruk terhadap kesehatan. Oleh karena itu agar dampak buruk tersebut tidak semakin buruk, maka diperlukan berbagai usaha dari semua pihak terutama kebijakan pemerintah untuk mengurangi efek polusi kendaraan bermotor.

Mengutip secara detail diatas yaitu dampak kemacetan lalu-lintas terhadap kesehatan dimaksudkan untuk memberikan penjelasan yang lebih komprehensif agar menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tindakan pemerintah dalam menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat terutama di bidang transportasi umum.

Menurut Cox,¹¹ pemerintah perlu memperhitungkan berbagai alternatif kebijakan transportasi umum, meliputi beberapa strategi yang tepat melalui pernyataannya adalah sebagai berikut:

In public transport's challenging environment, strategies must be carefully chosen to obtain the best possible result. From the more expensive to the least expensive strategies, these include development of rail systems, development of busways and high occupancy vehicle lanes, prioritization for public transport vehicles on city streets, more frequent services, lower fares in high demand areas, pulse point (timed transfer) systems in low density areas, incorporation of minibus services, and demand management (such as telecommuting, the four day work week, the nine day fortnight and flexible working hours).

¹⁰ Umar, Genius, *Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemacetan Lalu-lintas di DKI Jakarta*, http://rudycr.tripod.com/sem2_012/genius_umar

¹¹ Cox, Wendel, *Op. Cit.*, h. 3.

Tabel 7.3.
Jenis Polutan Kendaraan Bermotor dan Akibatnya Terhadap Kesehatan Manusia

No	Polutan	Sumber	Akibat Terhadap Kesehatan
1.	Karbon Monoksida (CO)	Kendaraan bensin yang system pembakarannya tidak sempurna	a. mengganggu saluran pernafasan b. gas CO masuk ke aliran darah dan bersatu dengan haemaglobin membentuk (COH6) menghambat fungsi normal Hb dalam membawa oksigen. c. keracunan berakibat pucat, proses lebih lanjut yang terserang adalah otak dan jantung sehingga dapat menyebabkan kematian.
2.	Belerang oksida (Sox)	Gas dari belerang yang dibakar	a. Iritasi pada saluran pernafasan dan saluran paru paru. Bronchitis.
3.	Hidro Karbon (HC)	Penguapan bensin dari tangki dan karburator kendaraan bermotor	a. Pertumbuhan kanker dalam tubuh b. Sesak nafas
4.	Nitrogen Oksida	Pembakaran dari motor diesel	Iritas pada mata dan saluran pernafasan
5.	Partikel-Partikel: Timah Hitam (Pb), Nikel & Merkuri	Emisi Gas buang dari mesin diesel	a. Bau khas yang mengganggu penciuman b. Asap kotor yang mengganggu mata/penglihatan c. Kesehatan tubuh dapat terganggu. d. Keracunan Pb pada awalnya, mudah marah, lesu, nafsu makan terganggu. e. Kerusakan pada ginjal.

Sumber: Genius Umar.

Terjemahan bebasnya adalah sebagai berikut: “Dalam mengatasi tantangan lingkungan pada transportasi umum, strategi yang harus dipilih harus memperoleh hasil yang terbaik. Dari strategi yang mahal sampai dengan termurah, termasuk pembangunan sistem kereta api, pembangunan *busway* yang mengambil jalur kendaraan lainnya, prioritas angkutan umum pada jalan-jalan di perkotaan, menambah frekuensi angkutan, tarif yang murah pada daerah padat penumpang dan jadwal yang teratur pada daerah yang kurang penumpangnya, penggabungan pelayanan minibus, dan permintaan dunia bisnis (seperti pembangunan telekomunikasi, empat hari kerja, dua minggu hari kerja dan jam kerja yang fleksibel).

Pernyataan di atas, menunjukan bahwa masalah transportasi umum, tidak hanya berkaitan dengan masalah jalan dan kendaraan, tetapi lebih merupakan suatu kaitan dari berbagai entitas yang ada (sistem). Sistem transportasi yang berkembang saat ini memang mengarah pada sistem transportasi perkotaan, karena permasalahan negatif dari berkembangnya mobilitas kendaraan banyak di wilayah perkotaan.

Strategi yang perlu dikembangkan dalam penanganan sistem transportasi perkotaan adalah sebagai berikut:¹²

1. Visi Transportasi Perkotaan (Sistrakot), visi sistrakot adalah “Terselenggaranya transportasi perkotaan yang efisien dan berkualitas dalam menunjang pergerakan orang atau barang

¹² Umar, Genius, *Op. Cit.*, h. 4.

- dengan keseimbangan antara angkutan umum dan pribadi dalam rangka perwujudan pertumbuhan ekonomi, lingkungan dan sosial.
2. Maksud. Maksud dirumuskannya sistrakot adalah: 1) sebagai bahan dalam menentukan arah kebijaksanaan pembangunan dan pengembangan sistem transportasi perkotaan; 2) Sebagai pedoman dalam perencanaan tahapan pengembangan sistem transportasi perkotaan.
 3. Tujuan, Sistrakot mempunyai tujuan yaitu: 1) memberikan pedoman dan arahan bagi wilayah perkotaan dalam pelaksanaan pembangunan dan pengembangan sistem transportasinya; 2) Sebagai bahan dan pedoman dalam mengevaluasi pelaksanaan pembangunan dan pengembangan sistem transportasi di wilayah perkotaan.
 4. Menurut Sistrakot, salah satu indikator kota sebagai ciri kota modern ialah tersedianya sarana transportasi yang memadai bagi warga kota. Fungsi, peran serta masalah yang ditimbulkan oleh sarana transportasi ini semakin ruwet seiring dengan kemajuan teknologi dan pertumbuhan penduduk.

Uraian mengenai sistem transportasi perkotaan diatas sesungguhnya dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan transportasi yang efisien dan berkualitas serta mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah melalui percepatan mobilitas manusia, barang dan jasa. Adapun yang menjadi penekanan dalam pengelolaan transportasi perkotaan adalah menjaga keseimbangan pertumbuhan antara kendaraan transportasi umum dengan kendaraan pribadi. Bahkan akan lebih efisien dan efektif jika peran transportasi umum lebih besar dalam mendorong mobilitas manusia dibanding dengan kendaraan pribadi. Namun secara empiris perkembangan dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia yang mengarah pada kota megapolitan seperti DKI Jakarta dan metropolitan seperti Bandung, Surabaya, Medan dan Makasar, penyelenggaraan transportasi umum masih belum baik atau bahkan cenderung mengalami distorsi yang cukup mengkhawatirkan. Fenomena yang muncul dewasa ini justru bersifat anomali yakni dengan dipicu oleh kondisi infrastruktur transportasi yang buruk maka tumbuh secara masif ”kendaraan pribadi” terutama ”sepeda motor” bagi masyarakat kalangan bawah menggantikan fungsi kendaraan umum. Fenomena anomali masyarakat dalam menyikapi keadaan sistem transportasi perkotaan yang belum tertata dengan baik tersebut menyebabkan menurunnya secara cukup drastis ”load faktor” angkutan umum terutama yang melayani trayek ”door to door service”, misalnya di DKI Jakarta jenis mikrolet, Kopaja, Metromini dan Bemo dan lain-lain. Penyelenggaraan transportasi umum di kota-kota di Indonesia pada umumnya berjalan kurang baik. Disatu pihak tindakan pemerintah yang kurang aktif dan responsif terhadap setiap penyimpangan atau pelanggaran misalnya ”perizinan trayek” hampir diseluruh kota di Indonesia terjadi penyimpangan yaitu ”jumlah trayek melebihi kapasitas luas dan panjang jalan serta kurang memperhatikan persyaratan ”load faktor”. Walaupun kebijakan pemerintah tentang sistem transportasi umumnya, sudah cukup sempurna mengatur penyelenggaraan transportasi umum tersebut. Kebijakan pemerintah dalam transportasi umum, paling sedikit menyangkut 8 aspek kegiatan, yaitu: 1) Kebijakan Tarif; 2) Rute dan koneksitas antar rute; 3) Jumlah rute dan permasalahan perijinan trayek; 4) Speksifikasi, pengawasan dan pelaksanaan standar pelayanan; 5) Koordinasi; 6) Pengumpulan dan manajemen data; 7) Manajemen konflik; 8) Rekomendasi pengembangan kebijakan transportasi umum.¹³

¹³ Report, Terri, *Restructuring Options for Urban Public Transport in India*, Tata Energy Research Institute, The Department of Transport, Land, and the Regions, UK, 2001, hlm.vii.

Namun demikian kebijakan tersebut dalam implementasinya kurang dilakukan pengawasan dan pengendalian yang optimal oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah dalam meningkatkan pelayanan transportasi umum, mempunyai 3 indikator. Menurut Report,¹⁴ indikator tersebut adalah:

1. *Punctuality and reliability* (Ketepatan waktu dan kehandalan)
2. *Access* (Akses)
3. *Safety and comfort*. (Keamanan dan Kenyamanan)

Ketiga indikator tersebut, dapat dipenuhi oleh salah satu moda kereta api. Permasalahannya, pembangunan kereta api di Indonesia sangat lambat, karena investasinya sangat mahal. Oleh sebab itu sudah saatnya pemerintah fokus terhadap pembangunan transportasi melalui pengembangan “sistem perkereta apian” yang handal dengan melalui skema pembiayaan *Public Private Partnership*. Dengan telah terbuka peluang pelaksanaan PPP dan keseriusan pemerintah harus disikapi proaktif oleh para penyelenggara transportasi baik sebagai regulator maupun operator. Meskipun pada kenyataannya para *policy maker* bidang transportasi di Indonesia terlihat gamang melihat situasi yang sudah semakin kompleks dan carut marut kondisi pengelolaan transportasi umum terutama di kota-kota besar seperti DKI Jakarta. Demikian pula sinergitas antar moda kurang dilakukan secara signifikan, bahkan para *policy maker* sangat hati-hati dan kalau perlu menghindar jika dihadapkan pada pilihan kebijakan “*ticketing* terpadu” antar moda transportasi direkomendasikan untuk dilaksanakan.

Menghadapi kondisi yang digambarkan diatas sesungguhnya perhatian pemerintah sudah sangat maksimal misalnya kebijakan yang tertuang dalam “sistem transportasi perkotaan” (Sistrakot),¹⁵ memberikan beberapa solusi dalam mengatasi berbagai permasalahan Sistem Transportasi Umum yaitu:

- 1) Bagaimana Membuat angkutan umum semakin menarik, dalam rangka mengurangi minat masyarakat menggunakan kendaraan pribadi.
- 2) Keterpaduan antaran pengembangan tata kota dan sistem transportasi kota (umum);
- 3) Seberapa jauh subsidi pemerintah pada pengembangan sistem angkutan kota;
- 4) Bagaimana merangsang peran serta swasta dalam penyajian jasa angkutan kota.

Dalam kebijakan Sistem Transportasi Perkotaan seperti yang disebutkan diatas yaitu mewujudkan “transportasi umum yang nyaman, aman dan tertib. Kemudian didukung oleh keterpaduan dengan tatakotanya, dukungan pemerintah yang efektif dalam memberikan kesempatan kepada swasta menyelenggarakan angkutan perkotaan sebagai operator. Sesungguhnya melalui stimulus tersebut seharusnya perkembangan penyelenggaraan angkutan perkotaan mampu berjalan dengan efisien dan efektif, akan tetapi pada kenyataan dilapangan menunjukan kinerja yang buruk. Mulai dari jumlah armada yang melebihi kapasitas infrastruktur jalan, kendaraan angkutan yang kurang layak, subsidi pemerintah yang kurang efektif dan pembinaan bisnis terhadap pengelolaan angkutan perkotaan kurang optimal. Fenomena tersebut sampai saat ini masih menjadi permasalahan yang dihadapi oleh semua pihak. Bagi pemerintah berdampak buruk terhadap pelayanan publik yaitu pertama; para penumpang tidak puas terhadap pelayanan angkutan perkotaan terutama di kota-kota besar seperti dilingkungan

¹⁴ *Ibid.*, h. 15.

¹⁵ Umar, Genius, *Op. Cit.*, h. 4.

Jabodetabek, namun masyarakat tidak bisa berbuat apa apa. Kedua; dengan kurang terkendalinya jumlah armada angkutan kota karena melebihi trayek yang ditetapkan maka cenderung menambah kepadatan lalu-lintas dan menimbulkan kemacetan. Ketiga; dengan kurang efektifnya peran "Pengujian Kendaraan Bermotor" mengakibatkan kelaikan kendaraan angkutan perkotaan masih diragukan dan pada gilirannya polusi udara tercemar. Keempat; biaya atau *cost* transportasi sudah mulai dirasakan oleh masyarakat semakin memberatkan pengeluaran kebutuhan rumah tangga sehari-hari. Kelima; bagi pihak swasta kecenderungan semakin tidak sehat dalam pengelolaan angkutan umum.

Makalah Misao Sugawara¹⁶ mengemukakan 5 strategi umum untuk mengatasi berbagai kendala transportasi, yaitu:

1. *Evaluation of the function of public transportation facilities such as railways and buses* (Evaluasi fungsi dari fasilitas transportasi umum seperti Kereta api dan bis).
2. *Easier change-over between railways and buses* (Kemudahan untuk mengganti moda transportasi antara kereta api dan bis).
3. *Control on passenger cars* (Pembatasan penumpang kendaraan pribadi (*Three in One*)).
4. *New fare systems to encourage use of public transportation* (Sistem harga tiket yang mendukung digunakannya transportasi umum).
5. *Provision of information about using public transportation* (Kebijakan tentang informasi tentang penggunaan transportasi umum (kampanye pemakaian kendaraan umum)).

Namun pada kenyataan kebijakan yang mengandung 5 aspek tersebut diatas kurang berjalan mulus dan bahkan semuanya tidak berjalan efektif. Kegagalan implementasi kebijakan diatas banyak factor yang mempengaruhi misalnya; peran pemerintah sebagai fasilitator dan pengendali kurang berjalan dengan baik, sehingga penyelenggaraan angkutan perkotaan mengalami stagnasi. Artinya mau dilakukan restrukturisasi jumlah dan jenis angkutan serta penataan kepengusahaan angkutan juga mengalami kesulitan, buktinya sampai saat ini "kebijakan restrukturisasi angkutan umum" belum menjadi prioritas dalam rangkaian kebijakan transportasi darat.

Seperti diketahui bersama kondisi transportasi perkotaan terutama di Jakarta menunjukan kompleksitas yang sangat rumit bahwa prediksi berbagai kalangan Jakarta tahun 2014 akan terjadi stagnasi dalam mobilitas manusia dan barang. Oleh karena itu berbagai upaya telah dilakukan dengan melalui berbagai macam strategi. Seperti misalnya strategi manajemen *capacity*, manajemen *priority* dan manajemen permintaan (*traffic demand management*). Namun belum dijalankan dengan kebijakan yang terintegrasi dan simultan serta berkelanjutan, akan tetapi kebijakan yang dilakukan masih bersifat incremental dan parsial.

3. TRAFFIC DEMAND MANAJEMEN

Traffic demand manajemen merupakan strategi usaha usaha mengendalikan lalu-lintas jalan dengan tujuan mengurangi kemacetan lalu-lintas dengan melalui pendekatan sinkronisasi berbagai kebutuhan atau kepentingan berbagai pihak. Dengan kata lain masing-masing pihak secara sukarela melepaskan kepentingannya dalam rangka mencapai tujuan yang lebih luas. Oleh sebab itu pelaksanaan strategi ini pada hakekatnya memerlukan pendekatan yang bersifat multidisipliner. Dalam uraian penjelasan

¹⁶ Sugawara, Misao, *Urban Transportation in Asian Countries*, Japan Railway & Transport Reviews, March edition, 1995, p. 5.

secara cukup mendalam mengenai *Traffic Demand Management* atau sering disingkat TDM sebagian besar bersumber dari tulisan "Cracknell" (2000).

Traffic Demand Management (TDM) merupakan tanggapan umum yang semakin meningkat terhadap persoalan transportasi. TDM khususnya cocok untuk kota-kota di negara sedang berkembang, karena biayanya yang rendah dan keuntungannya yang tinggi. Negara sedang berkembang memiliki sumber daya yang terbatas untuk mencurahkan segenap perhatian pada infrastruktur transportasi. Kota-kota di negara sedang berkembang pada umumnya memiliki jalan yang sempit dan sesak, ruang parkir yang terbatas dan pengguna jalan yang beragam sehingga memicu konflik menyangkut ruang dan risiko kecelakaan.

Tujuan *safety* dan *efficiency* pergerakan lalu-lintas di jalan, *efficiency* dan *safety* pergerakan orang dan barang di jalan dan volume angkutannya, bukan lalu-lintas kendaraannya. Penerapannya biasanya dengan memprioritaskan lalu-lintas kendaraan yang mengangkut orang banyak (angkutan massal atau *High Occupancy Vehicle (HOV)*). Kelompok yang rentan (*vulnerable groups*) jika berada di jalan atau kelompok tertentu yang memerlukan perlindungan atau *treatment* khusus juga menjadi perhatian, seperti halnya pesepeda, pejalan kaki, orang cacat, kendaraan darurat, dsb. Pendekatan ini disebut Manajemen Prioritas (*Traffic Management For Priority*). Di dalam pendekatan ini disamping mempunyai tujuan *efficiency* dan *safety* juga *equity* dan perlindungan terhadap yang lemah.

Semakin berkembang suatu kota, ruang untuk pengembangan infrastruktur menjadi sangat terbatas, memaksa penentu kebijakan transportasi pada kota-kota besar untuk mengelola permintaan perjalanan, dengan membatasi, mempengaruhi, dan membiarkan orang untuk memilih rute perjalanannya dan moda angkutan yang dipergunakan dengan beberapa konsekuensi pengorbanan yang harus dikeluarkan, pendekatan ini biasa disebut *Traffic Demand Management*.

Traffic Demand Management merupakan strategi manajemen lalu-lintas dengan fokus perhatiannya adalah bagaimana mengelola permintaan perjalanan, bukan mengelola infrastruktur lalu-lintas yang ada. Tujuan manajemen lalu-lintas pun berkembang, bukan hanya *safety*, *efficiency*, *equity*, perlindungan terhadap yang lemah, tetapi juga perlindungan terhadap lingkungan, pemukiman, konservasi energi, dan sebagainya.

TDM menambah pilihan perjalanan, dan mendorong orang yang bepergian untuk memilih moda yang paling efisien untuk setiap perjalanan mereka. TDM tidak menghilangkan perjalanan dengan mobil karena mobil adalah moda terbaik untuk jenis perjalanan tertentu, tapi ia secara signifikan cenderung mengurangi jumlah perjalanan dengan menggunakan mobil pribadi yang akan terjadi terutama di kawasan perkotaan. TDM kadang-kadang dikritik karena menerapkan pembatasan yang tidak adil terhadap perjalanan dengan mobil, tapi ini tidak sepenuhnya benar. Tanpa manajemen yang berhati-hati, lalu-lintas mobil akan mengatur diri sendiri dengan cara yang tidak efisien melalui kemacetan, penumpukan kendaraan, masalah parkir dan risiko kecelakaan.

TDM yang terencana dengan baik mengatur ruang jalan dan tempat parkir secara efisien, dan memperbaiki pilihan perjalanan, yang pada akhirnya membuat semua orang gembira termasuk orang yang beralih dari mobil pribadi ke moda alternatif dan mereka yang tetap mengemudi. Ada potensi yang benar untuk menerapkan manajemen mobilitas untuk membantu menangani masalah transportasi di negara sedang berkembang. Dalam banyak kasus, TDM yang efektif selama tahap awal pembangunan bisa menghindari masalah yang akan muncul jika masyarakat menjadi sangat tergantung kepada mobil. Ini bisa membantu mendukung sasaran ekonomi, sosial dan lingkungan negara-negara sedang berkembang.

Misalnya, dengan memperbaiki layanan angkutan umum (mungkin dengan membangun sebuah sistem metro atau membuat jalur khusus bus) dengan sendirinya hanya bisa mengurangi kepadatan perjalanan mobil kota sebesar 5%. Implementasi manajemen parkir saja juga cuma akan mengurangi perjalanan mobil 5%. Tapi kalau keduanya diterapkan ia akan menghasilkan penurunan perjalanan mobil sebesar 15% karena ia memberikan kombinasi insentif positif dan negatif untuk penglaju kelas menengah (bagi yang memiliki pilihan mengemudi) untuk menggunakan moda alternatif. Sebuah paket strategi TDM pelengkap sering kali lebih efektif untuk mengurangi kemacetan lalu-lintas dari pada proyek perluasan kapasitas jalan yang banyak menelan biaya. TDM melibatkan pemberian prioritas bagi perjalanan yang didasarkan pada nilai dan biaya tiap-tiap perjalanan. TDM memberikan prioritas bagi perjalanan yang bernilai lebih tinggi dengan moda dengan biaya lebih rendah dari pada perjalanan dengan nilai yang lebih rendah, dan biaya lebih tinggi. Misalnya, kendaraan angkutan umum dan kendaraan barang biasa memiliki nilai yang relatif tinggi dan bisa diberikan prioritas terhadap perjalanan mobil pribadi. Angkutan umum, kendaraan penumpang bersama, bersepeda, dan berjalan kaki biasanya membebani masyarakat dengan biaya yang lebih rendah dibanding perjalanan dengan mobil berpenumpang satu orang (dalam hal ruang jalan, biaya parkir, risiko kecelakaan yang akan terjadi pada pemakai jalan lainnya dan emisi polusi), sehingga perlu mendapatkan prioritas dibanding perjalanan dengan menggunakan mobil pribadi. Pada umumnya, manajemen TDM harus mencerminkan prioritas berikut ini:

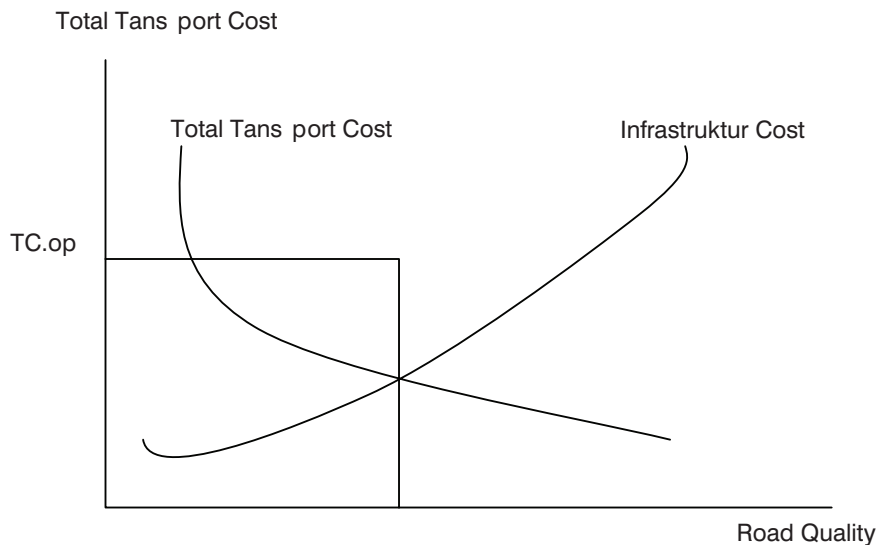
1. Kendaraan/perjalanan darurat
2. Berjalan kaki
3. Bersepeda
4. Angkutan umum
5. Kendaraan angkutan barang/pelayanan
6. Taksi
7. Mobil berpenumpang satu orang
8. Parkir Mobil

Biasanya tidak ada strategi tunggal yang bisa mengatasi masalah transportasi dan tidak selalu mungkin untuk memprediksi efektifitas dari sebuah strategi manajemen parkir tertentu atau antisipasi seluruh kondisi di masa datang. Pendekatan terbaik adalah dengan menggunakan perencanaan berbiaya rendah yang fleksibel untuk menentukan beberapa strategi dan tindakan optimal yang akan diimplementasikan di setiap waktu. Perencanaan berbiaya rendah mempertimbangkan solusi manajemen permintaan sama seperti strategi untuk meningkatkan kapasitas, mempertimbangkan semua dampak yang signifikan (biaya dan keuntungan), dan melibatkan publik dalam pengembangan dan evaluasi terhadap alternatif. Misalnya, ini berarti bahwa perbaikan angkutan umum, program menumpang kendaraan bersama atau *road pricing* lebih layak diterapkan ketimbang perluasan kapasitas jalan, jika ia bisa memperbaiki mobilitas dengan biaya yang lebih rendah, termasuk biaya yang akan ditanggung oleh pemerintah, bisnis, konsumen dan lingkungan. Jika strategi manajemen permintaan tertentu bisa mengurangi lalu-lintas atau permintaan parkir sampai 10%, ia dipandang setara dengan sedikitnya 10% peningkatan pada kapasitas parkir atau jalan, dan sering lebih lagi ketika dampak tidak langsung seperti dampak keselamatan dan lingkungan dipertimbangkan. Perencanaan yang ekonomis bisa saja membutuhkan reformasi perencanaan dan praktek pendanaan yang ada sekarang ini mendukung perluasan kapasitas jalan dibanding strategi manajemen.

Praktek perencanaan dan pendanaan transportasi yang ada sekarang sering kali mendukung belanja modal ketimbang pemeliharaan dan operasi. Proyek modal dipandang antusias (pejabat publik bisa berpartisipasi dalam upacara pemotongan pita dan memasang nama mereka di jalan, jembatan dan fasilitas kereta api) dan sebagian dana transportasi hanya bisa dipakai untuk perbaikan besar. Ini mendorong yurisdiksi untuk memperluas kapasitas sistem transportasi dan menggelar proyek baru kendati mereka tidak memiliki cukup sumber untuk mempertahankan pemeliharaan dan operasi fasilitas yang sudah ada, atau ketika perbaikan yang semakin baik terhadap fasilitas yang ada dan strategi manajemen permintaan akan memberikan keuntungan ekonomi besar.

TDM sangat efektif dibandingkan dengan penyediaan infrastruktur yang tentunya membutuhkan pendanaan yang besar untuk mendapatkan kualitas jalan yang baik, seperti tampak pada gambar berikut ini:

Gambar 7.4.
Hubungan Antara Road Quality dan Total Transport Cost



TDM dapat menjadi salah satu alternatif pengaturan lalu-lintas, strategi manajemen lalu-lintas ini perlu dilakukan perencanaan secara komprehensif, perencanaan yang baik dan lengkap akan memberikan hasil yang baik. Pelaksanaan TDM menjadi lebih populer pada kondisi pendanaan untuk transportasi yang masih terbatas, sehingga konsep TDM akan menjadi alternatif pemecahan permasalahan transportasi.

4. STRATEGI TRAFFIC DEMAND MANAGEMENT

Sebagaimana uraian pengertian tentang TDM yang dijelaskan secara luas, selanjutnya akan dijabarkan dengan rinci beberapa aspek yang meliputi antara lain; manajemen tata guna lahan, perencanaan angkutan tidak bermotor, manajemen *road pricing*, reduksi perjalanan pengalju, manajemen parkir dan manajemen pembatasan kendaraan bermotor. Aspek-aspek tersebut diuraikan secara garis besar dibawah ini.

A. Manajemen Tata Guna Lahan

Smart growth adalah istilah umum untuk praktek penggunaan lahan yang menciptakan pola-pola penggunaan lahan yang lebih mudah dicapai yang mengurangi jumlah perjalanan yang diperlukan untuk mendapatkan barang dan jasa. Pertumbuhan yang efisien ini merupakan alternatif dari perluasan kota yang tidak terkendali.

Pertumbuhan yang efisien termasuk sejumlah kebijakan dan praktek individual, seperti yang terdaftar di bawah ini. Tujuan dan strategi tergantung pada apakah sebuah kawasan merupakan kota atau *exurban*. Perencanaan penggunaan lahan dan transportasi perkotaan, praktek-praktek pertumbuhan yang cepat.

- a. Perencanaan strategis. Menciptakan sebuah “visi” komunitas yang harus didukung oleh keputusan transportasi dan penggunaan lahan individual.
- b. Menciptakan masyarakat yang independen. Mengurangi rata-rata jarak perjalanan, dan mendorong orang untuk berjalan kaki, naik sepeda, dan menggunakan fasilitas angkutan umum, dengan menempatkan sekolah, toko dan fasilitas rekreasi di sekitar kawasan hunian.
- c. Mengkonsentrasikan kegiatan. Mendorong orang berjalan kaki dan menggunakan fasilitas angkutan umum dengan menciptakan titik “pertemuan” pembangunan campuran dengan kepadatan tinggi yang terkait dengan layanan angkutan umum yang nyaman. Konsentrasikan kegiatan komersial di wilayah ini. Pertahankan distrik bisnis pusat dan pusat kota yang kuat. Gunakan manajemen akses untuk menghambat pembangunan komersial arteri.
- d. Mendukung pembangunan yang berorientasi pada angkutan umum. Mendorong pembangunan yang padat dalam jarak yang bisa ditempuh dengan berjalan kaki (0,4-0,8 kilometer) dari tempat perhentian angkutan umum, dan menyediakan fasilitas yang berkualitas tinggi kaki dan pemakai sepeda di kawasan tersebut.
- e. Mengatur demi efisiensi. Mendorong parkir bersama, dan strategi manajemen parkir lainnya. Menyisihkan sebagian tempat parkir yang paling menyenangkan untuk kendaraan bersama.
- f. Menghindari kawasan yang sangat restriktif. Mengurangi parkir dan kebutuhan kapasitas jalan yang sangat berlebihan dan kaku. Batasi dampak yang tidak diinginkan (kebisingan, bau dan lalu-lintas) ketimbang kategori yang lebih luas. Misalnya membolehkan toko dan perusahaan jasa untuk beroperasi di kawasan sekitarnya dengan syarat tidak mengganggu warga sekitarnya.
- g. Menciptakan sebuah jaringan jalan interkoneksi. Pertahankan jalan sesempit mungkin, terutama di kawasan hunian dan pusat komersial. Gunakan manajemen lalu-lintas dan peredaan lalu-lintas untuk mengontrol dampak lalu-lintas ketimbang jalan buntu dan kuldesak.

B. Perencanaan Angkutan Tidak Bermotor

Penggunaan kendaraan tidak bermotor di Asia memiliki variasi kendaraan tidak bermotor terbanyak di dunia. Dua moda paling utama adalah berjalan kaki dan beragam jenis sepeda, baik kendaraan pribadi maupun umum. Sektor kendaraan umum tidak bermotor, yang merupakan bagian penting di Asia Selatan, terdiri dari beragam jenis kendaraan yang mampu mengangkut beban secara khusus di

negara-negara berpendapatan tinggi, banyak orang juga bersepeda atau berjalan kaki untuk olah raga dan rekreasi. Kendaraan tidak bermotor merupakan moda yang digunakan pada 40 hingga 60 persen dari seluruh perjalanan di kota-kota utama di Asia. Di kota-kota yang paling miskin di Afrika, proporsi tersebut dapat lebih tinggi (The World, 2002). Di kota-kota di India peran kendaraan tidak bermotor pada jam puncak adalah antara 30 hingga 70% dari seluruh perjalanan, dengan menggunakan sepeda sekitar 10 hingga 35% dari seluruh perjalanan. Bersepeda tidak hanya penting bagi seluruh perjalanan, namun umumnya di negara maju sepeda di gunakan juga sebagai kendaraan pengumpan ke angkutan umum. Di negara kaya seperti Belanda, 27% dari seluruh perjalanan dilakukan dengan bersepeda, dimana hanya 5% dilakukan dengan angkutan umum. Walaupun perjalanan dengan bersepeda dari dan ke perhentian angkutan umum adalah sebagian kecil dari seluruh perjalanan menggunakan sepeda, adalah benar bahwa bersepeda berperan saat melakukan promosi penggunaan angkutan umum.

Transportasi tidak bermotor (juga dikenal dengan transportasi aktif dan transportasi yang digerakkan manusia) termasuk jalan kaki naik sepeda, kereta dorong dan kereta hewan.

Perjalanan dengan kendaraan tidak bermotor penting bagi sistem transportasi yang beragam. Moda kendaraan tidak bermotor penting dan sebagian besar perjalanan angkutan umum termasuk link jalan kaki-perbaikan transportasi kendaraan tidak bermotor sering menjadi salah satu cara yang paling efektif untuk mendorong pemakaian angkutan umum. Kualitas lingkungan pejalan kaki penting bagi kenyamanan hidup dan kesatuan sosial masyarakat. Membuat jalan menjadi sesuatu yang menyenangkan dan aman untuk berjalan memungkinkan warga untuk berinteraksi dan anak-anak bisa bermain.

Ada beberapa cara khusus untuk memperbaiki transportasi kendaraan tidak bermotor, Melindungi dan Memperluas Peran Transportasi Kendaraan Tidak Bermotor. Beberapa strategi kunci adalah:

1. Menciptakan jaringan pejalan kaki yang terkoneksi.
2. Menyediakan lebar yang cukup untuk jalur pejalan kaki. Mencegah pedagang, penghuni trotoar, parkir kendaraan dan penggunaan lainnya dari jalur pejalan kaki.
3. Lingkungan pejalan kaki yang tidak mendukung menjadi disinsentif bagi orang yang menggunakan angkutan umum.
4. Mempertahankan permukaan jalan. Menciptakan sebuah sistem untuk bisa segera mengidentifikasi dan mengoreksi masalah.
5. Menciptakan lajur sepeda dan jalan sepeda (jalan di mana sepeda mendapatkan prioritas dan pemakai kendaraan bermotor harus mengemudi dengan kecepatan yang lambat) jika diperlukan.
6. Mengoreksi bahaya jalan bagi kendaraan tidak bermotor.
7. Memperbaiki manajemen dan pemeliharaan fasilitas transportasi kendaraan tidak bermotor.
8. Mengakomodasi penyandang cacat dan orang dengan kebutuhan khusus lainnya.
9. Membangun penggunaan lahan dan rancang bangunan yang berorientasi pada pejalan kaki.
10. Menggunakan perabotan jalan (seperti bangku) dan keistimewaan-keistimewaan desain (seperti lampu jalan yang menarik).
Menerapkan peredaan lalu-lintas, pengurangan kecepatan dan restriksi kendaraan
11. Menyediakan pendidikan keselamatan bersepeda, penegakan dan seruan untuk mematuhi hukum.

12. Mengintegrasikan jalur sepeda dengan angkutan umum.
13. Menanggapi persoalan keamanan bagi pejalan kaki dan pengguna sepeda.

C. Manajemen Road Pricing

Road pricing berarti bahwa pemakai kendaraan bermotor membayar langsung untuk penggunaan jalan atau mengemudi dikawasan tertentu. Ia mempunyai dua tujuan umum: yakni menciptakan pendapatan dan manajemen kemacetan.

Congestion pricing (juga disebut *value pricing*) merujuk kepada *road pricing* yang digunakan sebagai strategi manajemen permintaan untuk mengurangi kemacetan lalu-lintas. *Congestion pricing* memerlukan pungutan menurut variabel waktu, lebih tinggi pada periode sibuk dan lebih rendah atau tidak sama sekali jika jalan tidak macet. Biaya yang dikenakan berdasarkan waktu ini bisa berdasarkan pada jadual tetap harian dan jadual mingguan, atau ia bisa menjadi dinamis, yang berarti besar pungutan tergantung pada tingkat kemacetan yang terjadi dalam waktu tertentu. Ia bisa diimplementasikan pada jalan yang ada sekarang untuk menghindari kebutuhan untuk menambah kapasitas. Sebagian jalan memiliki kombinasi jalur dengan penetapan harga dan jalur tanpa harga, sehingga memungkinkan pengguna kendaraan bermotor memilih antara mengemudi dalam kemacetan atau membayar biaya untuk perjalanan yang lancar. Para ekonom sudah sejak lama mendukung *road pricing* sebagai cara yang efisien dan masuk akal untuk membayar biaya jalan dan mendorong transportasi yang lebih efisien. Namun, konsumen cenderung menentang pengenaan pungutan baru, dan pemakai kendaraan bermotor bisa menjadi lobi politik yang kuat melawan *road pricing*, bahkan di negara sedang berkembang dimana mereka hanya mewakili sebagian kecil dari penduduk. Oleh karena itu *road pricing* harus disajikan sebagai sebuah paket yang memberikan berbagai keuntungan, dan sebagai pengganti bagi pajak dan komisi yang sama sekali tidak menarik.

Road pricing harus diimplementasikan bersamaan dengan perbaikan opsi transportasi sehingga konsumen memiliki alternatif yang layak. Karena pemerintah harus mengenakan pajak terhadap sesuatu untuk menggenjot pendapatan, banyak ekonom menyarankan agar merubah pajak dari kegiatan yang diinginkan secara sosial menjadi kegiatan yang menimbulkan biaya eksternal. Misalnya, pendapatan dari kutipan penggunaan jalan dan pajak bahan bakar yang meningkat bisa digunakan untuk mengurangi pajak kerja dan penjualan umum, yang mengakibatkan perjalanan kendaraan yang lebih sedikit dan lebih banyak aktifitas kerja dan bisnis. Ini bisa memberikan banyak keuntungan, termasuk pembangunan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan transportasi yang lebih efisien.

Sebuah sistem *road pricing* yang adil dan efektif harus mencerminkan karakteristik berikut: Perspektif Pemakai:

1. Mudah-dipahami pemakai.
2. Nyaman–tidak mengharuskan kendaraan berhenti disetiap pintu tol.
3. Opsi transportasi–konsumen memiliki opsi perjalanan yang layak (misalnya moda alternatif, waktu perjalanan, rute dan tujuan).
4. Opsi pembayaran–mudah dipakai dengan opsi pembayaran beragam (uang tunai, kartu pra bayar, kartu kredit).
5. Transparan menunjukan bukti sebelum perjalanan dilakukan.
6. Anonim–privasi pemakai dijamin.

Perspektif Otoritas Lalu-lintas:

1. Dampak lalu-lintas—tidak mengharuskan semua kendaraan berhenti di setiap pintu tol atau menunda lalu-lintas.
2. Efisien dan adil—ongkos mencerminkan biaya yang sebenarnya untuk pemakai.
3. Efektif—ongkos mengurangi kemacetan dengan perubahan perilaku perjalanan.
4. Fleksibel—mudah mengakomodasi pemakai non reguler dan berbagai jenis kendaraan.
5. Handal—Kesalahan biaya minimal.
6. Aman dan bisa diterapkan—penipuan atau ketidakpatuhan yang minimal.
7. Efektif dari sisi harga—tingkat pengembalian investasi yang positif

D. Manajemen Angkutan Massal

Rencana Induk Angkutan Umum Kunming dimulai pada 1993 oleh pemerintah kota Kunming, Cina dan kota kembarnya Zurich. Dengan didukung oleh Biro Swiss untuk pembangunan dan kerja sama, proyek itu menetapkan prioritas yang jelas bagi penggunaan jalan kota dengan tujuan untuk mengangkut orang, bukan mobil, memberikan prioritas kepada angkutan umum, pengguna sepeda dan pejalan kaki. Harga yang terjangkau juga merupakan sebuah tujuan penting. Dua komponen pokok dari kebijakan transportasi adalah menjalankan bus yang ada, dan memperkenalkan kembali trem di jalur khusus yang penggunaannya diambil alih dari mobil pribadi.

Sebuah "Jalur Bus Domenstrasi" yang menempati jalur khusus mulai dioperasikan pada April 1999. Menyusul kesuksesannya, jalur kedua pun dibangun (yang ini tanpa dukungan dari Zurich), dengan operasi dimulai pada Juni 2002, dengan jalur yang terencanakan dua lagi. Jalur bus akan disulap menjadi jalur *Trem Modern* ketika kapasitas bus tidak lagi mendukung.

Komponen dari proyek itu termasuk:

1. Lebih dari 20 persimpangan jalan rancangan baru dengan jalur pemisah untuk sepeda yang akan belok ke kiri.
2. Penyeberangan yang aman untuk pejalan kaki di permukaan jalan.
3. Jalan khusus pejalan kaki dikawasan perdagangan di pusat kota.
4. Pulau lalu-lintas bagi pejalan kaki di tengah jalan kota untuk meningkatkan keselamatan ketika menyebrang jalan.
5. Kajian tentang upaya meminimalkan perluasan kota secara tidak terkendali dengan membangun kota yang dirancang padat bangunan di sepanjang jalur kereta api yang ada.

Tidak ada kota lain di Cina yang mengikuti kebijakan transportasi dan pembangunan kota yang sekomprehensif itu. Pemerintah kota Kunming menempuh langkah yang berani karena mengambil satu jalur dari transportasi kendaraan pribadi dan menjadikannya jalur khusus bus. Tidak ada kota lain di Cina yang memiliki konsep pengembangan kawasan yang lebih luas seperti Kunming dengan kota baru yang padat bangunan disepanjang jalur kereta api, sebagai syarat bagi penggunaan angkutan umum dalam tingkat yang tinggi.

Pejabat perencana Kunming memantau tanggapan masyarakat terhadap proyek-proyek ini melalui survai publik. Yang pertama, pada tahun 1999, ditemukan bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap proyek itu mencapai 79% dan sampai 2001, angka itu meleset ke atas 96%.

Satu-satunya proyek di Bogota yang paling banyak memberikan kontribusi atas peningkatan kualitas hidup dan memberikan keyakinan kepada warga akan masa depan yang lebih baik adalah sistem angkutan berbasis bus yang disebut *Transmilenio*. Dimulai dari nol, diinspirasi oleh sistem Curitiba, kota tersebut mampu merancang, membangun infrastruktur, menciptakan hubungan kerja dengan pihak swasta yang akan mengoperasikan sistem hanya dalam waktu 3 tahun.

Saat ini, sistem yang baru jadi ini melayani lebih dari 630.000 perjalanan setiap hari (Menjelang bulan September 2002, menjadi 750.000) dan jalur utama mengangkut lebih dari 40.000 orang penumpang per jam jumlah penumpang pada jam sibuk hari Senin di bulan September 2002 adalah 71.851), lebih tinggi dari sistem jalan rel. Pengguna *transmilenio* menghemat rata-rata 223 jam setiap tahun. 9% dari pengguna biasanya pergi ke kantor dengan menggunakan mobil. *Transmilenio* harus dapat membawa lebih dari 80% penduduk kota menjelang tahun 2015.

Meskipun sistem ini berbasis bus, pengoperasiannya mirip dengan sistem yang berbasis jalan rel. Bus-bus gandeng beroperasi di jalur khusus bus dengan menggunakan satu atau dua lajur dalam setiap arah jalan. Para penumpang naik turun hanya di halte yang telah ditetapkan. Mereka membeli tiket pada saat memasuki halte bus atau di toko terletak di bagian luar. Dengan cara ini, ketika bus tiba dan membuka ketiga pintunya secara bersamaan dengan pintu halte, puluhan penumpang dapat naik dan turun dengan cepat. Lantai bus sama ratanya dengan lantai halte sehingga keluar masuk bus dapat dilakukan dengan cepat dan aman, bus juga sepenuhnya dapat akses oleh penyandang cacat.

E. Reduksi Perjalanan Penglaju

Program pengurangan perjalanan penglaju juga disebut penurunan pegawai memberikan sumber dan insentif kepada penglaju untuk mengurangi perjalanan mobil mereka. Program-program secara tipikal termasuk beberapa dari strategi berikut ini:

1. Insentif keuangan penglaju
2. Penyeimbangan menumpang mobil bersama
3. Manajemen parkir dan *pricing* parkir
4. Penjadwalan alternatif
5. Bekerja jarak jauh, menggunakan telekomunikasi sebagai pengganti perjalanan fisik
6. Jaminan dapat tumpangan mobil
7. Dorongan untuk berjalan kaki dan bersepeda
8. Perbaikan fasilitas jalan kaki dan sepeda
9. Parkir sepeda dan fasilitas ganti

Program-program ini harus bisa memenuhi kebutuhan pegawai yang terus berubah dan beragam. Banyak pegawai bisa menggunakan transportasi alternatif paruh waktu, jika mereka mendapatkan cukup dukungan dan insentif.

F. Manajemen Parkir

Manajemen parkir termasuk beberapa strategi yang memicu penggunaan sumber parkir secara efisien. Manajemen parkir bisa membantu menangani berbagai masalah transportasi, dan penting di kota sedang berkembang di mana ruang parkir cukup terbatas, dan tanpa manajemen yang berhati-hati,

kendaraan cenderung mengambil semua ruang publik termasuk kawasan yang diperuntukan bagi pejalan kaki, pasar, taman, dan ruang hijau.

Menciptakan sebuah rencana parkir kota yang mengidentifikasi di mana fasilitas parkir akan disediakan, bagaimana pengelolaan dan peraturannya, bagaimana fasilitas parkir milik publik dihargai, dan bagaimana perturan parkir ditegakkan. Menggelar survei suplai dan utilisasi parkir untuk mengidentifikasi dan menangani persoalan.

Kota harus meminimalkan jumlah ruang publik yang disediakan untuk parkir mobil. Misalnya hindari merubah lapangan publik, jalan trotoar, dan ruang yang tidak terpakai menjadi tempat parkir mobil.

Sebagai gantinya, menciptakan parkir swasta parkir umum di luar badan jalan yang dibayar. Parkir di badan jalan hanya bisa disediakan di mana jalan memiliki ruang yang cukup, ia tidak menghalangi arus lalu-lintas, tidak menyerobot jalur pejalan kaki, dan ia harus diatur dan dikenakan tarif untuk memberikan prioritas untuk pemakai bernilai lebih tinggi.

G. Manajemen Pembatasan Penggunaan Kendaraan

Langkah-langkah manajemen mobilitas bisa termasuk pembatasan terhadap lalu-lintas kendaraan, di kawasan yang macet dan pada waktu puncak. Skema seperti itu termasuk jalan bebas mobil, kontrol penghalang pada saat masuk kawasan tertentu dan skema ganjil/genap serta variasi berdasarkan pada pelat nomer.

ERP adalah sistem elektronik untuk *road pricing*. Ia dirancang untuk mengoperasikan sistem *road pricing*, tidak ada lagi kupon kertas atau petugas pengawas di gerbang-gerbang lalu-lintas (*gantry*) seperti yang biasanya pada ALS. Perbedaan besarnya adalah adanya prinsip anda-bayar-ketika-anda-memakainya. Ini merupakan sistem yang adil karena pengemudi hanya diminta membayar jika mereka melewati tanda lalu-lintas ERP.

Dengan ERP, pengguna mobil menjadi lebih mengetahui biaya mengemudi yang sebenarnya.

1. Biaya baru dikenakan jika kendaraan lewat dan biaya ini bervariasi berdasarkan waktu dan tingkat kemacetan.
2. Dengan sistem biaya ini, seorang pengguna kendaraan bermotor akan terdorong untuk memilih apakah akan mengemudi, kapan mengemudi dan kemana akan mengemudi.
3. Mereka bisa memiliki rute, moda, tujuan, waktu perjalanan yang berbeda atau tidak ingin bepergian.
4. Mereka ingin memutuskan untuk memilih *car-pool* atau menggunakan angkutan umum.
5. Bagi yang memilih membayar dan tetap berada di jalan akan menikmati perjalanan yang lebih lancar.

Keuntungan ERP sebagai bentuk dari manajemen mobilitas adalah:

1. Adil, biaya yang dikenakan berdasarkan pada pemakaian, sehingga orang yang menyumbang pada kemacetan harus membayar lebih banyak dan yang menggunakan jalan dengan frekuensi yang lebih sedikit dan mendapatkan diskon yang lebih besar.
2. Nyaman, tidak perlu membeli tiket harian/bulanan.
3. Terpercaya, tidak memerlukan pengawasan manusia, sehingga menutup peluang bagi kesalahan manusia (*human error*).

H. Skema Ganjil/Genap dan Variasinya

Strategi lainnya adalah menggunakan pelat nomor kendaraan untuk mengontrol penggunaan kendaraan pada waktu dan lokasi tertentu. Survei Cracknell (2000) menemukan:

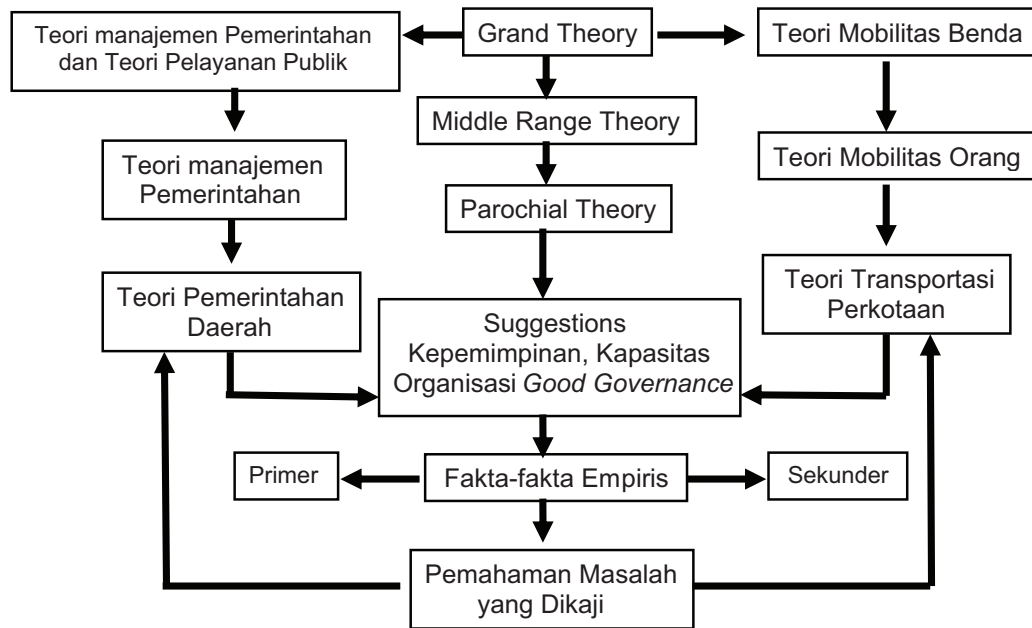
1. Lagos, pada waktu lalu, menggunakan pelat nomor kendaraan ganjil-genap untuk masuk pusat kota tapi skema ini sekarang tidak lagi berlaku.
2. Mexico City menggunakan skema yang melarang penggunaan mobil di seluruh distrik federal; dengan pelat nomor kendaraan yang berakhir dengan angka 1 dan 5 pada Senin, 2 dan 6 pada Selasa dan seterusnya untuk lima hari kerja (*Hoy No Circula*).
3. Bogota menggunakan sebuah skema di mana 40% dari kendaraan pribadi tidak bisa beroperasi dalam kota dari pukul 7:00-9:00 dan dari pukul 17:30-19:30 berdasarkan pelat nomor yang ditentukan.
4. *Santiago de Chile* memperkenalkan sebuah skema yang hanya berlaku pada hari-hari di mana polusi udara mencapai tingkat darurat. Dalam hal ini, seluruh kendaraan, kecuali bus, taksi dan kendaraan darurat dilarang beredar di jalan selama jam puncak pada pagi dan malam hari di enam jalan utama yang menghubungkan pinggir kota dan pusat kota;
5. *Sao Paulo* menggunakan sebuah skema di kawasan pusat yang luas (pada Ring Terdalam-dengan diameter sekitar 15 kilometer) di mana 20% kendaraan (1 dan 2 pada Senin dan seterusnya) dilarang beroperasi dari pukul 07:00-08:00 dan pukul 17.00-20.00 selama hari kerja;
6. Manila menggunakan sebuah skema yang melarang kendaraan tertentu, yang juga ditandai dengan pelat nomor kendaraan, beroperasi di arteri utama selama periode puncak lalu-lintas.

Kerugian dan skema ganjil/genap, sistem ganjil/genap bisa:

1. Mendorong peningkatan jumlah kendaraan yang dimiliki, sebagai cara bagi keluarga untuk menghindari pembatasan. Ini tidak menjadi masalah jika restriksi kendaraan seperti itu diimplementasikan hanya sehari atau dua hari dalam setahun.
2. Rentan terhadap praktek penipuan seperti pemalsuan pelat nomor kendaraan.
3. Meningkatkan penggunaan taksi jika taksi tidak termasuk dalam skema ini. Pasokan taksi yang berlebihan menjadi masalah di Meksiko City dan Bogota.
4. Tidak memberikan solusi jangka panjang karena ia akan dilemahkan oleh Pertumbuhan kepemilikan kendaraan dari waktu ke waktu.

Uraian penjelasan pada bab diatas mulai dari pembahasan mengenai "organisasi pemerintahan, kepemimpinan dan *good governance*, manajemen pelayanan publik dan manajemen transportasi ", merupakan kajian dalam ruang lingkup manajemen pemerintahan. Pendekatan teori terkait dengan upaya membangun "ilmu manajemen pemerintahan " dalam perspektif pelayanan publik transportasi tersebut, maka perlu disusun kerangka pemikiran yang mengacu pada susunan mulai dari "*grand theory, middle range theory* dan *parochial theory*. Adapun kerangka pemikiran atau dapat disebut "*logical thinking frame work*" sebagaimana gambar 7.5. dibawah ini;

Gambar 7.5.
Logical Thinking Framework



Dari gambar 7.5 dapat dijelaskan bahwa kumpulan-kumpulan dari teori-teori terkait dengan variabel-variabel yang menjadi objek penelitian, disusun ke dalam klasifikasi *Grand Theory*, *Middle Range Theory* dan *Parochial Theory*. Sistematika ke dalam klasifikasi teori tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa masing-masing variabel yang diteliti, disamping memiliki landasan teori yang kuat, juga telah memenuhi kriteria dalam *logical thinking framework*. Dengan demikian landasan teori dari variabel yang diteliti susunan dalam tinjauan pustaka terlihat lebih sistematis dan komprehensif. *Logical Thinking Framework* seperti dimaksudkan pada gambar diatas merupakan kekuatan landasan teori dari hubungan beberapa variabel yang diteliti. Organisasi pemerintahan, kepemimpinan pemerintahan daerah dan *good governance* atau pelaksanaan pemerintahan di daerah adalah merupakan inti dari topik bahasan Ilmu Manajemen Pemerintahan. Kajian dalam manajemen pemerintahan tersebut dikaitkan dalam perspektif pelayanan publik terutama di bidang transportasi khususnya transportasi perkotaan. Untuk itu yang menjadi fokus perhatian dalam kajian manajemen pemerintahan adalah kebijakan pemerintah dalam upaya peningkatan pelayanan publik bidang transportasi perkotaan terutama kebijakan Program *Busway* di DKI Jakarta.

BAB 8

STUDI KASUS

1. STUDI KASUS PELAYANAN PUBLIK BIDANG TRANSPORTASI PERKOTAAN DI DKI JAKARTA

Tujuan penelitian ini melalui studi kasus tentang pelayanan transportasi perkotaan adalah untuk melihat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik khususnya di bidang transportasi, di DKI Jakarta. Untuk itu informasi tentang Provinsi DKI Jakarta perlu diuraikan terlebih dahulu mengingat kondisi pelayanan publik tersebut mempengaruhi terhadap kualitas pelayanan transportasi yang diberikan. Seperti yang dijelaskan oleh Manulang dan Robin¹ pada bagian awal bahwa masalah kemacetan lalu-lintas dan pencemaran itu berkaitan dengan pertumbuhan kendaraan yang begitu tinggi sementara pertumbuhan jalannya begitu rendah. Ini artinya kita perlu melihat karakteristik suatu wilayah dimana kondisi itu terjadi untuk memahami mengapa masalah itu terjadi. Dalam studi kasus ini sesuai dengan paparan dan penjelasan konsep dan teori pada bab-bab diatas, pendekatan kajian manajemen pemerintahan menekankan pada aspek organisasi, kepemimpinan dan pelaksanaan *Good Governance* terhadap penyelenggaraan kebijakan transportasi di DKI Jakarta Raya, kompleksitas masalah transportasi terutama kondisi pelayanan transportasi umum di kota besar seperti, Jakarta menjadi menarik untuk dijadikan sebagai kajian studi kasus dalam upaya mendalami bidang ilmu manajemen pemerintahan. Sebab persoalan kebijakan transportasi untuk mengatasi kemacetan dan juga pemberian pelayanan publik yang lebih baik, memang pada hakekatnya tidak hanya faktor teknis, tetapi juga faktor non teknis juga lebih dominan. Kebijakan transportasi umum yang sedang dikembangkan di DKI Jakarta yaitu pola transportasi makro (PTM) yang salah satunya adalah kebijakan program *Busway*. Program ini memang menjadi kontroversi ditengah masyarakat karena pada tingkat elite lebih cenderung melakukan penolakan sedang pada tingkat bawah banyak yang mendukung. Untuk itu kajian dari aspek manajemen pemerintahan menjadi lebih tepat karena pada kenyataannya untuk merealisasikan pengelolaan untuk kepentingan pelayanan publik melalui program

¹ Haposan, Manulang, dan Robin, Op. Cit., h. 1.

Busway, memerlukan kesiapan yang sempurna dari seluruh aparat pemerintah yang terkait dengan kebijakan transportasi perkotaan tersebut. Oleh karena itu pendekatan kepemimpinan, organisasi dan pelaksanaan *good governance* diharapkan akan menambah pengembangan pemikiran sebagai salah satu solusi untuk memecahkan masalah transportasi di kota besar seperti DKI Jakarta.

1.1. Sekilas Jakarta

Jakarta² merupakan Ibukota Republik Indonesia, sebuah negara kepulauan dengan sekitar 17.000 pulau dan penduduk lebih dari 220 juta jiwa. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kebhinekaan dalam suku bangsa, bahasa, budaya, serta adat dan agama. Kebhinekaan tersebut tercermin pula di ibukota negara, Jakarta yang dewasa ini berpenduduk hampir sepuluh juta jiwa. Jakarta telah berkembang secara luar biasa dan akan berada pada kedudukan terdepan dan bertanggung jawab di Asia pada dasawarsa-dasawarsa mendatang. Jakarta mempunyai kedudukan khas, baik sebagai ibukota negara maupun ibukota pemerintahan provinsi. Jakarta juga merupakan pusat kegiatan sosial dan budaya dengan berbagai sarana terbaik di Indonesia dalam bidang pendidikan, budaya, olah raga, dan kesehatan. Jakarta merupakan gerbang utama Indonesia. Letaknya yang strategis di Kepulauan Indonesia, menyediakan layanan angkutan darat, udara, dan laut terbaik di Indonesia.

Salah satu sarana transportasi yang terpenting di wilayah Jakarta dan sekitarnya adalah Bandar Udara Soekarno-Hatta di Cengkareng melayani lalu-lintas udara dalam negeri dan internasional dan angkutan laut beroperasi melalui pelabuhan-pelabuhan Tanjung Priok, Sunda Kelapa dan Kali Baru. Tanjung Priok, pelabuhan utama untuk perdagangan internasional, kini sedang dalam proses perluasan. Iklim sosial, ekonomi, dan budaya Jakarta membuka peluang pertumbuhan dinamis untuk melangkah maju menuju tahap tinggal landas pembangunan nasional.

Namun di lain pihak kondisi transportasi darat masih belum tertata dengan baik salah faktor penyebab masalah dibidang transportasi darat adalah ketidakseimbangan pertumbuhan jumlah kendaraan yang sangat cepat di wilayah Jabodetabek dengan pembangunan infrastruktur jalan raya. Untuk lebih jelasnya pertumbuhan jumlah kendaraan di DKI Jakarta dari tahun 2001 s.d. 2004 dapat dilihat pada tabel dan grafik di bawah ini.

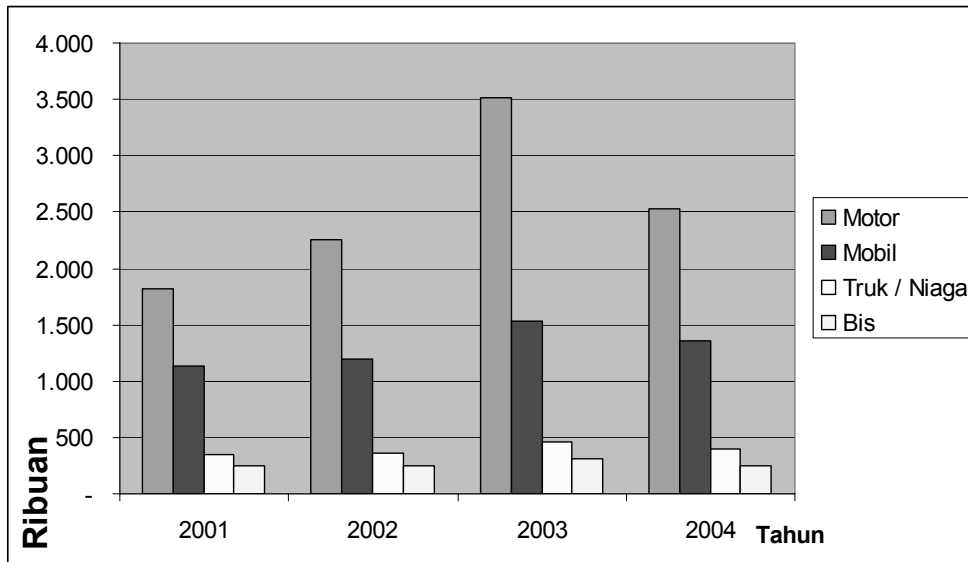
Tabel 8.1.
Jumlah Kendaraan di DKI Jakarta Tahun 2001 s.d. 2004

Tahun	Motor	Mobil	Truk/Niaga	Bis	Jumlah
2001	1.813.136	1.130.496	347.443	253.648	3.544.723
2002	2.257.194	1.195.871	366.221	254.849	4.074.135
2003	3.516.900	1.529.824	464.748	315.652	5.827.124
2004	2.534.480	1.361.239	399.691	255.307	4.550.717

Sumber: Dishub Pemprov DKI Jakarta, 2004

² _____, *Jakarta Kota Kesempatan*, <http://www.jakarta.go.id/v21/jakarta/?idk=1&idc=1&lg=1>

Gambar 8.1.
Gambaran Perkembangan Jumlah Kendaraan di DKI Jakarta
Tahun 2001-2004



Sumber Dishub Pemprov DKI Jakarta, 2004

1.2. Jakarta Kota Pemerintahan

Berdasarkan luas wilayah dan jumlah penduduk, Jakarta berkedudukan sebagai provinsi, setingkat dengan provinsi lain yang ada di Indonesia. Sebagai sebuah provinsi, Jakarta dikepalai oleh seorang Gubernur yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan memiliki posisi ganda sebagai kota provinsi dan ibukota negara, Jakarta memperoleh status sebagai Daerah Khusus Ibukota (DKI). Ketidak seimbangan pertumbuhan antara jumlah kendaraan dengan jumlah panjang jalan menimbulkan berbagai dampak antara lain, kemacetan lalu-lintas, populasi udara dan masalah sosial yang lainnya. Komplexitas masalah tersebut memerlukan kebijakan pemerintah yang lebih terintegrasi dengan sektor lainnya.

DKI Jakarta terdiri dari lima Kotamadya dan satu Kabupaten Administratif, yang berkedudukan sebagai daerah di bawah pengawasan Gubernur. Kelima kotamadya tersebut adalah Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, Jakarta Pusat dan Kabupaten Kepulauan Seribu. Tiap kotamadya di kepalai oleh seorang Walikota yang membantu mempersiapkan perencanaan wilayahnya, sedangkan Kepulauan Seribu dikepalai oleh seorang Bupati bertanggung jawab kepada Gubernur. Masing-masing wilayah kota membawahi sejumlah kecamatan dan kelurahan. Di seluruh DKI Jakarta terdapat 43 kecamatan dan 265 kelurahan. Selain itu terdapat juga organisasi-organisasi kemasyarakatan yakni Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), yang berada di bawah yurisdiksi kecamatan.

1.3. Jakarta Kota Niaga dan Perdagangan

Tak diragukan lagi, Jakarta merupakan pusat ekonomi utama Indonesia. Beragam jenis kegiatan perdagangan dan industri penting berhasil menarik penanaman modal-baik dalam negeri maupun internasional-menyemarakkan dunia perniagaan dan perdagangan. Beberapa tahun terakhir ini Pemerintah Pusat telah menetapkan rangkaian kebijakan yang dimaksudkan untuk lebih memacu pertumbuhan ekonomi Jakarta, termasuk penyempurnaan dalam runtunan ekspor, tatacara penanaman modal, dan penyederhanaan peraturan di bidang perbankan. Sektor swasta memperoleh dukungan penuh pemerintah termasuk dukungan keuangan untuk berbagai kegiatan sosial dan kebudayaan sehingga kini dapat berperan sebagai penting dalam pembangunan nasional.

Ketika otonomi daerah diberlakukan tahun 2001 lalu, ada harapan munculnya pusat-pusat pembangunan baru. Kehadiran pusat-pusat pembangunan baru itulah yang diharapkan bisa mengurangi beban DKI Jakarta sebagai kota tujuan bagi setiap warga Indonesia untuk mengadu dan mengubah nasib mereka.³

Setelah empat tahun otonomi daerah berjalan, sudah berkurangkah beban Jakarta itu? Harus kita katakan dengan sejujurnya, belum. Otonomi daerah belum melahirkan pusat-pusat pembangunan yang bisa dipakai orang untuk menggantungkan harapannya.

Masih Jakarta-lah satu-satunya pusat pembangunan itu. Masih Jakarta-lah tujuan bagi banyak warga untuk mengubah nasib mereka. Seburuk-buruknya orang yang tinggal di Jakarta, ia tetap dianggap lebih mampu untuk memberikan kehidupan yang lebih baik bagi banyak orang. Pekerjaan apa pun di Jakarta dianggap bisa mendapatkan uang.

Bahwa uang yang didapatkan banyak atau sedikit, itu tergantung kepada pribadi orangnya. Kita tidak bisa mengukur baju orang lain dengan menggunakan ukuran badan kita. Tingkat kepuasan hidup setiap orang tidak mungkin bisa kita sama ratakan.

Perputaran uang memang boleh dikatakan ada di Jakarta. Untuk setiap jenis kegiatan bisnis, boleh dikatakan 60 persen omzetnya berputar di ibu kota negara ini.

Bahkan ada yang mengatakan, bukan hanya dari sisi bisnis perputaran uang itu ada di Jakarta. Dalam perolehan pajak pun, sekitar 80 persen didapat dari kegiatan usaha yang ada di Jakarta.

Tidak usah heran apabila beban bagi Jakarta tidak pernah berkurang, bahkan segala persoalan justru semakin bertambah di Jakarta ini. Persoalan sosial, kriminalitas, lalu-lintas, bahkan juga politik tumpulak di Jakarta ini.

1.4. Jakarta Kota Budaya & Pariwisata

Nama baik Jakarta sebagai " Kota Wisata " berkembang cepat seiring dengan penambahan sarana pariwisata baru, pusat-pusat hiburan, serta hotel dan restoran bertaraf internasional. Jakarta juga memiliki banyak tempat bersejarah dan warisan budaya. Pariwisata merupakan salah satu industri jasa yang pertumbuhannya paling cepat dan mempunyai banyak peluang untuk terus berkembang. Jakarta memiliki *Convention Center* baru yang anggun dengan ruangan berdaya tampung 3000 peserta. Dengan terus meningkatkan beragam sarana. Jakarta semakin dapat menarik perhatian dunia untuk

³ , *Beban Pembangunan Jakarta*, Kompas, 23/6/2005 http://www.e-ti.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/berita/2005/beban_jakarta.shtml

menyelenggarakan acara-acara internasional yang bergengsi. Berbagai macam sarana dan prasarana yang dibangun di kota Jakarta menunjukkan bahwa pemerintah berusaha untuk mensejajarkan Jakarta dengan kota-kota besar lainnya di dunia.

1.5. Derap Langkah Pembangunan Kota Jakarta

Keberhasilan lima Pelita yang terangkum dalam Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I menempatkan Ibukota Jakarta senantiasa berada pada jalur pembangunan. Kini, dalam Pelita VI yang menandai dimulainya PJP II, Jakarta terus memperkuat landasan negara dan juga landasan pembangunan kota sehingga rakyat Indonesia dapat terus tumbuh menuju masyarakat adil dan makmur.

Berbagai program memberi gambaran lebih positif mengenai kota Jakarta. Aspek yang sangat menggembirakan di bidang perumahan adalah Program Perbaikan Kampung, sebuah proyek peningkatan taraf hidup masyarakat urban dan menciptakan lingkungan hidup lebih baik dengan biaya rendah. Setelah pemerintah melakukan langkah awal, program ini menjadi unsur pendorong efektif untuk menumbuhkan peran serta rakyat dan sumbangan kalangan swasta dalam mendukung upaya perbaikan taraf hidup masyarakat. Perhatian tidak hanya dititikberatkan pada masalah fisik, tetapi juga meliputi masalah-masalah sosial dan ekonomi.

Program Perbaikan Kampung telah memperoleh penghargaan dari beberapa lembaga dunia. Garis-garis besar kebijaksanaan terpadu ibukota secara keseluruhan telah dituangkan didalam Rencana Induk Jakarta. Rencana Induk yang dewasa ini dimiliki Pemerintah Daerah DKI Jakarta mencakup pembangunan Jakarta dari 1985 sampai dengan tahun 2002. Pemerintah DKI Jakarta telah pula menetapkan Rencana Strategis (RENSTRA) sebagai pelengkap Rencana Induk.

Renstra menggariskan tugas-tugas khusus dan tujuan yang akan dilakukan selama masa bakti Gubernur yang sekarang ini memegang tampuk pimpinan. Pemerintah DKI Jakarta membuktikan tingkat swdaya yang tinggi dalam membiayai rencana-rencana jangka panjang, menengah dan pendek. Hal ini terbukti sebagian besar Anggaran Daerah berasal dari sumber-sumber yang digali dari daerah sendiri. Sosok Jakarta tengah berubah dengan cepat. Prasarana kota mengalami banyak perbaikan. Jalan-jalan bebas hambatan, jalan layang dan jalan susun sangat luar biasa membantu kelancaran arus lalu-lintas. Perbaikan sarana kepentingan umum, seperti persediaan air yang lebih baik serta ribuan sambungan telepon baru, telah pula dilaksanakan.

Dari uraian di atas jelas bahwa kondisi dan posisi kota Jakarta yang unik sebagai ibukota negara dan tingkat pembangunannya yang sedemikian cepat mendorong peningkatan dalam kualitas pelayanan publik bagi warganya. Hingga saat ini, Jakarta relatif merupakan kota yang paling lengkap dan paling nyaman pelayanan publiknya. Namun demikian hal itu tidak menjamin adanya beberapa hal yang dianggap masih kurang memuaskan dari sisi publik. Sebagian dari beberapa hal tersebut akan diungkapkan dalam uraian-uraian hasil penelitian ini.

1.6. Kepemimpinan Pemerintahan DKI Jakarta

Kepemimpinan suatu daerah tercermin dari sosok Kepala Daerahnya (Gubernurnya). Hal itu mencakup antara lain: kepribadian (*personality*), kemampuan (*ability*), dan kesanggupan (*capability*) Kepala Daerah tersebut, di samping kegiatan-kegiatannya (*activities*). Begitu juga dengan provinsi DKI Jakarta, gaya dan pola kepemimpinan yang berlaku di wilayah ibukota ini tercermin dari sosok seorang

Gubernur Sutiyoso. Oleh salah satu situs tokoh-tokoh nasional, Gubernur Sutiyoso mendapatkan julukan sebagai Pemimpin Bermental Platinum.⁴

Dia salah seorang putera bangsa yang berintegritas sebagai pemimpin bangsa. Seorang pemimpin berkepribadian dan berprinsip kuat. Digelari sebagai sosok pemimpin bermental platinum. Beberapa kemajuan yang dialami oleh Provinsi DKI Jakarta tidak dapat dilepaskan dari seorang Gubernurnya, sebagaimana dikatakan Jyuj Naisumi⁵: Kepemimpinan merupakan subjek yang penting di dalam manajemen dan ilmu administrasi karena kepemimpinan terkait dengan saling hubungan antara atasan dan bawahan di dalam organisasi. Tugas sebagai Kepala Daerah sebenarnya merupakan suatu tugas yang sangat berat, karena dengan kekuasaan yang dimiliki, Kepala Daerah menentukan keberhasilan dan kegagalan pembangunan suatu daerah.

Setelah dikaryakan menjadi Gubernur Provinsi DKI Jakarta, memenuhi perintah atasan dengan harus melepas jenjang karir militer dari jabatan Pangdam Jaya dan bertekad mengabdikan diri membangun kota metropolitan Jakarta agar sejajar dengan kota besar dunia lainnya.⁶

Tapi krisis moneter dan ekonomi serta perubahan konstalasi politik, yang ditandai kerusuhan masal Mei 1998, telah membuatnya harus menyimpan obsesi itu dalam beberapa tahun. Dia harus lebih dahulu melakukan upaya pemulihan dan rehabilitasi.

Ketika menjadi Gubernur DKI Jakarta justru di era warga tak lagi dengan mudah mau manut dan tutup mulut seperti dahulu. Warga yang dipimpinnya adalah warga yang tak lagi sebatas mengajukan tuntutan agar terpenuhi kebutuhan makannya. Tetapi, warga yang sudah berani demonstrasi menuntut sekolah, kesehatan dan hak-hak demokrasi.

Karena itu dalam hati kecil dan dengan jujur, sesungguhnya sangat bersyukur bila bisa melewati satu periode masa jabatannya dengan aman. Ia sudah membayangkan dirinya akan kecewa luar biasa jika harus rontok di tengah jalan. Padahal dalam kemiliteran yang dipelajari tak akan pernah bisa ditemukan kamus dilecehkan orang.

Namun dengan mental yang sedemikian kuat, menghadapinya dengan cerdas dan bijak. Dia siap menghadapi mahasiswa yang mendemonya tanpa tedeng aling-aling itu, menghujat pemimpin tanpa bersalah.

Bagaimana ketika itu, menghadapi demonstrasi semacam itu terasa lebih berat ketimbang menghadapi operasi militer di medan pertempuran, yang hanya mengenal kata *kill or to be killed*.

Era itu berubah pada tahun kedua periode pertama jabatannya sebagai Gubernur DKI Jakarta. Diawali terjadinya huru-hara yang terjadi Mei 1998, pada akhir pemerintahan rezim Orde Baru yang telah 32 tahun berkuasa, untuk digantikan era reformasi. Huru-hara itu menelan korban jiwa 293 orang meninggal dunia dan kerugian material ditaksir Rp 15 triliun.

Karena itu, menjalani masa jabatan pertama dengan anggaran keuangan yang sangat minim. Ia bekerja dari titik yang nadir. Target paling utamanya adalah mempertahankan Jakarta supaya tetap *survive* dulu. Kata kunci bekerja ekstra keras memimpin Jakarta agar tetap eksis untuk menjalankan beban-beban yang ditugaskan negara sebagai pusat pemerintahan, ibukota negara, pintu gerbang internasional, kota pariwisata, kota budaya dan sebagainya. Beban-beban tugas itu harus bisa terlaksana dengan baik. Karena itu titik sentral kepemimpinan awalnya memulihkan keamanan dan ketertiban terlebih dahulu.

⁴ Simanulang, Robin, *Pemimpin Bermental Platinum*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/biografi/biografi.shtml>

⁵ Naisumi, Jyuj (1989), sebagaimana dikutip oleh Purwoto Wanasentana, *Ibid*, h. 30.

⁶, *Gubernur di Masa Sulit*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/biografi/biografi-4.shtml>

Dalam periode pertama jabatannya, berupaya menangani setidaknya empat masalah penting yang menyangkut keamanan dan ketertiban, transportasi dan ekonomi, kependudukan serta kehidupan keagamaan.

Masalah keamanan dan ketertiban ibukota merupakan aspek strategis dalam rangka melakukan pemulihan perekonomian. Kerawanan yang cukup menonjol di bidang keamanan dan ketertiban, termasuk ancaman di Balai Kota, ketika itu, dinilainya merupakan upaya untuk mengacaukan kehidupan masyarakat ibukota dan upaya merusak citra ibukota Jakarta, sekaligus satu upaya untuk menciptakan instabilitas di negeri tercinta ini.

Masalah lain adalah akibat adanya perilaku *euforia* yang cenderung menganggap bebas melakukan apa saja, mengakibatkan tingkat kesemrawutan ibukota semakin tinggi. Demikian pula perilaku masyarakat ibukota yang melakukan pelanggaran ketertiban umum, cenderung memiliki sikap melawan aparat dalam setiap kali dilakukan upaya penertiban juga menjadi pekerjaan rumah Pemda DKI Jakarta ketika itu. Tidak mudah untuk memulihkan ketertiban dan keamanan itu.

Tapi berbekal pengalaman sebagai Panglima Kodam Jaya, dia berupaya memobilisasi aparat TNI/Polri untuk mau bekerjasama erat dengan aparat Pemda DKI Jakarta. Persoalannya ketika itu, TNI/Polri sendiri sedang ikut digebukin sama seperti pejabat yang lain. Sehingga, adalah lebih baik TNI/Polri itu tiarap saja di barak daripada digebukin.

“Tapi saya ajak, ayo berbuat sesuatu meski ini memang sulit. Secara perlahan, kondisi keamanan dan ketertiban Jakarta pun berangsur pulih. Bahkan terbukti sukses mengamankan Ibukota melaksanakan Pemilu 1999 yang demokratis, transparan, diikuti 95 persen pemilih tanpa satu tetesan darah pun tumpah. Padahal semula banyak orang menduga Pemilu pasti berdarah-darah.

Kemudian, membenahi kondisi keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang hasilnya tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang meningkat dari tahun ke tahun. APBD Ibukota Negara ini, di tahun pertama masa jabatannya (1998) baru tercatat Rp 1,7 triliun, lalu naik hampir dua kali lipat di tahun kedua (1999) menjadi Rp 3,2 triliun dan tahun ketiga (2000) menjadi 4,1 triliun, kemudian naik lagi dua kali lipat di tahun keempat (2001) menjadi Rp 8,4 triliun dan tahun kelima (2002) sudah mencapai Rp 9,6 triliun.

Sebagai pemimpin sipil yang berlatar belakang militer banyak memanfaatkan pengalaman untuk membangun masyarakat sipil. Ia bekerja selama 24 jam penuh dalam sehari. Sebagai pemimpin, sudah bertekad untuk memposisikan diri sebagai pelayan yang harus melayani 10 juta warga Jakarta, ditambah dua juta pendatang dari daerah penyangga yang siang hari bekerja mencari nafkah di wilayah Ibukota Jakarta. Bahkan, mereka itu menyedoti Jakarta ‘membawa’ beban kemacetan 600.000 unit kendaraan bermotor.

Karena kenyataan faktual demikian, termasuk adanya keinginannya yang kuat untuk menyelesaikan masalah banjir lintas Bopunjur-Jakarta-Tangerang secara terintegrasi, berharap revisi UU No. 34 Tahun 1999 Tentang Kedudukan DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dapat segera disusun Pemerintah untuk dibahas DPR RI. Seperti, mengangkat Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, setelah ditambah Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi menjadi kota megapolitan.

Sebagai pelayan masyarakat, meminta semua stafnya menghidupkan nomor telepon genggam masing-masing, yang di dalamnya sudah terekam nomor khusus Sang Gubernur. Semua staf harus siap menerima perintah 24 jam kapan saja diperlukan. Sebab sama seperti dirinya, semua staf berfungsi sebagai pelayan masyarakat.

Karena itu, ingin manakala muncul ide dan gagasannya membangun atau memperbaiki Jakarta, yang bisa muncul kapan saja dan saat di mana saja, perintah itu harus bisa segera disampaikan tanpa menunggu besok. "Takut lupa," kata Ketua Asosiasi Pemerintahan Daerah Seluruh Indonesia ini. Karena nomor akses langsung sudah terekam jika panggilan dari Sang Boss tak diterima bawahan itu alamat besoknya siap menerima omelan habis dari pimpinan.

Meskipun banyak kalangan menuduh sebagai Gubernur yang tidak berpihak kepada wong cilik (warga yang sangat identik sebagai basis konstituen PDI Perjuangan), terkait berbagai penertiban (penggusuran). Posisi Pangdam Jaya saat terjadi peristiwa 27 Juli 1996 juga dikait-kaitkan untuk menolak pencalonan sebagai Gubernur DKI Jakarta.

Walau menghadapi sejumlah protes, termasuk dari ribuan demonstran yang mengurung Balai Kota dan Gedung DPRD DKI Jakarta, calon Gubernur Sutiyoso yang berpasangan dengan Fauzi Bowo sebagai calon Wakil Gubernur, terpilih sebagai pemenang. Sutiyoso meraih 47 dari 84 suara anggota DPRD DKI Jakarta, atau sekitar 55% suara.

Dengan berbekal pengalaman periode pertama, tidak mengalami kesulitan menjalankan program pemerintahan masa jabatan keduanya. Pada tahun keenam sebagai Gubernur, atau tahun pertama masa jabatan kedua (2003), ia berhasil mendongkrak APBD menembus batas psikologis menjadi Rp 11,7 triliun dari sebelumnya Rp 9,6 triliun (2002). Kemudian tahun ketujuh (2004) naik lagi menjadi Rp 12,6 triliun, dan tahun kedelapan (2005) diproyeksikan akan mencapai Rp 14,01 triliun.

Langkah-langkah penertiban yang selama lima tahun sebelumnya dilakukan tetap dilanjutkan. Termasuk langkah yang oleh kalangan awam dipahami sebagai 'penggusuran' walaupun itu sesungguhnya penertiban, relokasi atau *resettlement* warga dari lokasi yang tak layak huni ke lokasi baru yang lebih manusiawi. Seperti memindahkan warga dari sisi bantaran sungai ke rumah susun massal murah. Atau, memindahkan pedagang kaki lima ke pasar-pasar tradisional atau kios-kios milik PD Pasar Jaya.

Tampaknya tak ingin menyia-nyiakan masa jabatan kedua berlalu begitu saja tanpa karya nyata. Ia memilih program-program yang krusial dan strategis dijalankan yang kelak lebih dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat banyak.

Seperti penanganan masalah transportasi Jakarta secara makro, penanggulangan banjir, membersihkan langit Jakarta agar sehat dihirup dengan program langit biru, menghijaukan Jakarta, menertibkan kawasan-kawasan publik dari pihak-pihak yang tak berkepentingan, memindahkan warga dari pemukiman kumuh ke rumah susun massal murah meriah agar warga memiliki usia harapan hidup lebih panjang, dan program memelihara kesehatan warga dengan membagikan gratis Kartu Sehat kepada keluarga miskin.

Program pendirian Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) di Bojong, Bogor, Jawa Barat, yang menggunakan teknologi tepat guna dan ramah lingkungan. Walau sebatas masih ujicoba namun oleh warga kehadirannya sempat ditolak. Sebagai pemimpin sipil yang berwibawa, mau membujuk ulang warga agar peduli memikirkan sampah 6.000 ton/hari yang rutin mengotori Ibukota Negara.

Sehingga pantaslah Yayasan Pengembangan Kreativitas (YPK) menobatkan sebagai Gubernur paling kreatif (2005). Dia dinilai orang paling kreatif dalam bidang pemerintahan.

Type kepemimpinannya bukanlah tipe pemimpin yang *safety player* saja. Dalam prinsipnya, setiap masalah harus diselesaikan apapun risikonya. Jika dalam pertempuran kepentingan negara yang dipegang, sehingga ia berani mengambil risiko seberat apapun, maka, sebagai pemimpin sipil adalah kepentingan warga yang utama.

Program strategis itu, sebagian akan diselesaikannya selama periode kedua masa jabatannya, atau paling tidak tahun 2007 ketika sudah meninggalkan Balai kota wujud awal programnya sudah tampak kasat mata. Sehingga menjadi mudah bagi warga dan Gubernur pengganti untuk meneruskannya.

Ketika hendak menyelesaikan masalah krusial transportasi kota Jakarta, misalnya, dengan didampingi staf yang siap membantu dan pandai menggunakan orang pintar. Ia berbicara dengan pakar-pakar transportasi dari lingkungan universitas UI Jakarta, UGM Yogyakarta, hingga ITB Bandung. Itu belum cukup.

Mengundang pula konsultan asing dari Amerika Latin untuk melakukan survei masalah transportasi Ibukota, apa solusinya silakan ekspos, cerna dengan logika yang sederhana, lalu beranikan diri menentukan mana solusi yang dipilih kemudian laksanakan. Demikian pula dalam menghadapi perilaku warga yang seiring dengan pancaroba perubahan iklim sosial politik yang demokratis di era reformasi, ia sebagai Gubernur DKI Jakarta juga menghadapi perubahan kepemimpinan lima presiden berbeda.⁷ Mulai dari Pak Harto, Habibie, Gus Dur, Mbak Mega dan SBY. Sehingga MURI memberi Bang Yos award atas prestasi uniknya itu.

Menyesuaikan diri dengan kepemimpinan kelima presiden itu? ternyata hal itu bukan masalah sulit apalagi menjadi beban. Sebab dia memegang prinsip bahwa seorang pemimpin harus pula siap untuk dipimpin.

Dengan prinsip demikian, dia selalu bisa membina komunikasi secara baik dengan kelima presiden itu. Dia pun tampak tak pernah mengalami konflik batin dengan kepemimpinan kelima presiden itu. Termasuk dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yang mantan Kepala Stafnya semasa di Kodam Jaya. Dia menghormatinya sama seperti empat presiden sebelumnya.

Walaupun diakuinya, bekerja untuk lima Presiden berbeda perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian. Apalagi Jakarta adalah pusat pemerintahan dan kegiatan internasional. Karena Pemerintahan terdiri Presiden, Wakil Presiden, beserta Kabinet, setiap Presiden ganti maka berubah pula Kabinet orang-orang baru lagi. Dan itu penyesuaian baru harus diawali lagi dari mula.

Suka tidak suka, itu menjadi suatu tantangan, membangun kereta di bawah tanah mengapa nggak jadi-jadi karena paling tidak ada lima menteri yang berkompeten dalam masalah ini. Menteri Bappenas, Menteri Keuangan, Menteri PU, Menteri Perhubungan, Menteri Lingkungan Hidup. Itu, saya *approach* satu-satu, lalu Wakil Presiden sampai Presidennya. Sudah mau final rontok, ganti lagi orang baru lagi, mulai dari awal lagi, sampai lima kali nggak jadi-jadi, yang melihat kelima Presiden atasannya mempunyai ciri masing-masing.

Masing-masing figur kriteria Presiden menurut dalam pandangan Gubernur Sutiyoso mempunyai kelebihan dan kekurangan. “kalau berpikir *positive thinking*, maka bisa serap yang positif, dan tidak perlu persoalan yang negatifnya.”

Prinsip kepemimpinan bahwa seorang pemimpin harus siap dipimpin, juga diterapkan kepada staf di bawahnya.⁸ Termasuk dalam proses perekrutan staf. Gubernur Sutiyoso tak pernah mengintervensi pemilihan staf. Pemilihan staf ia percayakan kepada badan yang ditunjuknya sendiri, Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat) dipimpin Wakil Gubernur di *level* tertentu dan Sekda di bawahnya. Karena semua terlibat di situ, dia hanya memberikan matriks saja.

⁷ _____, *Gubernur Era Lima Presiden*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/biografi/biografi-5.shtml>

⁸ <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/biografi/biografi-7.shtml>

Kalau ada satu jabatan Walikota kosong, siapa lima orang yang memenuhi syarat, dinilai. Misalnya masa kerjanya berapa lama, pendidikannya setingkat apa, prestasinya apa saja dan sebagainya. Penilaian terakhir disampaikan Bawasda (Badan Pengawas Daerah).

1.7. Visi dan Program Pembangunan DKI Jakarta

Visi dan misi Gubernur, pada awalnya sepertinya terasa sulit dipahami dan diterima. Khususnya jika kita tidak memahami tujuan baik di masa depan yang diusungnya. Banyak sekali kebijakan yang seperti itu, misalnya, kebijakan transportasi, dengan penggunaan badan jalan untuk *busway*, menebangi pepohonan untuk *monorel* dan rencana pemberlakuan usia kendaraan. Semula kebijakan ini dianggap hanya menimbulkan kemacetan baru. Namun akhirnya bisa diterima oleh masyarakat. Kebijakan lainnya yang mirip seperti ini antara lain: penertiban (yang populer disebut pengrusakan) rumah penduduk di bantaran kali dan di beberapa tempat, perubahan badan hukum beberapa rumah sakit menjadi perseroan, peraturan bebas rokok dan polusi udara, pemberian izin *hypermarket* dan pembongkaran pasar dan lain-lain. Kesemuanya itu hampir selalu ada yang menentanginya.

Gubernur Sutiyoso⁹ mempunyai visi yang jelas dan didukung oleh studi atau analisis yang relatif matang dalam pembangunan kota metropolitan Jakarta. Profesionalisme dan kepiawaiannya melaksanakan tugas itulah yang membuat dipercaya untuk tetap menduduki Jabatan Gubernur melewati lima masa pemerintahan (Presiden). Bahkan telah dicatitkan dalam MURI (Museum Rekor Indonesia) untuk kategori tersebut.

Beberapa penyesuaian (*adjustment*) memang perlu dilakukannya untuk dapat dengan lancar menjalankan tugas-tugasnya dan melewati lima masa pemerintahan. Dia mencontohkan sebagai berikut: Kalau presidennya ganti, kabinetnya ganti orang baru lagi, jadi urusan lagi dari awal. Sebagai contoh, rencana membangun kereta di bawah tanah tidak jadi-jadi karena paling tidak ada lima menteri yang berkompeten dalam masalah ini. *Approach* satu-satu, Lalu wakil presiden sampai presidennya. Pas sudah mau final, rontok ganti lagi. Orang baru lagi, mulai lagi dari awal sampai lima kali nggak jadi-jadi.”

Mengenai munculnya ide penerapan Pola Transportasi Makro (PTM), secara kronologis prosesnya, dijelaskan ”Pada pemerintahan yang saya pimpin pada periode pertama 1997-2002, di masa kondisi Indonesia masih sulit, terutama ibukota dengan kerusakan Mei 1998. Dampaknya luar biasa, terutama terhadap keuangan daerah. Jadi saya berangkat dengan anggaran keuangan yang sangat minim. Oleh karena itu, targetnya adalah *survival*, tetap eksis mempertahankan ibukota dengan beban-beban yang ditugaskan sebagai pusat pemerintahan, ibukota negara, pintu gerbang masuk ke Indonesia, kota pariwisata, kota budaya dan sebagainya.

Pada periode kedua (2002-2007), dipilih program-program strategis. Di antaranya, *pertama*, penanggulangan banjir dengan cara membangun Banjir Kanal Timur (BKT), *kedua*, menciptakan Pola Transportasi Makro (PTM), *ketiga*, di bidang lingkungan hidup menandatangani MoU dengan Malaysia disebabkan karena perut bumi Indonesia sudah tercemar habis-habisan berpuluh-puluh tahun dan harus dihentikan dengan teknologi yang tepat guna serta murah-meriah. Lalu, *keempat* pembangunan rumah susun massal.

⁹ _____, *Bang Yos Menjawab Lugas*, <http://www.ensiklopedi.com/ensiklopedi/sutiyoso/berita/2005/wawancara.shtml> sebagaimana kutipan percakapan dengan tiga wartawan Tokoh Indonesia Ch Robin Simanullang, H Syahbuddin Hamzah dan Haposan Tampubolon, yang berlangsung di ruang tamu Gubernur di Balai Kota Jakarta, Kamis 24 Maret 2005.

Dalam membangun seperti rumah susun massal di Cengkareng. Di situ ada rumah sakit, sekolah, lapangan bola, lapangan basket. Rumah susun massal itu dikembangkan terus untuk merelokasi orang-orang itu supaya mereka mempunyai harapan hidup yang lebih baik ke depan.

Kemudian *kelima*, Program Langit Biru guna mengantisipasi polusi Jakarta yang sudah begitu parah. Menurut satu survei sebuah Universitas terkenal di Amerika Serikat, udara yang dihirup oleh rakyat Jakarta sudah tercemar oleh polusi. Udara buruk Jakarta rankingnya nomor tiga terburuk di dunia setelah Mexico City dan Bangkok. Kontribusi yang paling dominan berasal dari kendaraan bermotor. Untuk itu sebagai pimpinan daerah menyadari perlunya upaya serius untuk menanganinya.

Karena alasan-alasan di atas itulah Pola Transportasi Makro (PTM) diadakan, supaya mobil berkurang dan angkutan umum massal dan tidak berpolusi yang beroperasi. Angkutan umum massal dimaksud, yakni *monorail* dan *subway*, kereta api bawah tanah, lalu *busway* dengan menggunakan gas. Nanti penggunaan gas akan diperluas kepada angkutan umum yang lain, misalnya kendaraan-kendaraan dinas pemerintahan daerah maupun TNI/Polri. Juga akan ada pembatasan mobil sehingga yang beroperasi sedikit dan ramah lingkungan semua. Ditambah lagi dengan penghijauan untuk menyerap CO₂ yang dihirup oleh polusi-polusi itu. Apa yang digagas terutama yang menyangkut transportasi, gagasan tersebut termasuk sebagai salah satu implementasi strategi *Traffic Demand Management*.

Di dalam mengatasi masalah transportasi dikumpulkan pakar-pakar transportasi. Hasilnya sangat mengejutkan. Bahwa kendaraan bermotor di Jakarta yang sudah ada 4,5 juta, terdiri kendaraan roda empat 2,5 juta dan kendaraan roda dua sebanyak dua juta. Ada lagi yang mengerikan, tiap hari 600.000 unit kendaraan tetangga masuk ke Jakarta. Mereka rumahnya saja di Tangerang, Bogor, Depok dan Bekasi, tapi dari pagi sampai sore datang ke Jakarta. Ditambah lagi mobil baru setiap hari dibeli. Tahun 2003 rata-rata 138 unit dan tahun 2004 ada 226 unit. Hal ini kalau dibiarkan terus akan sangat mengerikan, bisa terjadi stagnasi.

Karena itu menyadari untuk terus melakukan reformasi terhadap transportasi dengan empat moda: *subway* dari selatan ke utara, *monorail* dari timur ke barat, *busway* 15 koridor, dan angkutan air Kanal Barat dan Kanal Timur. Jadi pembangunan kota Jakarta ke depan muatannya *water front city*. Rumah, apartemen, dan *real estat* dihadapkan ke sungai sehingga tidak kotor lagi.

Ke depan, akan dibuat program untuk menyelesaikan masalah-masalah krusial yang kita hadapi. Tapi ini perlu waktu, perlu biaya dan masyarakat harus sabar. Tapi paling tidak ke depan ada yang kita harapkan dan harus diteruskan oleh Gubernur berikutnya.

Ketika *busway* menjadi sorotan dengan tenang dan tegar dapat menghadapinya dengan baik. Bahkan tekadnya menjadi semakin kuat untuk melanjutkan program yang sudah dicanangkannya tersebut. "Saya sudah berguru ke Amerika Latin. Di Bogota, saya pernah tanya sama Walikota: Apa pengalamannya waktu meluncurkan *busway*. 'Saya mau dilengserkan gara-gara *busway* ini, tetapi setelah masyarakat tahu kegunaannya sekarang saya didemo setiap hari, mereka minta untuk ditambah koridornya sesegera mungkin." Jadi waktu saya dan staf digebukin tentang *busway*, saya diam saja. Karena saya ngerti bahwa kayak begitu memang pengalamannya". Sekarang orang pakai dasi dan jas naik *busway*. Ingat, *busway* koridor Blok M-Kota, baru satu dari 15 koridor yang merupakan subsistem dari Pola Transportasi Makro (PTM).

Menurutnya itulah yang menjadi *starting point*-nya. Baginya itu belum apa-apa, tetapi paling tidak dia sudah coba memulainya. Setiap tahun akan ada penambahan jalur/koridor, sehingga tahun

2007, pada saat Gubernur Sutiyoso mengakhiri tugas sebagai Gubernur, diperkirakan sudah ada tujuh sampai sepuluh koridor *busway* dan *monorail* yang sudah bisa jalan. Lalu jalan-jalan layang pun akan dibangun menuju ke pusat kota dengan *fly over*. *Elevated toll road* (di atas jalan ada lagi jalan tol) yang menuju ke pusat kota, karena peminat investasinya cukup banyak. Selain itu, pelabuhan yang modern juga rencana akan dibangunnya di Jakarta. Secara visioner kepemimpinannya juga sudah mempunyai gambaran seperti apa kira-kira wajah transportasi kota Jakarta pada tahun 2007 dan seterusnya. "Dalam hal *monorail* ada *green line* dan *blue line*. Tahun 2007 *green line monorail* sudah beroperasi. *Green line*-nya saya harapkan sudah jadi. *Green line* itu adalah rute yang sibuk dari Kampung Melayu-Tanah Abang-Mangga Dua sampai Senayan. Jadi itu akan menusuk Timur-Barat. Maksudnya apa? Supaya tetangga kita kalau masuk Jakarta tidak lagi dengan 600.000 unit lagi kendaraan. Mereka lebih baik naik kendaraan umum itu".

Selanjutnya nanti akan dibangun stasiun-stasiun besar di batas-batas kota. Harapannya adalah agar orang mau meninggalkan kendaraan pribadinya di sana dan ke kota menggunakan kendaraan umum. Mobil pribadi nantinya hanya digunakan pada hari Sabtu dan Minggu saja atau pada hari libur (*holiday time*). Secara tidak langsung masyarakat juga bisa hidup lebih hemat dalam pengeluarannya.

Lebih jauh mengenai proyek *monorail* yang terkait dengan busway, mengatakan "Semua *integrated*. Anda dari titik mana ke titik mana selalu akan ketemu kendaraan umum. Seperti di Dukuh Atas, sebuah contoh, di situ akan ada persimpangan lima antarmoda stasiun *subway*, *busway*, *monorail*, angkutan air dan kereta api luar kota. Semua di satu stasiun."

Sedang mengenai angkutan sungai, di harapkan mudah-mudahan dalam waktu dekat sudah bisa dioperasikan. Proyek Kanal tampaknya tidak ada masalah. Namun sungai-sungai yang lain, karena sudah terlanjur jembatannya rendah, maka harus dibongkar dulu lalu dibuat melengkung lebih dahulu.

Monorail sudah dimulai. Teknologi yang dipakai adalah teknologi Jepang, Hitachi, itu ternyata sangat mahal. Memang, tampaknya barang baik pasti mahal. Namun, berusaha mencari alternatif lain, Yaitu agar selesai mereview teknologi alternatif dari Korea dan Cina. Setelah kunjungan itu baru akan memutuskan teknologi yang akan dipakai. Dan terus berusaha meyakinkan masyarakat bahwa suatu saat Jakarta *monorail* akhirnya akan jadi kenyataan."

Mengenai proyek banjir kanal timur (BKT) berpendirian, "Kita kenali dulu yang menyebabkan Jakarta banjir itu apa. Yang pertama ancaman dari sungai. Ada 13 sungai yang mengancam Jakarta mengalir dari selatan. Karena itu sungai harus dikendalikan. Sebenarnya pengendaliannya tidak cukup di Jakarta dengan kanal tetapi harus dikendalikan dari hulu".

Caranya adalah dengan membangun situ-situ raksasa, danau-danau raksasa sebagai kantong-kantong air. Jadi pada saat hujan, di mana debit air tinggi, air disalurkan ke situ-situ atau waduk-waduk. Sehingga air yang masuk ke Jakarta sudah berkurang dan langsung disalurkan lewat kanal. Situ dan waduk itu nanti berfungsi juga untuk olahraga, rekreasi dan irigasi.

Sebenarnya, Kanal Barat sudah disumbang Belanda 30 tahun lalu. Tapi sejak Bang Ali sampai sebelum sekarang ini belum pernah ada Gubernur yang bisa membangun Kanal Timur. Di masa Gubernur Sutiyoso mulai akan segera dibangun kanal. Hambatannya adalah selain karena melewati lebih dua provinsi yakni Jawa Barat, Banten dan DKI Jakarta, juga biayanya besar, seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Jadi harus dibiayai oleh pemerintah pusat. Tapi kalau mengandalkan itu, nggak akan pernah jadi.

Maka waktu pemerintahan Ibu Megawati sudah terjadi konsensus, biaya Rp 5 triliun itu ditopang oleh pemerintah pusat separuh dan dari Pemprov DKI separuh. Yaitu bagian membebaskan lahan 27 kilometer lebih untuk pelebaran 100 meter, menghabiskan dana Rp 2,4 triliun. Cilakanya, rakyat yang meminta ganti rugi pembebasan lahan itu kadang-kadang permintaannya tidak kira-kira. NJOP-nya Rp 300 ribu namun permintaannya hingga Rp 700 ribu. Karena itu sulit untuk direalisasikan, sementara jika dituruti, maka Pemda bisa disalahkan oleh KPK.

Itulah yang diusulkan di dalam revisi Undang-Undang No 34 Tahun 1999 tentang Kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia. "Apakah nanti menteri yang ditunjuk untuk mengkoordinir atau siapa, tetapi yang jelas harus ada yang ditunjuk." harapnya

Mengenai penanggulangan banjir termasuk membersihkan sungai supaya bebas dari kotoran, sampah dan limbah rumah tangga, air yang kuning serta berbau, bagaimana caranya? Pertama, 13 sungai dari Puncak, Cianjur, Bogor dan Depok itu harus di-*manage* satu tangan. Kalau ke-13 sungai itu dikendalikan dari hulu, tentu akan lebih jernih. Kedua adalah soal kebijakan. *Water front city*, rumah menghadap ke sungai bukan lagi membelakangi sungai. Dengan demikian, sungai pasti akan bersih.

Pada era reformasi dengan kebebasan yang bahkan sempat terbilang paling terbebas di dunia itu, di tengah krisis ekonomi dan arus (reformasi) kebebasan yang sedemikian rupa, berani menjalankan kebijakan yang tidak populis. Dia bukanlah tipe pemimpin yang *safety player*. Walaupun itu dengan risiko sangat sering didemo oleh mahasiswa dan warga sendiri. Dikritik tajam oleh para pengamat. Bahkan dia dianggap keras kepala dan keras hati.

Satu di antaranya, Pola Transportasi Makro (PTM) Jakarta atau *Jakarta Macro Transportation Scheme* (JMaTS), yang diawali dengan pengoperasian *busway TransJakarta* (Tije) sebagai titik start atau embrio reformasi total (revolusi) angkutan umum ibukota Jakarta yang lebih nyaman, layak dan manusiawi.

Program PTM Jakarta itu mengintegrasikan empat sistem transportasi umum, yakni bus priority (antara lain *busway*), *Light Rail Transit* (LRT), *Mass Rapid Transit* (MRT) dan Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan (ASDP). Dengan PTM yang memanfaatkan tiga basis transportasi yaitu jalan, rel dan air, ditambah kebijakan *traffic restraints* (pembatasan lalu-lintas), diharapkan kemacetan Jakarta sudah mulai teratasi pada 2007 atau paling lambat 2010.

Program dan kebijakan ini mendapat protes dan tantangan cukup keras. Namun, Pemprov DKI Jakarta bahwa menyadari seorang nabi pun tak luput dari protes dan caci-maki orang-orang di sekitarnya. Apalagi para stafnya hanya manusia biasa yang tidak luput dari kelemahan dan kesalahan. Kesadaran demikian ini tampaknya kepemimpinan Sutioso makin kuat, sekuat platina (platinum, yang juga sering kali digunakan sebagai simbol penghargaan tertinggi di atas perunggu, perak dan emas).

Meskipun berbagai kalangan memberi penghargaan platinum atau digelar menjadi pahlawan pembangunan Jakarta, atau setidaknya menyamai *track record* Ali Sadikin, namun merupakan keniscayaan seorang pemimpin yang berjiwa pahlawan yang dibutuhkan setiap bangsa. Pemimpin yang mampu dan berani mengatasi masalah sesuai dengan tuntutan zamannya.

Semua persoalan itu, suka tidak suka, harus dihadapi siapa pun yang ditunjuk sebagai Gubernur DKI Jakarta. Bahkan lebih berat lagi, apa pun yang dilakukan Gubernur DKI Jakarta tidaklah mungkin bisa diterima secara positif oleh seluruh warga. Dengan dinamika yang begitu tinggi, pasti akan muncul kontroversi dari setiap keputusan yang dikeluarkan kepala daerah di Jakarta ini.

Paling mudah dilihat mata adalah lalu-lintas di ibu kota negara ini. Dengan penambahan jumlah penduduk yang tinggi, ditambah penambahan jumlah kendaraan bermotor yang ibarat deret ukur, sementara penambahan panjang jalan boleh dikatakan tidak ada, nyaris tidak ada waktu tanpa ada kemacetan di ibu kota negara ini.

Seorang tamu asing geleng-geleng kepala melihat kemacetan yang terjadi di Jalan Sudirman-Thamrin. Ia bertanya, bagaimana kalau satu saat ambulans harus membelah kemacetan jantung kota Jakarta itu. Tidak ada orang yang bisa menjawabnya secara baik.

Menjadi seorang pemimpin harus berani mengambil keputusan yang 'pahit' dan tak populer bahkan ditentang sebagian khalayak, tapi diyakininya benar dan strategis sebagai 'obat' terbaik untuk mengatasi suatu masalah atau mencapai suatu tujuan. Beberapa kebijakannya semula terasa 'pahit' sehingga mengundang banyak protes, tapi kemudian terbukti menjadi solusi (obat) mengatasi suatu masalah.

Dalam mengambil keputusan dan menjalankan program yang diyakininya benar, adil (sesuai aturan hukum) dan bermanfaat untuk kepentingan umum, maka harus siap, berani dan sabar menghadapi berbagai tantangan bahkan caci-maki. Baginya, kepentingan warga dan bangsa yang lebih besar harus diutamakan daripada kepentingan sesaat yang hanya menguntungkan sedikit kelompok secara semu.

Keberanian seperti itu, hanya mungkin dimiliki seorang pemimpin yang cerdas, berkepribadian, berprinsip dan bermental kuat serta siap bekerja keras. Memimpin Jakarta dalam dua era kebebasan yang berbeda. Di bawah kendali lima presiden dengan gaya kepemimpinan berbeda, tentu memerlukan kecerdasan, integritas, kapasitas dan kekuatan mental tersendiri.

Pemimpin harus mempunyai pandangan yang cukup bijak dalam memandang figur pemimpin. Karena semua pemimpin mempunyai ciri masing-masing. Pada dasarnya figur pemimpin itu ada kelebihan ada kekurangannya. Sehingga sikap yang tepat menurutnya adalah *positive thinking* saja. Kita serap yang positif dan tidak mempersoalkan yang negatif.

Komitmennya untuk menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya membuat seorang pemimpin tidak sembarangan dalam mengambil keputusan. Khususnya mengenai program *busway*. Agar mendapat gambaran yang jelas tentang manfaat program *busway* dan bagaimana proses pelaksanaannya, Karena itu dia mendedikasikan waktunya untuk belajar dari negara lain di Amerika Latin (*Columbia-pen*).

Sebagai seorang Pemimpin selalu berusaha menguasai permasalahannya terlebih dahulu baru memutuskan segala sesuatu. Contohnya mengenai proyek *monorail* yang mengalami kendala pelaksanaan, dia menceritakan beberapa pertimbangannya sebagai berikut: "Di mana-mana membangun infrastruktur yang melibatkan investor asing selalu meminta jaminan pemerintah daerah mupun pusat di negeri itu. Saya sudah *survey* di Manila, di Bangkok, selalu ada *sharing* pemerintah walaupun kecil. Mereka minta itu, wajar saja. Apalagi setelah ada ledakan di Marriott, ada ledakan di Kedutaan Australia, itu wajar saja. Dan investasi itu tidak harus pemerintah daerah yang membayar, bisa menarik investor dalam negeri untuk berpartisipasi."

Sikap seperti ini penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebab seorang pemimpin akan selalu dihadapkan pada kondisi untuk mengambil atau membuat keputusan yang strategis. Sementara pengambilan keputusan itu, sebagaimana pendapat Salusu¹⁰ (1996) bahwa pengambilan keputusan

¹⁰ Salusu, J., *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, PT. Grasindo Cetakan Ketiga, 2000, h. 11.

adalah aspek yang paling penting dari kegiatan manajemen. Sehingga sikap bijaksana merupakan suatu sikap yang dibutuhkan oleh seorang pemimpin.

Dalam kaitan itu, “pemimpin itu harus berani mengambil sikap menyelesaikan masalah apa pun risikonya, tapi jangan ngawur. Untuk tidak ngawur berbicaralah dengan para pakar.”

Kepiawaiannya dalam memahami setiap permasalahan dengan benar pun tergambar jelas dalam hal menangani masalah lain, seperti pembangunan Kanal Timur. Ini merupakan salah satu keutamaan yang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin. Sebab kemampuan memahami masalah merupakan salah satu bagian dari kemampuan memproses informasi sebagaimana dikemukakan oleh Kasim.¹¹ Selain itu kemampuan memahami permasalahan ini juga sesuai dengan pendapat Yuki (1989) yang dikutip Kaloh mengenai indikator-indikator perilaku kepemimpinan yang ideal, yaitu: penyebaran informasi, konsultasi dan delegasi, perencanaan dan pengorganisasian, pemecahan masalah, merumuskan peranan dan tujuan, pemantauan, motivasi, pengakuan dan imbalan, dukungan, mencegah konflik, mengembangkan kelompok, dan membuat jaringan.

Mari kita urus masyarakat dengan cara-cara yang proporsional dan mengerti fungsi masing-masing. Mereka pun harus membantu kita sebagai mitra, jangan mengganjal terus. Saya terbuka untuk dikritik karena memang tugas mereka mengawasi. Kalau ada kinerja, ada sesuatu yang nggak benar, silakan. Bukan dewan saja tetapi rakyat juga saya buka peluang untuk mengeritik melalui Kotak Pos 0008.”

Jakarta ke depan rupanya membutuhkan seorang pemimpin yang tegar. Seorang pemimpin yang mempunyai prinsip dan berani mengambil keputusan walaupun tidak populer. Dan memang seharusnya pemimpin itu jangan mengutamakan popularitas, tetapi lebih menekankan kepada hasil yang lebih baik. Tetapi tentunya pemimpin itu harus juga mempunyai hati karena persoalannya kadang tidak hitam-putih.

Dengan pola kepemimpinan yang dimiliki Gubernur Sutiyoso mampu memimpin Provinsi DKI Jakarta ini menjadi sebuah provinsi yang makmur dan memiliki program pembangunan yang maju. Di tengah-tengah masyarakat yang multikultural, multietnis, dan multiinterest seperti Jakarta ini, tipe pemimpin seperti inilah yang sesuai dan perlu dijadikan standar. Ketegasan dan pendirian yang kuat serta keberaniannya terbukti efektif dalam menjalankan roda pemerintahannya. Walaupun mendapat tentangan keras dari pihak-pihak yang berpengaruh, seperti pada proyek pembuatan jalur pejalan kaki (*pedestrian*) di Jl. Sudirman–Jl. Thamrin, dia dapat mengambil sikap yang tepat. Jika dapat diringkas tipe kepemimpinannya, maka tipe pemimpin bermental platinum seperti ini mencakup nilai-nilai:

- a. Keras, tegas dan disiplin,
- b. berani mengambil keputusan yang tidak populer
- c. memiliki keyakinan, prinsip, kepribadian dan mental yang kuat
- d. teguh dalam pendirian dan berani bersikap
- e. cerdas
- f. selalu *positive thinking*
- g. memiliki komitmen yang tinggi
- h. mau bertanya dan banyak belajar untuk menguasai permasalahan
- i. selalu memperhatikan kesejahteraan rakyat dan pegawainya

¹¹ Kasim Azhar, Op. Cit., h. 16.

- j. berorientasi pada hasil
- k. lebih mementingkan tugas dari pada keluarga
- l. terbuka untuk dikritik

1.8. Kapasitas Organisasi Pemerintah DKI Jakarta

Sebagaimana dikatakan Sadu Wasistiono¹² di bagian tinjauan pustaka bahwa secara empirik organisasi Pemerintah Daerah di Indonesia secara umum mempunyai sumber daya aparatur yang sulit dikategorikan sebagai SDM yang profesional, karena belum ada standar kerja yang spesifik untuk masing-masing jenis pekerjaan. Keadaan ini tidak terlepas dari model organisasi yang digunakan oleh Pemerintah Daerah yang lebih banyak menggunakan model organisasi struktural.

Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta merencanakan akan melakukan perampingan atau restrukturisasi Organisasi Pemda DKI. Usulan konsep restrukturisasi yang masih prematur ini telah diserahkan Pemda DKI kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI, Kamis (3/5), di Kantor DPRD DKI, Jalan Kebon Sirih, Jakarta Pusat. Gubernur DKI Jakarta menyaksikan penyerahan usulan konsep restrukturisasi tersebut pada Sidang Paripurna DPRD DKI yang dipimpin Ketua DPRD DKI Edy Waluyo.

Sutiyoso mengatakan, pemikiran atau konsep yang diterapkan dalam restrukturisasi mengacu pada militer. Dalam struktur organisasi Pemda DKI ke depan akan ada panglimanya, wakil panglima, dan kepala staf.¹³

"Organisasi Pemda DKI memang sudah harus dirampingkan. Dalam tentara juga kan ada panglimanya, wakil panglima, dan kepala staf. Sebenarnya, pemikiran ini (*restrukturisasi*) seperti di situ. Tetapi garis komando ke bawah itu ada. Dan inilah yang perlu diperbaiki,"

Gubernur mengatakan, yang diusulkan dan dilaporkan kepada DPRD DKI untuk selanjutnya dibahas masih berbentuk konsep. "Ini masih prematur dan masih membutuhkan banyak masukan. Ini kan pengetahuan saya dengan DPRD. Masih perlu dipertimbangkan,"

Menurut dia, dirinya belum menyatakan setuju atas usulan tersebut. "Saya melihat, kok tidak ada garis khusus kepemimpinan. Diekspos ke saya juga kan belum karena terdesak waktu saja,"

Kendati ketika struktur ini dioperasikan dirinya sudah tidak menjabat lagi sebagai gubernur, hal itu menjadi tanggung jawab moral gubernur. Karena itu, usulan ini harus benar-benar bisa dipertanggungjawabkan.

"Namanya acuan, tentu saja ada alasannya. Kan nantinya masih akan ada perdebatan. Saya ingin ada suatu tindak lanjut, penjelasan lebih terperinci. Lalu ada pakar di dalamnya yang bisa mengarahkan, sebab pemda bukanlah ahli organisasi".

Dalam konsep itu, Sekretaris Wilayah Daerah (Sekwilda) akan memegang peranan penting dari struktur Pemda masa mendatang. "Sekwilda yang namanya sekretaris, mengoordinasi administrasi staf. Jalur komando tetap berada di tangan pimpinan. Namun, garis ini kurang tebal. Kalau tipis, bukan garis komando.

Secara terpisah, Anggota Fraksi PDI Perjuangan DPRD DKI Sayogo Hendrosubroto mengatakan, tugas sangat berat berada di tangan Sekwilda. Karena itu dia menganjurkan, yang menjadi Sekwilda

¹² Wasistiono, Sadu, *Pengembangan Organisasi Fungsional di Lingkungan Pemerintah Daerah*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Volume-1, Edisi Ketiga, 2004, Program Pascasarjana STPDN, h.1.

¹³ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/04/metro/orga17.htm> Kompas, Jumat, 4 Mei 2001,

adalah orang-orang yang kuat fisik dan berotak brilian.

”Sebab tugas dan pengawasannya amat berat, apalagi di DKI Jakarta. Semua tanggung jawab ada di tangan Sekwilda. Tidak ada wakilnya. Bagaimana nantinya kalau ia sakit atau capek. Apakah akan berhenti? Itu yang harus dipikirkan,” jelasnya.

Pemahaman tentang bagaimana bentuk dan pola organisasi Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dapat diperoleh dengan melihat antara lain bagaimana lingkungan organisasi tersebut memandang berbagai permasalahan. Sebagaimana disebutkan oleh Daft,¹⁴ berbagai determinan yang berada di lingkungan luar mempengaruhi organisasi baik pada aspek misi, strategi organisasi, struktur, proses, maupun manusianya. Kelima aspek tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi keluaran organisasi. Determinan-determinan organisasi itu sendiri terdiri dari:

- (1) nilai-nilai kepercayaan yang mempengaruhi organisasi dari aspek misi,
- (2) faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan teknik yang mempengaruhi organisasi pada aspek strategi,
- (3) faktor kekuatan dan kelemahan sumber daya yang mempengaruhi aspek strategi organisasi, dan
- (4) budaya iklim yang mempengaruhi struktur, proses, dan orang-orang yang terlibat dalam organisasi tersebut.

Sementara itu Cushway & Lodge¹⁵ juga menemukan bahwa Setiap organisasi bersifat dinamis dan akan dipengaruhi sedikit banyak oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan luar. Umpama, perubahan ekonomi akan mempengaruhi kinerja bisnis dan perubahan di dalam perundang-undangan akan mempunyai dampak pada cara organisasi melakukan kegiatannya.

Dengan demikian, maka dari uraian di atas, relatif jelas bagaimana pola organisasi dan konsepsi organisasi yang dicoba dibentuk dalam lingkungan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Uraian di atas memperlihatkan bahwa kondisi sosial, ekonomi dan politik kota Jakarta serta budaya yang berkembang menyebabkan pola organisasi yang dikembangkan agak semi militer, yakni tegas, jelas dan disiplin. Inilah salah satu sebab munculnya kesan bahwa pemerintahan kota yang dijalankan bersifat ”otoritas” dan sering menggunakan paksaan.

Struktur organisasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta itu sendiri, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan struktur organisasi pemerintahan daerah pada umumnya. Namun yang berbeda adalah tingkat kedisiplinan dan ketegasannya yang tinggi.

Persoalan lalu-lintas bukanlah persoalan yang mudah bagi Provinsi DKI Jakarta. Oleh karena itu adanya organisasi Dinas Perhubungan yang kuat, disiplin dan berfungsi baik, merupakan suatu keharusan. Bagaimana bentuk organisasi Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta? Itu akan dijelaskan dalam paragraf-paragraf berikut.

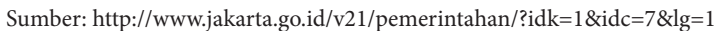
Organisasi yang saat ini dikomandoi oleh Ir. Nurachman, CES ini mempunyai visi dan misi yang relatif berat untuk diemban. Visi dan Misinya beserta tupoksi dan konsepsi organisasi Dinas Perhubungan tersebut adalah sebagai berikut.¹⁶

¹⁴ Daft, Richard, L., *Op. Cit.*, h. 55.

¹⁵ Cushway, Barry & Derek Lodge, *Op. Cit.*, h. 5–6.

¹⁶ http://www.jakarta.go.id/v21/pemerintahan/?lg=1&idk=2&idc=27&act=detil&tipe=DINAS_DAERAH&iid=4

**POLA ORGANISASI
PEMERINTAH PROPINSI DKI JAKARTA**



1. Dinas Perhubungan merupakan unsur pelaksana pemerintahan daerah di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
2. Dinas Perhubungan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.
3. Dinas Perhubungan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Pembangunan.

1. Tugas Pokok
Dinas Perhubungan mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan, pembangunan, pengelolaan, pengendalian dan pengkoordinasian kegiatan di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
2. Fungsi
 - a). Perumusan kebijakan teknis di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.

- b). Pengumpulan dimana pengolahan data, perencanaan, program, evaluasi dan pengembangan sistem perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- c). Pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- d). Pemberian izin atau rekomendasi di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- e). Pemberian dukungan teknis dan administratif di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- f). Pengkoordinasian dengan instansi terkait dalam rangka pelaksanaan tugas operasional di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- g). Penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana di bidang perhubungan darat, udara, laut, pos telekomunikasi.
- h). Penetapan lokasi parkir di badan jalan dan diluar badan jalan.
- i). Penyelenggaraan, pembinaan, pengawasan, pengaturan, dan penetapan pedoman pengelolaan SAR provinsi di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos dan telekomunikasi.
- j). Penyelenggaraan pengujian kendaraan bermotor dan pemeriksaan mutu karoseri kendaraan bermotor, pengujian dan sertifikat perangkat telekomunikasi.
- k). Penentuan tarif ekonomi untuk angkutan jalan, angkutan penyebrangan, laut, udara.
- l). Penyusunan, penetapan dan perencanaan jaringan angkutan umum.
- m). Pemberian bimbingan dan penyuluhan di bidang perhubungan darat, udara, laut, pos dan telekomunikasi.
- n). Pemungutan retribusi pelayanan di bidang perhubungan darat, udara, laut, pos dan telekomunikasi.
- o). Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

C. Visi dan Misi

1. Visi:

Terciptanya sistem transportasi dan komunikasi yang terintegrasi dan berkualitas yang sejajar dengan kota-kota besar negara maju.

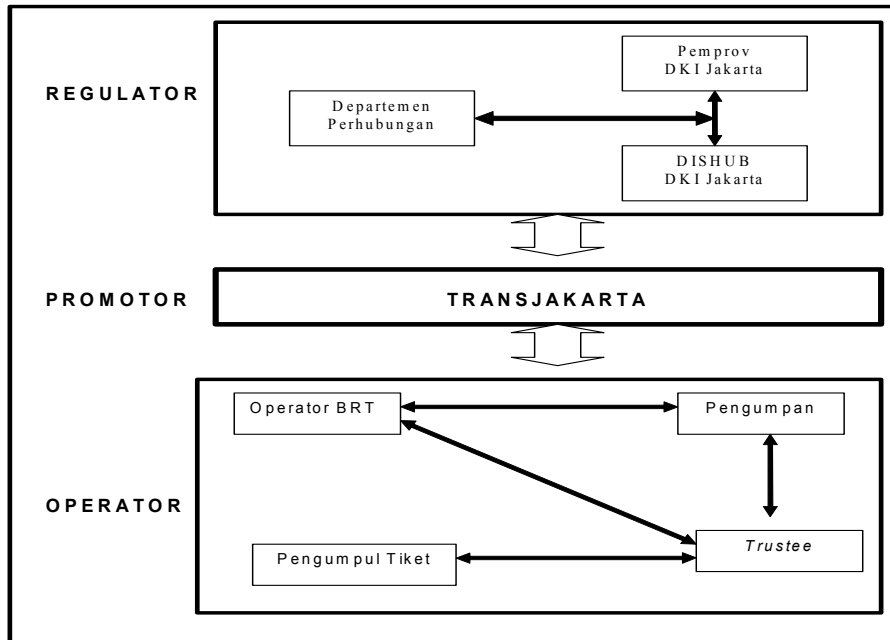
2. Misi

Mewujudkan sistem transportasi dan postel yang handal (efektif dan efisien), terjangkau dan diterima oleh masyarakat, yang berwawasan lingkungan, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta didukung oleh aparatur yang profesional, kompeten dan bertanggung jawab.

Dengan konsep, visi dan misi seperti diuraikan di atas, maka tampak bahwa tugas Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta itu demikian berat dan banyak. Oleh karena itu dibutuhkan para pegawai atau sumber daya manusia yang mempunyai komitmen dan kemampuan tinggi dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. Sebab hal itu akan menentukan kapasitas dan kemampuan organisasi tersebut. Jika dilihat dari kondisi pelayanan bidang transportasi saat ini, maka tampak bahwa tingkat ideal bagi organisasi ini cukup jauh untuk tercapai.

Mengenai pengorganisasian *busway* itu sendiri, dapat dikemukakan, bahwa saat ini pengorganisasiannya sudah melibatkan pihak swasta. Keterlibatan Swasta, Departemen Perhubungan dan Pemda DKI Jakarta dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini:

Gambar 8.3.
Pengorganisasian Busway



Sumber: Dinas Perhubungan Pemprov DKI Jakarta, 2003

Dalam gambar di atas, terdapat tiga komponen yang terlibat dalam sistem pengoperasian moda *busway*, yaitu pihak regulator yaitu Dinas Perhubungan dan Pemprov DKI Jakarta dengan Tupoksi pada Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta. Keterlibatan pihak Pemerintah Pusat (Departemen Perhubungan) sangat dibutuhkan untuk mengkoordinasikan sistem moda *busway* yang sangat berbeda dengan bis reguler pada umumnya yaitu pada Pasal 69 ayat (1) UU Lalu-lintas Jalan Raya No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu-lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 49) yang berbunyi "Tatacara berlalulintas di jalan adalah dengan mengambil jalur jalan sebelah kiri". Padahal moda Transportasi *Busway* berada pada jalur sebelah kanan.

Tetapi hal tersebut sebenarnya tidak bertentangan, karena pada ayat (2) terdapat klausul tambahan yaitu: " Dalam keadaan tertentu dapat ditetapkan pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)". Pengaturan lebih lanjutnya diatur oleh Peraturan Pemerintah.

Sebagai produk kebijakan pemerintah, pengembangan dan pengoperasian moda transportasi *Busway* didukung oleh Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2003 tentang Angkutan Umum yang menyatakan bahwa untuk mengoperasikan angkutan umum di DKI Jakarta akan dibentuk Badan Pengelola sebelum dibentuknya lembaga independen. Pada *pilot project* yang dilaksanakan pada koridor Blok M–Kota melalui SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2003, dibentuk PT Transjakarta untuk mengatur struktur kelembagaan, wewenang, tugas pokok dan fungsi dari Badan Pengelola.

Lingkup kewenangan dari Badan Pengelola Tranjakarta akan meliputi seluruh kegiatan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan sistem *busway* di koridor I mulai dari pekerjaan administrasi hingga pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna. Didalam menjalankan tugasnya Badan Pengelola sendiri bekerjasama dengan dinas-dinas struktural Pemerintah Daerah seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Tata Kota, Dinas Pertamanan dan Dinas-dinas lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada struktur organisasi di bawah ini:

Gambar 8.4.
Pengorganisasian Busway (Lanjutan)



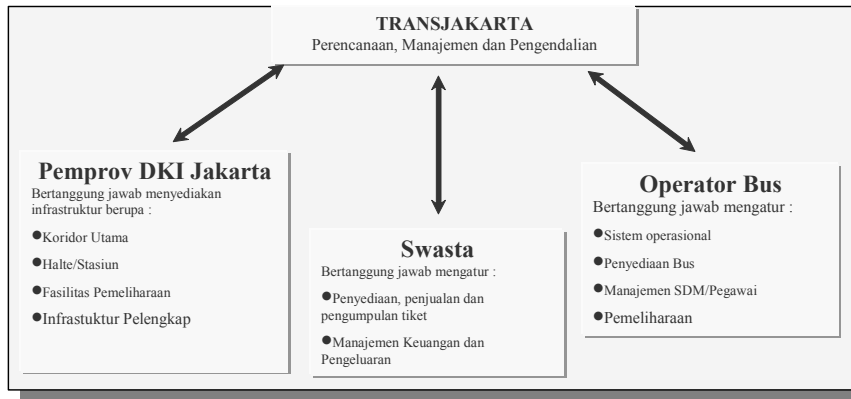
Sumber: Dinas Perhubungan Pemprov DKI Jakarta, 2003

Transjakarta sebagai Badan Pengelola mempunyai posisi kelembagaan sebagai berikut:

1. BP Transjakarta merupakan badan pengelola *busway* dibawah gubernur yang melakukan tugas dan fungsinya berhubungan langsung dengan sekretaris daerah, disamping itu BP Transjakarta bukan suatu badan yang independen;
2. BP Transjakarta merupakan badan transisi, berdasarkan peraturan daerah tentang angkutan umum No. 12 tahun 2003 (Pasal 109);
3. Permasalahan transportasi di Jakarta yang sangat kompleks membutuhkan badan independen transportasi (Dewan Transportasi Kota) untuk mengatasinya yang rencananya akan dibentuk dengan peraturan daerah;
4. BP Tranjakarta bekerjasama dengan dinas-dinas terkait dalam mengoperasikan moda transportasi *busway*, terutama pada penyediaan koridor utama, halte/stasiun dan Fasilitas Pemeliharaan;
5. BP Transjakarta bekerjasama dengan pihak swasta (PT Jet) yang mempunyai tanggung jawab dalam sistem operasional, penyediaan bus, dan Manajemen SDM/Pegawai;
6. BP Transjakarta bekerjasama dengan pihak swasta lainnya (PT Lestari Abadi) dalam pengumpulan tiket dan manajemen keuangan;

Untuk lebih jelasnya fungsi kelembagaan BP Transjakarta dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 8.5.
Tugas Pokok Dan Fungsi BP Transjakarta



Sumber: Dinas Perhubungan Pemprov DKI Jakarta, 2003.

Pihak-pihak swasta yang terlibat dalam sistem transportasi *busway* adalah:

1. Operator Utama:
PT. JET merupakan konsorsium 5 Perusahaan (operator) yaitu PT RATAK, PPD, *Steady Safe*, Bianglala, Pahala Kencana
2. Operator Feeder:
Operator-operator yang mempunyai trayek-trayek yang sesuai dengan rencana jalur-jalur *feeder*
3. Operator Tiket
PT. Lestari Abadi

Pengorganisasian dalam pengelolaan *busway* seperti disebutkan diatas oleh BP. Transjakarta merupakan pola kerjasama model *public private partnership* (P3). Pola kerjasama antara pemerintah yang mewakili sektor publik dan pihak swasta, akan berjalan dengan baik apabila masing-masing memiliki kewenangan yang jelas, seimbang, akuntabel dan transparan. Hal ini juga ditegaskan oleh Amilia Aldian (2007) ahli transportasi darat mengatakan bahwa: "*Public Private Partnership* merupakan keharusan dalam menciptakan pelayanan publik yang efisien. Organisasi yang menjalankan harus memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, dimana fungsi regulator, operator dan inspektor diperbaiki".

Contoh kasus yang pernah melibatkan organisasi Dinas Perhubungan Provinsi DKI antara berkaitan dengan masalah tarif taksi. Pemerintah DKI Jakarta dinilai terlalu gegabah mendistribusikan kewenangannya kepada Organda dalam menetapkan tarif taksi di Jakarta sehingga menyebabkan kemelut sengketar tarif antar pengusaha taksi terus berlanjut.¹⁷

"Ini bisa dianggap penyelundupan politik. DPR harus mempertanyakannya. Mengapa lembaga swasta diberi kekuasaan menetapkan tarif?" demikian anggota Komisi Pengawasan Persaingan Usaha

¹⁷ Jamaludin, jajang dan Uly Siregar, *Soal Kemelut Tarif Taksi Pemda DKI Dinilai Gegabah* <http://www.tempo.co.id/hg/jakarta/2001/01/20/brk,20010120-12,id.html> 20 Januari 2001

(KPPU), Tadjudin Noersaid, usai acara dengar pendapat dengan perwakilan masyarakat, Organda DKI, Dinas Lalu-lintas dan Angkutan Jalan (DLAJ) DKI, dan sejumlah pengusaha taksi di ruang Rajawali, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Jakarta, Kamis (19/1) sore.

Tabel 8.2.
Daftar Perusahaan Bus Pengumpan (feeder)

Operator	Trayek	Jenis Bus	Jumlah Bus	Rute
PPD	213	Reguler	27	Grogol-Kp Melayu
	PAC77	Patas AC	16	Kalideres-T.Priok
	NE03	Non Ekonomi	16	Kalideres-Harmoni
	P21	Patas	16	Blok M-Ciputat
	P45	Patas	15	Blok M-Tangerang
Hiba Utama	973	Reguler	10	Rawamangun-T.Abang
Mayasari Bakti	PAC03	Patas AC	25	Pulogadung-Kalideres
	PAC05	Patas AC	22	Blok M-Bekasi
	PAC34	Patas AC	20	Blok M-Tangerang
	PAC50	Patas AC	14	Kalideres-Kp.Melayu
	P27	Patas	42	Senen-Tangerang
Bianglala	PAC37	Patas AC	10	Ciputat-Blok M
Steady Safe	PAC20	Patas AC	10	Senen-Pd.Labu
	PAC22	Patas AC	15	Lebak Bulus-Senen
	PAC30	Patas AC	10	Kp.Rambutan-Blok M
	P128	Patas	10	Lebak Bulus-Senen
	P73	Patas	20	Kalideres-T.Priok
	P12	Patas	12	Klender-Grogol

Sumber: Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta

Seperti diketahui, sejak dua bulan terakhir, kemelut sengketa tarif antar pengusaha taksi belum juga berakhir. Awal sengketa itu bermula dari kenaikan tarif taksi yang tergolong tinggi sekitar 45,5 % oleh Organisasi Pengusaha Nasional Kendaraan Bermotor di Jalan (Organda) DKI Jakarta. Hal ini sesuai dengan surat Menteri Perhubungan yang memang telah memberikan kekuasaan kepada organda.

Kenaikan tersebut ternyata tidak diikuti oleh semua armada taksi. Sebagian armada, misalnya Kosti dan Citra, tetap mempertahankan tarif lama. Sedangkan armada lainnya, misalnya grup *Blue Bird* dan *Express*, gencar memperjuangkan tarif baru.

Tadjudin menegaskan taksi menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk itu, sesuai Pasal 33 UUD 1945, pemerintah harus ikut mengatur penentuan tarif dan tidak bisa diserahkan begitu saja kepada institusi di luar pemerintah. Sebab, salah-salah, akan terjadi praktek kartel (persekongkolan) kalangan pengusaha untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya dan melanggar UU Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Sementara itu, anggota KPPU lainnya, Didik J. Rachbini mengusulkan sebaiknya tarif taksi diserahkan ke mekanisme pasar sebab pasar adalah lembaga terbaik dalam penetapan tarif. “

Masyarakat memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya. Taksi yang ditinggalkan pelanggan, dengan sendirinya akan bangkrut”.

Langkah ini menurut Didik bisa digunakan sebagai cara untuk menghindarkan monopoli atau persekongkolan pengusaha. Pemerintah sendiri diminta untuk tetap menetapkan dua macam tarif. Misalnya Tarif maksimum dan tarif minimum. Tarif maksimum gunanya untuk melindungi konsumen dari kesewenang-wenangan pengusaha sedangkan tarif minimum fungsinya untuk melindungi pengusaha, terutama pengusaha lemah. Sebab, tanpa tarif minimum, pengusaha besar bisa saja melakukan strategi “banting harga”.

Dalam mendengar pendapat, pihak-pihak yang setuju dengan kenaikan tarif, tampaknya saling melempar tanggung jawab. Pengusaha, seperti *Blue Bird*, memang mengaku pernah meminta tarif taksi lama diatinjau ulang. Tapi mereka mengaku tidak pernah menetapkan nilai kenaikannya.

Sementara Organda mengaku hanya menampung aspirasi anggotanya dan mengusulkan mengusulkan kenaikan tarif kepada pemerintah. Menurut mereka, pemerintah dalam hal ini Gubernur dengan dukungan DPRD-lah yang memutuskan tarif terakhirnya. Setelah itu, barulah Organda mengeluarkan surat keputusan (SK) kenaikannya. Namun ia membantah tuduhan bahwa pihaknya telah menekan armada yang enggan menaikkan tarif taksi. “Tidak ada sanksi bagi perusahaan yang menolak,” demikian di jelaskan oleh Izak A Rumaedi, Ketua Unit Taksi Organda.

Pemerintah yang diwakili DLLAJ DKI berkilah bahwa kenaikan tarif mulai diserahkan kepada Organda dengan maksud untuk mempersiapkan para pengusaha taksi memasuki era persaingan bebas saat mekanisme pasar menentukan tarif segala hal.

Menurut Perencana Transportasi Kota DLLAJ Dimmy Kibarandiman, sesuai keputusan terbaru menteri perhubungan, penetapan tarif kendaraan umum mengalami perubahan. Dulu, usulan datang dari pengusaha melalui Organda dan disampaikan kepada Gubernur. Baru kemudian Gubernur menyampaikannya kepada Menteri Perhubungan. Atas arahan Menteri Perhubungan, Gubernur mengeluarkan SK kenaikan tarif. Karena yang mengeluarkan SK adalah Pemerintah, lanjut Dimmy, siapapun yang melanggar tarif resmi bisa dikenai sanksi. Sanksi diberikan, baik kepada menaikkan maupun membanting harga.

Namun, saat ini usulan kenaikan dari pengusaha lewat Organda. Organda menyampaikannya kepada Gubernur. Gubernur membentuk tim terpadu antara lain Biro Hukum Pemda, DLLAJ, dan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Departemen Perhubungan. Tim ini melakukan perhitungan ulang terhadap usulan Organda. Baru setelah perhitungan, tim menentukan tarif yang mereka anggap wajar. Kesimpulan tim ini disampaikan Gubernur kepada DPRD, untuk mendapat dukungan. Tarif yang didukung DPRD kembali diserahkan ke Organda dan Organdalah yang mengeluarkan SK-nya.

Kalangan pengusaha taksi sendiri hingga kini masih berdebat sengit soal perlu tidaknya kenaikan tarif. Wakil Direktur Operasi grup *Blue Bird*, Ateng Aryono, misalnya beralasan, kenaikan tarif taksi menjadi keharusan. Sebab, dengan tarif lama akan banyak pengusaha yang gulung tikar. Depresiasi mata uang rupiah telah membuat harga suku cadang meningkat berlipat-lipat. *Blue Bird*, misalnya, jika bertahan dengan tarif lama, tidak bisa beroperasi dengan pelayanan standar. Jika dipaksakan, akan rugi 80%.

Namun Direktur PT Citra Transport Nusantara Mubha Kahar Muang membantah argumen *Blue Bird*. Mubha mengakui, dua tahun terakhir suku cadang memang mengalami kenaikan tapi pengaruhnya terhadap tarif tidak terlalu signifikan. Disamping ada komponen yang harganya naik, ada pula komponen yang harganya turun.

Citra sendiri tanpa menaikkan tarif masih meraup keuntungan. Bahkan, mungkin karena limpahan dari pelanggan taksi yang menaikkan tarif, Citra bisa mendongkrak keuntungan hingga 100 persen.

Menurut Mubha, dari sisi bisnis, kenaikan tarif dalam situasi krisis tidak menguntungkan mengingat konsumen taksi adalah kalangan menengah kebawah. Padahal, pendapatan kelas ini tidak mengalami peningkatan. Dalam kondisi normal saja, kenaikan tarif taksi selalu diikuti kemerosotan penumpang. Sepinya penumpang tidak satu atau dua bulan saja, tetapi bisa empat enam bulan. “Itu jelas sangat merugikan,” ujar dia.

Berdasarkan data DLAJR DKI Jakarta, hingga tahun 1998 tercatat 22.367 armada taksi yang beroperasi di Jakarta. Pada tahun 2000, jumlah itu meningkat menjadi sekitar 23.000 unit. 23.000 unit taksi itu dimiliki oleh 32 perusahaan taksi yang beroperasi di Jakarta dan 8100 unit dimiliki kelompok taksi *Blue Bird* yang hingga kini menaikkan tarif taksinya.

Kasus perbedaan tarif sendiri dialami oleh Jepang. Namun pemerintah Jepang memperhatikan dengan baik soal kenyamanan bertaksi. Tercatat di Tokyo ada sekitar 50 ribu taksi yang beroperasi di Tokyo. Dari sejumlah taksi tersebut, dioperasikan oleh sejumlah perusahaan taksi sedangkan separuh dikemudikan langsung oleh para pemiliknya.

Semua taksi berorientasi pada kenyamanan penumpang. Taksi di Jepang selalu memakai mobil baru, berpendingin udara (AC), dan tempat duduknya ditutupi *seat-cover* yang bersih berwarna putih. Untuk kenyamanan penumpang, pintu belakang taksi akan terbuka secara otomatis dan langsung menutup begitu penumpang sudah duduk di dalamnya.

Kasus lain yang memperlihatkan kapasitas organisasi pemerintah daerah DKI Jakarta, berkenaan dengan kebijakan pembatasan jumlah penumpang mobil pribadi di jalan-jalan utama kota Jakarta. Kebijakan yang dikenal sebagai kebijakan *three in one* ini memunculkan ekses berupa maraknya joki-joki *three in one*. Walaupun pada dasarnya keberadaan joki ini cukup membantu para pemakai kendaraan yang ingin melalui jalur *three in one*, namun ada beberapa kasus yang menunjukkan ekses buruk keberadaan mereka. Salah satunya kasus Mulyanto dan Yosua yang ditangkap petugas kepolisian Polda Metro Jaya saat beraksi merampas *Personal Digital Assistant* (PDA) O2 di jalan Gatot Subroto depan Polda, Selasa (27/4) sekitar pukul 10.0 WIB. Dari data polisi mengungkap bahwa peristiwa seperti ini merupakan modus baru kejahatan.¹⁸ Korban dalam kejadian ini adalah Franky Yunus. Saat itu, ia menyewa dua joki tersebut untuk melintasi jalur *three in one* dari arah Sudirman mobil Franky melaju ke arah jalan Gatot Subroto.

Saat akan menurunkan dua orang joki yang disewanya setelah dibayar sebesar Rp 12 ribu, salah satu joki itu mengambil PDA O2 yang ditaruh di dekat pintu pengemudi sebelah kanan. Korban yang menyadari hal itu langsung berteriak minta tolong dan polisi yang ada di sekitar lokasi kejadian langsung menangkap pelaku. Polisi kemudian membawa tersangka ke Polda Metro Jaya.

Kedua kasus ini memperlihatkan tingkat kemampuan aparat Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam mengelola dan mengurus persoalan-persoalan yang menjadi kewenangannya. Ini sekaligus juga memperlihatkan kapasitas organisasi pemberi pelayanan publik yang ada. Tampaknya, kapasitas organisasi yang ada belum maksimal, terbukti dari munculnya persoalan joki dan dualisme tarif taksi ini.

18 _____, Joki Three in One Modus Baru Kejahatan <http://www.tempo.co.id/hg/jakarta/2004/04/27/brk,20040427-30,id.html> Jakarta 27 April 2004

1.9. Penerapan *Good Governance* di Provinsi DKI Jakarta

Dalam penyelenggaraan pemerintahan kita “*Good Governance*” menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kemunculannya di saat penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sedang mengalami distorsi terhadap efektivitas pelayanan kepada publik, dalam arti bahwa sudah bukan menjadi rahasia umum apabila berurusan dengan birokrasi pemerintah yang dialami yaitu berbelit-belit sangat lamban, penuh dengan pungutan liar, pelayanan yang kurang baik dan lain-lain.

Agar “*Good Governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. “*Good Governance*” yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dari beberapa pengertian mengenai “*Good Governance*” dan juga karakteristik *Good Governance*, ada beberapa tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi; *rule of law*, *transparansi*, *accountability*, dan konsensus.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, beberapa kasus dapat memperlihatkan tingkat penerapan *Good Governance* di DKI Jakarta. Antara lain berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam beberapa hal, seperti penyediaan bus untuk armada *busway*. Wakil Kepala Dishub DKI Udar Pristono menegaskan, bahwa konsorsium mampu mengadakan bus tepat pada waktunya meski dilakukan secara bertahap.¹⁹ “Kita lihat saja nanti. Meski dilakukan secara bertahap, mudah-mudahan pengadaan bus berjalan lancar,” ujar Pristono. Bila sebelumnya pengadaan bus untuk Koridor II dan III memang agak terlambat, tetapi untuk koridor baru ini dia optimistis bisa tepat waktu. “(Keterlambatan dulu) Itu karena pertama kali pengadaan bus yang menggunakan bahan bakar gas. Selain itu, untuk pertama kalinya pengadaan bus dilakukan oleh swasta,” katanya. Hal ini terkait dengan ditetapkan PT Jakarta Trans Metropolitan sebagai pengelola Koridor IV dan VI. Menurut Pristono, PT Jakarta Trans Metropolitan ditetapkan mengelola Koridor IV (Pulo Gadung-Dukuh Atas) dan VI (Ragunan-Rasuna Said). Sementara Koridor V (Kampung Melayu-Ancol dan Kampung Melayu-Kampung Rambutan) dikelola PT Jakarta Mega Trans.

Masalah lain adalah terkait dengan profesionalisme pelayanan yang diberikan oleh pengelola *busway*, contohnya dalam menjaga keamanan dan kenyamanan penumpang. Misalnya, hingga saat ini, pihak Transjakarta cukup banyak menemukan barang-barang penumpang *busway* yang tertinggal didalam bus maupun di halte-halte. Itu menjadi perhatian serius dari pihak pengelola *busway*.²⁰ Karena itulah, pihak Transjakarta selalu mengingatkan penumpang melalui mesin audio di *busway*, agar mereka tidak lupa akan barang-barang bawaannya. Dengan demikian, setiap mau turun dan naik di setiap halte, penumpang bisa berhati-hati membawa barang-barangnya, jangan sampai tertinggal, kata Ajar Aedi, humas BLU Transjakarta.

Ternyata cara itu sangat efektif dalam upaya menurunkan tingkat ketertinggalan barang-barang penumpang di bus dan halte. Dari sekitar lebih kurang 20 barang yang biasanya kami temui setiap bulannya, sekarang berkurang drastis, paling antara lima sampai tujuh barang, jelas Ajar. Setelah sukses dalam mengingatkan penumpang akan barang-barang bawaan agar jangan sampai tertinggal, kini pihak BLU Transjakarta sedang memantau kasus apalagi yang perlu diingatkan lewat mesin audio. Makanya,

¹⁹ _____, Udar Pristono: *Konsorsium Mampu Adakan Bus* http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1793 Selasa, 05/09/2006

²⁰ _____, *Ingatkan Keteledoran Penumpang Lewat Radio*, http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1777 **Senin, 26/06/2006**

kita terus mengumpulkan data keluhan penumpang, baik yang langsung melalui telepon 021-7228727 maupun lewat internet dan koran Transkota. Satu bulan sekali kita print dan kita bahas, ujar Ajar lagi.

Keseriusan untuk menerapkan *Good Governance* oleh Pemerintah DKI Jakarta melalui anak perusahaannya PT Transjakarta terlihat dari visi dan misinya, sebagai berikut:

A. Visi dan Misi Badan Pengelola TransJakarta²¹

1. Visi:
 - a) Mendukung terwujudnya Jakarta sebagai ibukota negara Republik Indonesia yang manusiawi, efisien, dan berdaya saing global dan sejajar dengan kota-kota lain di dunia, dihuni oleh masyarakat yang partisipatif, berakhlak, yang sejahtera dan berbudaya dalam lingkungan kehidupan yang aman dan berkelanjutan.
 - b) Menciptakan sistem transportasi umum yang efisien, serta mampu mendukung pertumbuhan ekonomi dan mampu memberikan alternatif terbaik bagi masyarakat dalam melakukan perjalanan.
2. Misi:
 - a). Mempromosikan dan meningkatkan penggunaan angkutan umum oleh warga Jakarta.
 - b). Mengembangkan dan memberikan tingkat pelayanan angkutan umum moderen yang prima sebagaimana layaknya kota-kota besar di dunia.
 - c). Mengintegrasikan sistem transportasi multi-moda untuk memberikan kemudahan dan kenyamanan perjalanan penduduk.
 - d). Melalui transportasi yang baik, akan menumbuhkan budaya disiplin.

Lalu sebagai cerminan diterapkannya transparansi dan partisipasi publik, sebagai bagian dari penerapan *Good Governance* tersebut, terlihat dari pernyataan Organisasi Pengusaha Angkutan Darat (Organda) DKI yang siap mendukung program *busway* yang dicanangkan pemerintah. Hal ini diungkapkan Ketua Organda Aip Sjarifuddin setelah menemui Gubernur DKI Jakarta di Balai Kota, Rabu (23/7).²²

Menurut Aip, apa pun yang diharapkan pemerintah dari Organda akan dipenuhi. Hal serupa juga diucapkan pengusaha angkutan umum *Steady Safe*, Jhonny Wijaya. Ia mengaku siap jika pemerintah mengajak perusahaannya bergabung dalam program *busway*. Mengenai bus-bus miliknya yang trayeknya bersinggungan dengan *busway*, Jhonny mengatakan, akan mengalihkan trayek bus tersebut ke tempat lain.

Di samping keterlibatan pihak swasta tadi, penentuan tarif *busway* pun diupayakan dilakukan dengan memperhatikan azas-azas *Good Governance* seperti: transparansi dan akuntabilitas. Ketua I Organisasi Pengusaha Angkutan di Jalan Raya DKI Unit Bus Kota Nur Rusman mengatakan, pembahasan mengenai penjualan tiket untuk *busway* dan angkutan pengumpan (*feeder*) belum tuntas.²³

²¹ <http://www.jakarta.go.id/transjakarta/profil/index.php>

²² Retno, Dewi, *Organda DKI siap mendukung program busway* <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2003/07/23/brk,20030723-28,id.html>, Tempo News Room, Jakarta 23 Juli 2003

²³ _____, *Pembahasan Tiket Busway Belum Tuntas*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0401/10/metro/792577.htm> Sabtu, 10 Januari 2004

Kesepakatan masih sebatas harga tiket Rp 2.900 bagi penumpang dalam kota dan Rp 3.800 bagi penumpang dari luar kota Jakarta. Namun, pembagian dan penyerahan uang tiket belum disepakati. "Misalnya tiket *busway plus feeder* dari luar kota Jakarta Rp 3.800. Pengusaha meminta pembagiannya Rp 3.300 untuk *feeder* dan Rp 500 untuk *busway*. Jika penumpang hanya naik *feeder* saja sampai Blok M, harga tetap Rp 3.300," kata Nur Rusman, Jumat (9/1).

Menurut dia, penjualan tiket *busway* dan *feeder* hanya dilayani di setiap halte *busway* dan lokasi pemberangkatan *feeder* di luar kota. Dikhawatirkan, penyerahan uang masing-masing bus tidak akan berjalan lancar meski sudah ada ketentuan paling lama tiga hari untuk penyerahannya.

Di dalam kontrak tersebut, lanjutnya, harus ditegaskan adanya sanksi untuk keterlambatan penyerahan. Pengelola *feeder* yang memiliki nilai tiket jauh lebih tinggi akan mendapatkan kesulitan jika ada keterlambatan penyerahan uang tiket. "Mereka masih harus mengumpulkan uang tiket penumpang yang dibayarkan di setiap halte *busway*," ujarnya. Persoalan lain, penumpang yang naik di beberapa titik di sepanjang jalan yang dilintasi tidak akan memperoleh tiket *busway*. "Itu karena tiket hanya dijual di lokasi pemberangkatan".

"Pendek kata, masih ada beberapa persoalan yang perlu dituangkan di dalam kontrak," demikian penjelasan Nur Rusman.

Kepala Divisi Hukum, Humas, dan Organisasi Tata Laksana Perum Pengangkutan Penumpang Djakarta (PPD) Safrudin Dahlan mengatakan, pihaknya telah mengusulkan rute pengganti tiga trayek bus jurusan Blok M-Kota sebanyak 83 unit bus yang akan dihilangkan akibat *busway*.

Patas AC 01 jurusan Lebak Bulus-Kota (28 unit) diusulkan untuk pindah rute Lebak Bulus-Blok M-Semanggi-Tomang-Harmoni-Kota.

Patas 01 (30 unit) jurusan Blok M-Kota dialihkan ke jalur Blok M-Tendean-Mampang-Kuningan-Menteng-Gambir-Harmoni-Kota.

Untuk bus berbahan bakar gas (BBG) 01, PPD menawarkan dua alternatif rute. Rute pertama adalah Narogong, Bekasi-Kampung Melayu via tol Bekasi Barat-Cawang-Otista, sedangkan rute kedua adalah Cibubur-Monas via tol Jagorawi-Cawang-Polda-Sudirman.

"Itu masih sebatas usulan," jelas Safrudin.

Kepala Divisi Kepegawaian PPD Achmad Hasan mengatakan, PPD telah mengirim 27 pengemudi untuk dilatih di Pusdik Lantas Polri di Serpong, Tangerang. Jumat kemarin, pihaknya kembali mengirimkan 12 pengemudi. "Sebenarnya kuota cuma 27. Tapi karena perusahaan lain ada yang tidak memenuhi kuota, kami diminta menambah 18 lagi," katanya.

Sementara itu, Pemprov DKI Jakarta juga telah mulai mengoperasikan koridor kedua *busway*, yakni Pulo Gadung-Harmoni. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perencanaan konstruksi *busway* Pulo Gadung-Harmoni dianggarkan Rp 600 juta. Lalu, perencanaan arsitektur prasarana *busway* Rp 400 juta, sedangkan manajemen dan rekayasa lalu-lintas koridor Pulo Gadung-Harmoni mencapai Rp 500 juta.

Total anggaran *busway* tahun 2004 mencapai Rp 120 miliar, termasuk untuk menyempurnakan koridor Blok M-Kota. Anggaran itu di antaranya untuk pembangunan prasarana *busway*, terdiri atas peningkatan prasarana koridor utama *busway* sebesar Rp 13,8 miliar dan koridor alternatif sebanyak empat koridor dengan nilai Rp 4 miliar. Anggaran lain adalah peningkatan *entrance control system* Rp 2,6 miliar, *entrance barrier gate* Rp 2,5 miliar, dan pembangunan terowongan jembatan penyeberangan di dua lokasi Rp 21,8 miliar.

Selain itu untuk meningkatkan profesionalisme pengelolaan *busway*, menurut Asadbang, sedang dilakukan pengkajian kelembagaan menyangkut bentuk organisasi yang paling cocok untuk pengelola *busway*, apakah seperti saat ini yakni Badan Pengelola TransJakarta *Busway* (BPTB), atau menjadi BUMD.

"Kalau operasionalnya, kita kaji seperti soal subsidi dan *feeder*," kata Sandjojo mengenai *busway* TransJakarta yang beroperasi sejak 15 Januari 2004. Dia juga mengemukakan untuk masa selanjutnya diharapkan penyelenggaraan *busway* TransJakarta tidak lagi menggunakan dana APBD tetapi didapat dari investasi yang sudah ditanam. "Mungkin juga unit busnya dari investor sedangkan Pemprov menyediakan infrastrukturnya," kata Sandjojo.

BPTB dalam APBD 2004 mendapat dana Rp15 miliar. Sedangkan, pemasukan dari tiket setiap hari dimasukkan ke kas daerah. Lalu, biaya untuk PT Jakarta Express Trans (JET) yang mengoperasikan bus (Rp6.130/km) dibayar oleh Pemprov. Dana perbaikan dan perawatan jalur *busway* maupun halte hingga saat ini masih merupakan tanggung jawab Dinas Perhubungan.²⁴

Menurut Fauzi, untuk membangun jaringan pola transportasi massal, Pemprov DKI berniat membuat 15 jalur bus TransJakarta di seluruh wilayah Ibukota, serta dua jalur monorail yang melingkar dan membentang dari timur ke barat Jakarta, dan meluas ke angkutan sungai.

Mengelola angkutan umum di Jakarta sebenarnya mudah jika tidak ada yang korupsi. Kalimat itu diucapkan pengusaha metromini, Azas Tigor Nainggolan. Itulah mengapa usaha angkutannya terus berkembang, dari hanya satu unit bus kota kini menjadi 12 unit. Ke-12 bus itu melayani dua trayek, T 17 jurusan Senen-Manggarai dan T 506 jurusan Kampung Melayu-Pondok Kopi. "Kalau ada yang bilang usaha angkutan merugi, itu bohong besar. Itu pasti karena dikorupsi".²⁵

Kini, usaha angkutan milik orangtua itu sudah ditangani sendiri oleh Tigor. Diakui, surat-surat dan *chasis* memang sisa peninggalan alias warisan dan belum diperbarui. "Tetapi, mesin semua baru dan bodi saya ganti secara rutin. Saya punya montir tiga orang dan tukang cuci dua orang. Jadi, semua bus saya bisa dibilang laik jalan" demikian seperti yang dijelaskan Tigor.

PT Metromini sendiri sejak awal merupakan semacam perkumpulan para pemilik angkutan. Mereka kemudian memilih direksi untuk menjalankan laju perusahaan. Para pemilik bus kemudian membayar *management fee* kepada direksi yang juga pemilik bus. Secara berkala, direksi menggelar rapat umum pemegang saham.

Direktur Metromini Tomsa Silaen mengatakan, saat ini terdapat 3.100 unit bus sedang dan 30 bus besar dengan trayek ke Cileungsi dan Cibinong. Diakui, tidak semua mobilnya laik jalan. Namun, bus yang tidak laik jalan itu akan dilarang untuk beroperasi. "Kami berupaya dengan kemampuan yang ada, Masalahnya, dengan tarif yang tak seimbang dengan jarak tempuh, sulit untuk meremajakan bus," kata Tomsa yang mempunyai dua bus kota itu.

Masalah kelayakan bus kota memang menjadi salah satu penyebab buruknya sistem penataan angkutan umum secara keseluruhan. Ketidaklayakan itu dimulai dari hal yang kecil, seperti spion yang hanya sebuah, jok kursi yang bolong-bolong, kaca jendela yang pecah atau bahkan hilang, hingga asap pekat yang mengepul-ngepul dan ban yang divulkanisasi hingga tiga kali. Itu belum termasuk kelebihan muatan pada jam-jam sibuk pagi dan sore hari.

²⁴ _____, *Harga BBM Naik, Tarif Busway Juga Ikut Naik*, <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0410/23/nas8.htm>, Sabtu, 23 Oktober 2004

²⁵ _____, *Kisruhnya Angkutan Umum di Jakarta*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0412/11/Fokus/1430253.htm> Sabtu, 11 Desember 2004

Bahkan, bus transjakarta yang disebut-sebut sebagai contoh reformasi angkutan pun kerap *over* kapasitas. Jalur bus nya pun sudah banyak yang rusak. "Pernah ada *busway* yang keempat bannya masuk kubangan cukup dalam di *Halte* Glodok. Benar-benar tidak dapat bergerak maju. Akhirnya, bus lain keluar jalur dengan cara ditarik," kata seorang penumpang bus transjakarta.

Busway yang merupakan proyek strategis dan kebanggaan Gubernur DKI Jakarta ternyata belum mampu memberi contoh.

Buruknya sistem transportasi juga termasuk tumpang tindihnya trayek, baik antara bus besar dan bus sedang, antara bus sedang dan mikrolet, atau sesama jenis bus dan mikrolet. Belum pernah ada yang menghitung apakah benar jumlah total bus kota di DKI Jakarta yang punya surat izin ada 11.500 unit, seperti dikatakan Ketua Organisasi Gabungan Angkutan Darat DKI Jakarta Aip Syarifudin.

Dari jumlah itu, lanjut dia, hanya 4.500 yang masih beroperasi. "Dari jumlah itu, hanya separuhnya yang laik jalan. Sekitar 2.000 bus kota tidak layak operasi," kata Aip. Ia sendiri tidak memerinci bus dari perusahaan mana saja yang tidak laik jalan tersebut.

Pengusaha angkutan sebaiknya mempelajari kembali Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi. Ada banyak hal yang dipenuhi agar kendaraan bisa disebut layak, mulai dari rangka dan landasan, lampu, rem, pintu, tinggi lantai, hingga ban dan emisi gas buang. Namun ternyata, banyak pengusaha bus yang mengabaikannya dan menganggap sepele hal itu.

"Kalau kelengkapan lain, seperti pemecah kaca, itu hanya diwajibkan untuk bus antarkota VIP dan bus pariwisata. Bus juga tertutup rapat dan ber-AC. Kalau selain itu, tidak perlu pemecah kaca," ujar Aip.

Gubernur Sutiyoso pernah mengatakan akan menjual bus-bus yang tidak layak jalan dan meremajakan bus kota lewat kerja sama dengan Daewoo dari Korea. Namun, sampai sekarang niat itu belum terealisasi. Akibatnya, kebutuhan armada bus kota yang sebelumnya berjumlah 6.000 unit (tahun 2001) meningkat jadi 9.000 unit saat ini. Dengan hanya 4.500 bus kota yang beroperasi, berarti masih ada kekurangan 50 persen lebih.

Melihat perusahaan bus kota yang eksis hingga saat ini, tampaknya memang bus Mayasari Bhakti yang masih "menguasai" jalanan, termasuk anak perusahaannya, Himpurna. Perum Pengangkutan Penumpang Djakarta (PPD) yang justru merupakan badan usaha milik negara justru didera berbagai persoalan, yang pada mulanya akibat dugaan korupsi. Sampai sekarang, dugaan korupsi itu tak pernah dibuktikan dan PPD pun makin ambruk.

Direksi memang akhirnya diganti, tetapi dengan meninggalkan utang demikian besar. Utang ke PT Angkasa Pura II senilai Rp 75 miliar sudah dibayar Rp 25 miliar dengan cara menjual Depo D di Kedaung (Rp 39,9 miliar). Lalu, masih ada utang kepada PT Jamsostek Rp 13,5 miliar, juga menggadaikan aset kantor pusat di Halim senilai Rp 27,3 miliar.

Dengan bergantinya kepemimpinan, ada upaya untuk memperbaiki kinerja dan manajemen PPD. Direktur Usaha Perum PPD HA Kusnan didampingi Kepala Humas dan Organisasi Tata Laksana Safrudin Dahlan mengatakan bahwa sedikit demi sedikit PPD bangkit. Tahun 2005 PPD akan mendapat bantuan dari Departemen Perhubungan berupa 300 bus bermesin *mercy* meliputi jenis OF 800 sebanyak 50 unit dan jenis OH 1521 250 unit.

"Dengan demikian, armada makin banyak dan pelayanan kepada penumpang dimaksimalkan," kata Kusnan.

Sejarah PPD memang panjang, bermula ketika tanggal 21 Desember 1954 Bataviache Verkeers Maatchappij (perusahaan angkutan zaman Belanda) diubah bentuknya jadi perseroan terbatas dengan nama Perusahaan Pengangkutan Jakarta.

Tahun 1956 PT PPD menerima bantuan diesel Leyland dari Australia dalam rangka Colombo Plan. Sejak armada trem dihapuskan tahun 1960, PT PPD mengkhususkan usaha di bidang pelayanan angkutan bus kota.

PT PPD lalu menjadi perusahaan negara (PN) di bawah Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi, dan Pariwisata melalui PP No 205/1961. Hanya selang dua bulan, PN PPD diserahkan kepada Pemerintah DKI Jakarta dan diberikan kembali kepada pemerintah pusat pada tahun 1981. Sejak saat itu, lewat PP No 24/1981, PN PPD diubah namanya menjadi Perusahaan Umum PPD.

Sebelumnya, pada tahun 1985, muncul Surat Keputusan (SK) Menteri Perhubungan yang mengharuskan tujuh usaha angkutan swasta digabung dan dilebur. PT Ajiwirya (Unit I), PT Djakarta Transport (Unit III), PT Medal Sekarwangi (Unit V), PT Merantama (Unit VIII), PT SMS (Unit A), PT Gamadi (Unit B), dan PT Pelita Mas Jaya (Unit C) pun meleburkan diri dan diserahkan kepada PPD.

Waktu itu jumlah karyawan 16.589 jiwa dengan jumlah armada 1.386. Bayangkan! Saat itu pun telah tergambar betapa timpangnya jumlah karyawan dengan armada yang ada. PPD pun terus beroperasi dan terus mengalami perubahan tarif, dari Rp 150 tahun 1985 menjadi Rp 1.100 (bus reguler), 1.200 (Patas), dan Rp 3.300 (Patas AC) saat ini.

Kini, bus yang beroperasi tinggal 750 unit, itu pun tidak semua dioperasikan. Jumlah karyawan makin menyusut seiring dengan makin banyaknya yang memasuki masa pensiun. Dari jumlah total 4.715 karyawan, 1.396 adalah pengemudi, 779 kondektur, 1.032 teknisi, dan 1.508 staf administrasi.

"Jumlah staf masih terlalu banyak, tak sebanding dengan jumlah armada dan pengemudi. Keinginan dari pegawai untuk *lay off* 2.000 karyawan yang tidak produktif belum terwujud," ujar Safrudin.

Munculnya gagasan untuk membentuk Dewan Transportasi Kota (DTK) awalnya disambut berbagai kalangan, termasuk pengguna jasa angkutan. DTK yang pembentukannya berdasarkan Peraturan Daerah No 12/2004 Lalu-lintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai dan Danau, serta Penyeberangan di Provinsi DKI Jakarta itu kemudian ditindaklanjuti. Ditunjuklah Swisscontact sebagai fasilitator.

Rapat demi rapat digelar, tetapi sampai sekarang belum juga keluar SK Gubernur tentang peresmian DTK. Tidak jelas ada apa di balik semua itu, padahal dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2004 sudah keluar Rp 1 miliar untuk segala tetek bengek pra pembentukan DTK.

Menurut Darmaningtyas dari *Institute for Transportation and Development Policy* Indonesia, anggota DTK harus memiliki keberpihakan kepada kepentingan publik, memiliki kepedulian terhadap isu-isu transportasi, memiliki komitmen pada pengembangan transportasi publik, dan memiliki perspektif luas terhadap transportasi sehingga transportasi tak hanya kendaraan bermotor, tetapi juga kendaraan tidak bermotor dan pejalan kaki.

Akhirnya, masyarakat hanya bisa berharap dan bersabar. Akankah benang kusut angkutan umum di DKI Jakarta terurai?. Terkait dengan pelaksanaan *Good Governance* dalam pengelolaan transportasi perkotaan, oleh Amalia Aldian (2007) dikatakan bahwa: Agar pemerintah provinsi DKI Jakarta pertama: menetapkan program dan target pelayanan publik dibidang transportasi yang dapat diukur; kedua: menetapkan persyaratan kontrak dan kriteria pelayanan yang tepat; ketiga: melakukan

lelang yang benar untuk memiliki operator; keempat: melakukan pengawasan yang baik terhadap pelayanan; kelima: menciptakan organisasi dan sistem yang efisien serta memungkinkan terjadinya pengawasan silang.

1.10. Kualitas Pelayanan Publik Bidang Transportasi Perkotaan

Prabowo (2006) mengatakan salah satu permasalahan yang hingga kini masih dihadapi oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta adalah kualitas pelayanan publik yang oleh sejumlah pihak masih dipandang jauh dari harapan masyarakat. Mengumpat sedemikian pentingnya arti pelayanan publik, maka dalam rangka peringatan HUT Kota Jakarta ke-479 hal tersebut menjadi salah satu pokok perhatian yang hendak dibenahi.

Pelayanan transportasi publik yang diberikan oleh pemerintah daerah DKI Jakarta kualitasnya tergambar dalam berbagai aspek, baik aspek fisik maupun aspek non fisik. Dari segi fisik pelayanan transportasi publik di DKI Jakarta tampaknya hanya mengalami sedikit peningkatan kualitas. Adanya program *busway* merupakan salah satu indikasi peningkatan pelayanan transportasi publik tersebut.

Khususnya mengenai perkembangan transportasi darat secara umum, Tulus Abadi (2005), melihat bahwa selama ini dengan menilik kasus-kasus di lapangan di Jakarta belum ada peningkatan pelayanan yang berarti terhadap konsumen. Ini terlihat dari masih kurang baiknya kondisi moda-moda transportasi yang ada, seperti kopaja, metromini, dan sebagainya. Menurut Survey ITPC, Pelangi dan Intran, kualitas pelayanan bidang transportasi memang belum terlalu memuaskan konsumen. Dengan kata lain, jika bicara secara umum, kondisi pelayanan transportasi di Jakarta masih minim. Hal ini juga dipertegas oleh Amalia Aldian (2007) yang mengatakan bahwa secara umum pelayanan bidang transportasi perkotaan belum memenuhi 3 (tiga) kriteria pelayanan angkutan umum yang baik yaitu *Fixed Price, Fixed Route, Fixed Time*. Bila dibandingkan dengan negara seperti Thailand yang beberapa tahun lalu dibawah Indonesia, namun perkembangan transportasi perkotaan di Indonesia sampai saat ini relatif lamban. Akan tetapi transportasi perkotaan di Jakarta relatif lebih baik dibandingkan kota-kota lain di Indonesia.

Masalah lain yang penting adalah kemacetan. Karena pemerintah provinsi DKI Jakarta belum dapat mereduksi problem kemacetan yang seringkali terjadi, maka tampak pembangunan sarana dan prasarana lainnya menjadi kurang optimal.

Tulus (2005), juga menilai kenaikan tarif yang diberlakukan pemerintah ternyata tidak serta merta mendorong adanya kenaikan pelayanan. Untuk bus-bus reguler kondisi fisik armada transportasinya masih kurang layak. Belum lagi emisi buangnya sebagian besar masih berwarna hitam. Itu artinya masih berbahaya bagi masyarakat. Selain itu, biaya transportasi juga ternyata masih dirasakan tinggi oleh masyarakat kebanyakan, bahkan cenderung dirasakan makin tinggi. Menurut survei YLKI, masyarakat harus mengeluarkan antara 14–20 % dari penghasilannya untuk transportasi. Ini persentase yang cukup besar mengingat tingkat penghasilan sebagian besar masyarakat yang masih relatif kecil. Idealnya 10–12 %. Tampaknya ada kesalahan sistemik yang sangat ruwet yang menyebabkan hal itu, sehingga masyarakat menjadi korbannya. Sehingga akibatnya walaupun tarif dinaikkan setinggi apapun, kondisi angkutan umum tampaknya tidak juga membaik.

Masalah trayek berbagai moda juga dinilai oleh Tulus (2005), masih belum memenuhi harapan. Informan mengatakan: *Selama ini pengadaan trayek angkutan umum yang ada tidak pernah didukung oleh survey-survey. Bahkan trayek yang ada itu cenderung dikomersilkan. Ada permainan dengan dealer.*

Dealer menjual kendaraan sekaligus dengan trayeknya. Ini tidak benar, harusnya trayek itu yang menjual kan pemerintah.

Selain itu, menurut Tulus, jumlah armada angkutan umum dengan jumlah konsumen memang belumimbang. Kebutuhan masih lebih tinggi dari ketersediaannya. Oleh karena itu tak heran masih banyak dijumpai orang-orang yang lebih senang menggunakan mobil pribadi.

Baik tidaknya kualitas pelayanan ini dapat dimengerti sebagai akibat dari adanya fasilitas-fasilitas yang lebih nyaman, lebih lengkap, lebih tertib, dan lebih sistematis. Namun tingkat kenyamanan dan kualitasnya masih belum sepenuhnya sesuai dengan harapan ideal para responden. ***Oleh karena itu pelayanan publik yang merupakan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan, dan pada hakekatnya harus menjadi Agenda utama dalam setiap pembuatan kebijakan publik diseluruh sektor yang menjadi urusan dan kewenangan penyelenggaraan manajemen pemerintahan.***

2. ANALISIS DESKRIPTIF PELAYANAN PUBLIK BIDANG TRANSPORTASI DI DKI JAKARTA

Berpangkal tolak dari kecenderungan penurunan komponen fertilitas, mortalitas dan migrasi maka perkiraan penduduk sampai dengan tahun 2005 dengan metode komponen dan memperhatikan pula potensi pengembangan ekonomi, kepadatan tanah perkotaan, dan kebijaksanaan pemerintahan yang berkaitan dengan pembangunan wilayah sekitarnya, maka jumlah penduduk DKI Jakarta sampai dengan 2005 dapat diprediksikan sbb:²⁶

Tabel 8.3.
Jumlah Penduduk DKI Jakarta

No	Tahun	Jumlah Penduduk (.000.000)	Rata-rata Pertumbuhan (%)	Kepadatan(Ha)
1	1961	2,90	4,48	45,0
2	1971	4,50	4,03	69,8
3	1980	6,50	3,26	100,8
4	1985	7,63	3,06	118,4
5	1990	887	2,32	137,6
6	1995	9,95	2,03	154,4
7	2000	11,00	1,76	170,7
8	2005	12,00		186,2

Sumber: Dinas Tata Kota Provinsi DKI Jakarta

Tata ruang kota Jakarta untuk masa mendatang, sesuai dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah bahwa arahan penataan ruang wilayah akan ditujukan untuk melaksanakan 3 (tiga) misi utama, yaitu:

1. Membangun Jakarta yang berbasis pada masyarakat.
2. Mengembangkan lingkungan kehidupan perkotaan yang berkelanjutan.
3. Mengembangkan Jakarta sebagai kota jasa skala nasional dan internasional.

²⁶ _____, *Jakarta Akan Datang*, <http://www.jakarta.go.id/v21/jakarta/?idk=1&idc=16&lg=1>

Penataan ruang kota Jakarta dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera berbudaya dan berkeadilan, terselenggaranya pemanfaatan ruang wilayah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sesuai dengan kemampuan daya dukung dan daya tampungnya, kemampuan masyarakat dan pemerintah, serta kebijakan pembangunan nasional dan daerah. Selain itu penataan ruang juga bertujuan untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan serta terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan budi daya. Dengan adanya penataan ruang yang lebih baik dan terarah, diharapkan visi pembangunan kota Jakarta yaitu agar sejajar dengan kota-kota besar negara maju lainnya dapat terwujud.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berencana menata wajah Kota Jakarta.²⁷ Sementara itu Pemda DKI menunggu keputusan presiden (Keppres) akan hal tersebut. Menurut Gubernur, rencana agenda besar masa depan itu dalam jangka panjangnya, Jakarta akan dijadikan kawasan bisnis. Sedangkan kawasan pemukiman akan dipindahkan ke daerah pinggiran yang terintegrasi, seperti Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Bodetabek). Namun masalah ini akan masuk dalam agenda kerja Pemerintah Pusat. Untuk itu, diperlukan koordinasi antar pemerintah daerah dan diperlukan pula kekuatan hukum dari pemerintah pusat sebagai penanggung jawab. Padahal rencana pemindahan pemukiman penduduk dari pusat kota ke pinggiran, sudah ada sejak dulu.

Penyelenggaraan pelayanan publik bidang transportasi di DKI Jakarta dinilai oleh beberapa kalangan masih belum optimal. Sarwono (2005) mengatakan: peraturan kelembagaan serta tata laksana manajemen wilayah di DKI Jakarta sama sekali tidak memadai untuk mengelola wilayah yang demikian padat dan masih mempunyai daya tarik demikian besar. Oleh karena itu mengurus Jakarta bukanlah pekerjaan mudah. Ironis, menurut Sarwono (2005), justru karena statusnya sebagai Daerah Khusus Ibukota, Jakarta tertinggal karena otonominya bertumpu di tingkat provinsi. Akibatnya seluruh kewenangan dan tanggung jawab pelayanan publik bertumpuk di Balai Kota, khususnya di tangan Gubernur. Dengan kenyataan seperti ini tentunya sulit untuk mewujudkan pelayanan publik yang responsif.

Gubernur Sutiyoso (2005) sendiri mengatakan bahwa masalah transportasi di Jakarta sangat kompleks. Bahkan diperkirakan pada tahun 2014, akan terjadi stagnasi pergerakan kendaraan di Jakarta apabila tidak sedini mungkin diatasi dengan berbagai macam program pembangunan transportasi. Pendapat ini menegaskan bahwa memang pengelolaan bidang transportasi di Jakarta bukanlah sesuatu yang gampang. Hal itu membutuhkan keseriusan berbagai pihak untuk menanganinya.

Selanjutnya, Gubernur Sutiyoso (2005) juga menjelaskan bahwa pembangunan transportasi yang harus dilakukan di DKI itu ada 3 moda yaitu: (1) *Dedicated Line*, termasuk *busway*; (2) Rel seperti: monorel, KRL dan Subway; dan (3) Angkutan Sungai. Ketiga moda transportasi tersebut perlu dikembangkan karena bersifat *Mass Rapid Transportation* (MRT) atau transportasi massal yang cepat. Dalam hal ini *busway* merupakan prioritas yang bisa dilaksanakan.

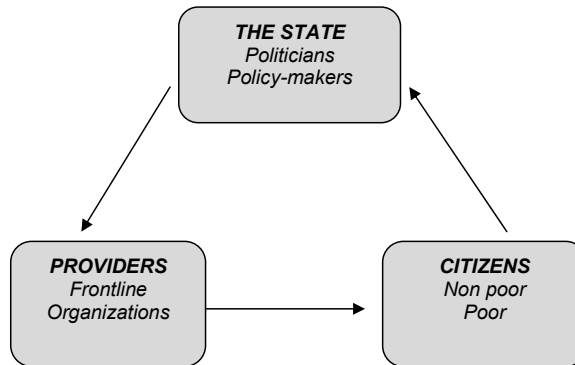
Jakarta adalah kota besar di mana berbagai kegiatan pemerintahan, ekonomi, perdagangan, transportasi dan jasa yang berskala besar berada di dalamnya. Namun kekuasaan yang terpusat di tangan Gubernur ternyata tidak efektif untuk menyelesaikan masalah-masalah kronis yang menimpa DKI seperti sampah, banjir dan lalu-lintas.

Konsep dasar pelayanan yang dikemukakan pada Bab I mengacu kepada model umum pelayanan publik yang terbentuk dari tiga pihak yaitu Pemerintah (*the state*) selaku pemegang kebijakan, Penyedia

²⁷ _____, *Menjadikan Jakarta Kawasan Bisnis*, http://www.jakarta.go.id/v21/fokus_kita/?act=detil&fid=97

layanan (*provider*) dan warga masyarakat (*citizen*) selaku pengguna transportasi. Kelompok pemerintah (*the state*) itu sendiri terbagi atas dua kelompok, yaitu politisi (*politicians*) yang memperjuangkan hak-hak publik dan pembuat kebijakan (*Policy makers*) yang mengemban kewenangan untuk mengatur dan mengurus pelayanan publik. Lalu penyedia layanan (*Providers*) juga terbagi ke dalam dua kelompok, yakni garda depan (*frontline*) dan organisasi atau lembaganya. Sedangkan masyarakat/warga (*citizens*) dibedakan dalam dua kelompok, yaitu orang kaya (*Non poor*) dan orang miskin (*poor*).

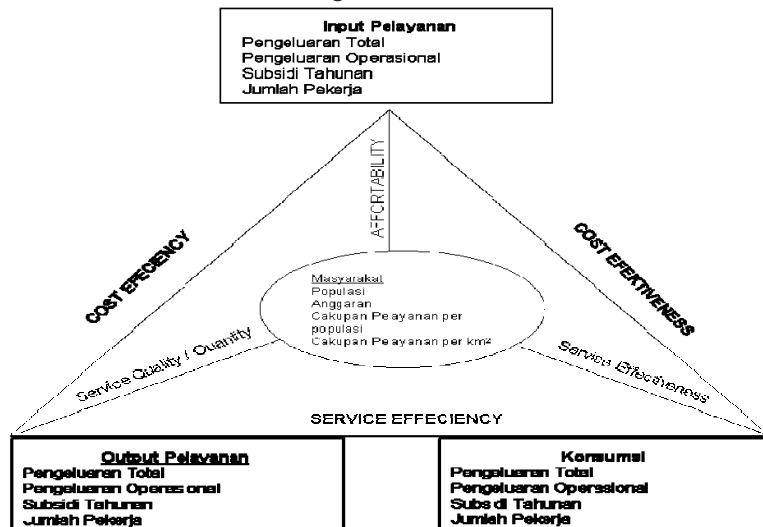
Gambar 8.6.
Model Umum Pelayanan Publik



Sumber: Jurnal Forum Inovasi UI Vol 8

Sedangkan pada model transportasi, maka gambaran umum pelayanan transportasi digambarkan pada bagan di bawah ini:

Gambar 8.7.
Prinsip Dasar Hubungan Antara Kriteria Evaluasi Kinerja dalam Organisasi Pengelola Angkutan Umum



Sumber: Progress Report III Monitoring Pelaksanaan BRT, 2004

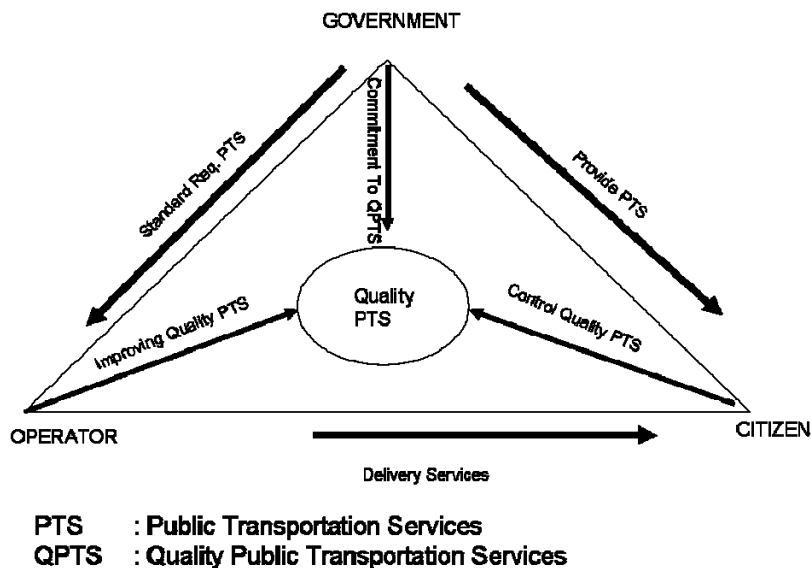
Gambar di atas menunjukkan bagaimana hubungan antara komponen pembentuk sistem angkutan umum. Terdapat tiga komponen dasar yaitu *Input* Pelayanan, *Output* Pelayanan dan Konsumen. Apabila dianalisis dengan model pelayanan yang dikemukakan pada model pelayanan di bawah ini, maka sebagai *input* adalah pemerintah, *output*-nya adalah provider dan konsumsinya adalah masyarakat.

Adapun analisis dari model tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan (Pemda DKI Jakarta) harus menyediakan pelayanan transportasi umum berkualitas yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat dan mempunyai komitmen terhadap peningkatan kualitas pelayanan transportasi umum.
2. Untuk menyediakan sistem transportasi yang efisien dan efektif, maka pemerintah perlu mengeluarkan standar pelayanan minimal (SPM) yang kemudian menjadi patokan kualitas pelayanan yang dioperasionalkan oleh operator dan pihak operator harus meningkatkan kualitas pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dapat dimanfaatkan secara maksimal.
3. Masyarakat sebagai pengguna transportasi dapat merasakan manfaat dari kebijakan yang dilakukan pemerintah, sehingga dapat dicapai suatu tingkat kepuasan pengguna transportasi umum, serta melakukan kontrol secara proaktif terhadap kualitas pelayanan transportasi umum.

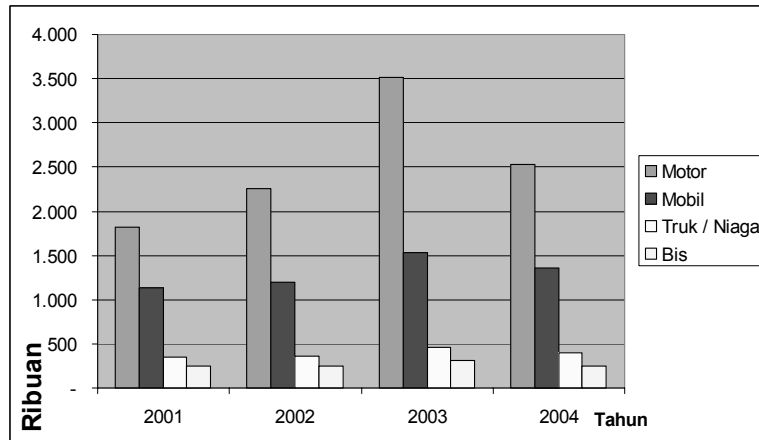
Hasil analisis di atas, dapat dimodelkan dalam suatu bagan sebagai berikut:

Gambar 8.8.
Model Pelayanan Transportasi Perkotaan



Masalah yang paling penting adalah ketidakseimbangan pertumbuhan jumlah kendaraan yang sangat cepat di wilayah Jabodetabek dengan pembangunan infrastruktur jalan raya.

Gambar 8.9.
Gambaran Perkembangan Jumlah Kendaraan di DKI Jakarta
Tahun 2001-2004



Sumber Dishub Pemprov DKI Jakarta, 2004

Pada tahun 2014, kota Jakarta akan kolaps macet total akibat pertumbuhan kendaraan tidak sebanding dengan pertumbuhan jalan.²⁸ Pada saat itu, siapa saja boleh beli mobil namun tak bisa keluar rumah, cukup diselimuti saja di garasi. Untuk mengatasi masalah itu, Gubernur Sutiyoso menggagas suatu pola transportasi makro. Dia pun memotivasi Rustam Effendi selaku Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta untuk membantunya mewujudkan obsesi itu. Itulah ikhwal awal berprosesnya reformasi total (revolusi) transportasi di Jakarta

Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta di bawah kendali Gubernur Sutiyoso dalam jabatan periode keduanya, tampaknya sangat fokus untuk menata transportasi Jakarta secara makro dan terintegrasi, selain (sekaligus) ingin membebaskan Jakarta dari bencana banjir. Gubernur Sutiyoso, tampaknya bertekad kuat untuk mengukir karya pengabdian mengatasi dua hal masalah sangat krusial di Jakarta itu pada akhir masa jabatannya.

Gubernur Sutiyoso tentu sangat menyadari tidak mudah mewujudkan obsesi pengabdian jika tidak didukung oleh para staf yang handal, terutama di *level* Kepala Dinas dan Kepala Bagian. Salah seorang staf penting yang dipilih untuk mewujudkan obsesinya adalah Rustam Effendi memegang jabatan Kepala Dinas Perhubungan. Seorang pamong yang memiliki *track record* mengesankan di setiap pos jabatan yang dipercayakan padanya.

Rupanya, Gubernur Sutiyoso, tidak salah pilih kepada pamong yang mampu bertindak layaknya *entrepreneur* itu untuk membantunya menata transportasi Jakarta yang sedemikian rumit. Jika Ali

²⁸ Haposan, dan robin simanullang, *Revolusi Transportasi Jakarta*, <http://www.e-ti.com/ensiklop/edi/s/sutiyoso/berita/2005/revolusi.shtml>

Sadikin punya staf Rio Tambunan dalam melakukan karya besar menata kota Jakarta, Sutiyoso memiliki staf Rustam Effendi melakukan karya spektakuler menata transportasi Jakarta.

Gubernur Sutiyoso dibantu Rustam merumuskan langkah yang perlu diambil Pemda DKI sebagai solusi nyata mengatasi permasalahan transportasi kota Jakarta. Langkah atau solusi nyata itu disebut Program Pengembangan Pola Transportasi Makro (PTM) DKI Jakarta atau *Jakarta Macro Transportation Scheme* (JMaTS).

Pola Transportasi Makro itu mengintegrasikan empat sistem transportasi umum, yakni bus *priority* (antara lain *busway*), *Light Rail Transit* (LRT), *Mass Rapid Transit* (MRT) dan Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan (ASDP). Dengan PTM yang memanfaatkan tiga basis transportasi yaitu jalan, rel dan air, ditambah kebijakan *traffic restraints* (pembatasan lalu-lintas), diharapkan kemacetan Jakarta sudah teratasi pada tahun 2007 atau paling lambat tahun 2010.

Sebuah keyakinan yang fantastis dan revolusioner, mematahkan ketakutan warga bahwa tahun 2014 Jakarta akan kolaps dan macet total akibat ketidakseimbangan pertumbuhan kendaraan bermotor dengan jalan. Mitos muncul karena persis di tahun 2014 kedua vektor pertumbuhan kendaraan dan jalan akan bertemu di satu titik untuk mentok dan memacetkan Jakarta.

3. STRATEGI PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM BIDANG TRANSPORTASI PERKOTAAN DI DKI JAKARTA

3.1. Kondisi Aktual Transportasi di DKI Jakarta

Sebelum menjelaskan mengenai analisis strategi peningkatan pelayanan publik bidang transportasi perkotaan terlebih dahulu diuraikan tentang keadaan transportasi di DKI Jakarta dari data sekunder maupun beberapa nara sumber.

Rustam efendi pada waktu itu sebagai Kadishub DKI Jakarta menyebutkan, kendaraan bermotor di Jakarta yang saat ini berjumlah 5,4 juta unit terus saja meningkat rata-rata 11 persen pertahun. Di tahun 2003, setiap hari rata-rata telah dikeluarkan 138 STNK baru. Itu berarti, ada tambahan 138 kendaraan perhari melintasi jalanan Jakarta. Dengan jarak antara satu kendaraan dengan kendaraan lainnya masing-masing setengah meter saja ke muka dan ke belakang, maka dibutuhkan ruang (jalan) enam meter per unit. Sehingga, total perhari harusnya dibutuhkan tambahan jalan baru sepanjang 828 meter.

Di tahun 2004, pertambahan kendaraan itu meningkat menjadi rata-rata 269 unit perhari, yang berarti harus dibutuhkan tambahan jalan baru 1.614 meter setiap hari.

Kondisi itu masih diperparah lagi dengan kehadiran lalu lalang 600.000 unit kendaraan (mengangkut sekitar 1,2 juta orang) dari wilayah Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi memasuki Jakarta, di tahun 2003. Kendaraan Bode tabek itu tentu saja ikut mengalami pertumbuhan, bisa jadi pada tahun 2004 sudah mencapai 700.000 unit perhari.

Persoalan transportasi Jakarta menjadi semakin rumit tatkala dimunculkan data terbaru, bahwa rasio jumlah kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum adalah 98 persen berbanding 2 persen. Sayangnya, walau rasio jumlah kendaraan pribadi secara nisbi hampir mencapai 100 persen, atau tepatnya 98 persen namun jumlah manusia yang diangkut relatif tak berbeda jauh dengan jumlah manusia yang diangkut 2 persen kendaraan umum itu.

Kendaraan pribadi yang rasio jumlahnya 98 persen itu hanya mampu mengangkut 49,7 persen perpindahan manusia perhari, sedangkan kendaraan umum yang hanya 2 persen mampu mengangkut hingga 50,3 persen perpindahan manusia perhari.

Ketimpangan itulah yang mengangkat kembali ke permukaan kesimpulan klasik, betapa kondisi angkutan umum sudah sangat begitu memprihatinkan. Sebab dari tahun ke tahun proporsi jumlah angkutan umum semakin berkurang. Kemampuan menambah ruas jalan pun semakin sulit. Sementara penambahan kendaraan pribadi semakin pesat sedangkan panjang jalan hanya dapat bertambah kurang dari satu persen pertahun, itupun hanya bisa berupa *underpass* dan *flyover*. Sedangkan kendaraan rata-rata bertambah 11 persen pertahun.

Jika persentase pertumbuhan kendaraan bertambah tetap secara linier, demikian pula persentase pertumbuhan jalan linier tetap lambat, maka dipastikan persis pada tahun 2014 kedua sektor itu akan bertabrakan membuat Jakarta kolaps macet total.

Lalu-lintas mengalami kelumpuhan sebab kendaraan tak bisa bergerak, keluar dari garasi pun sudah tak bisa. “Anda boleh beli mobil tapi tidak usah dikendarai simpan saja baik-baik selimuti di garasi,” kata Rustam galau. “Bayangkanlah, hiruk-pikuknya kota Jakarta sedemikian rupa. Apa yang bisa kita buat kalau tidak berani memecahkan ini,” gugat Rustam optimis. Kata Rustam, untung saja hasil awal pemecahan masalah lewat kehadiran *busway* sudah mulai menjanjikan betapa efektifnya sistem jaringan berbentuk Pola Transportasi Makro itu. Rustam memastikan keberanian mengambil keputusan adalah salah satu kata kunci penyelesaian masalah lalu-lintas Kota Jakarta.

Berdasarkan data tentang transportasi di DKI Jakarta dengan membandingkan antara jumlah kendaraan tidak sebanding dengan pengguna jalan, maka sebagaimana karakteristik kendaraan kota-kota besar di negara berkembang, memiliki sumber daya yang terbatas. Sepertinya misalnya keadaan infrastruktur transportasi pada umumnya memiliki jalan yang sempit, parkir yang terbatas dan pengguna jalan yang beragam. Oleh karena itu para pembuat kebijakan harus merumuskan strategi bagaimana agar keadaan infrastruktur yang dapat dioptimalkan dengan cara; mengelola peraturan perjalanan perjalanan dengan membatasi, mempengaruhi dan membiarkan orang untuk memilih rute perjalanannya dan moda angkutan yang dipergunakan dengan beberapa konsekuensi pengorbanan yang harus dikeluarkan. Pendekatan strategi ini disebut “*Traffic Demand Management*”^{*}.

Terkait dengan strategi peningkatan pelayanan publik dalam transportasi perkotaan menurut Amalia Aldian (2007) juga dikatakan bahwa ada 3 (tiga) strategi meliputi, pertama: strategi Manajemen Kapasitas (*capacity management*) yaitu melakukan optimalisasi prasarana dengan cara mengurangi gangguan pinggir jalan, mengurangi perparkiran yang menggunakan badan jalan, Had memperbaiki perencanaan jalan, kedua: strategi manajemen prioritas (*priority management*) yaitu pengaturan dengan cara membenahi prioritas pada angkutan massal seperti *busway*, *subway*, pejalan kaki, sepeda dan lain-lain, ketiga: manajemen permintaan (*demand management*) yaitu strategi pengaturan dengan cara seperti *three in one*, *road pricing* dan peningkatan kualitas angkutan umum massal.

3.2. Strategi *Traffic Demand Management*

Traffic Demand Management merupakan strategi manajemen lalu-lintas dengan fokus perhatiannya adalah bagaimana mengelola infrastruktur lalu-lintas yang ada.

Pada umumnya, *Traffic Demand Management* atau disebut manajemen permintaan atau juga manajemen mobilitas, harus mencerminkan prioritas sebagai berikut:

- a. Kendaraan/perjalanan darurat
- b. Berjalan kaki
- c. Bersepeda
- d. Angkutan umum

- e. Kendaraan angkutan barang
- f. Taksi
- g. Mobil berpenumpang 1 orang
- h. Parkir mobil

Adapun program transportasi di DKI Jakarta baru akan menerapkan program-program yaitu:

- a. Angkutan umum massal
- b. Pejalan kaki
- c. Mobil pribadi
- d. Parkir mobil

Sesuai hasil penelitian dengan diperoleh data tentang transportasi perkotaan, dapat menjadi bahan atau referensi untuk melakukan analisis secara diskriptif tentang strategi peningkatan pelayanan publik bidang transportasi perkotaan dengan menggunakan model analisis *traffic demand management*. Untuk itu uraian penjelasan strategi tersebut sesuai dengan data yang ada secara kronologis dibawah ini:

3.2.1. Angkutan Umum Massal

Untuk memecahkan masalah ketidakseimbangan pertumbuhan jumlah kendaraan dengan pembangunan infrastruktur jalan raya., Pemprov DKI Jakarta merencanakan Pola Transportasi Makro (PTM) Jakarta atau Jakarta *Macro Transportation Scheme* (JMaTS). Program ini diawali dengan pengoperasian *busway* TransJakarta (Tije) sebagai titik start atau embrio reformasi total (revolusi) angkutan umum ibukota Jakarta yang lebih nyaman, layak dan manusiawi.

Program PTM Jakarta itu mengintegrasikan empat sistem transportasi umum, yakni *bus priority* (antara lain *busway*), *Light Rail Transit* (LRT), *Mass Rapid Transit* (MRT) dan Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan (ASDP). Dengan PTM yang memanfaatkan tiga basis transportasi yaitu jalan, rel dan air, ditambah kebijakan *traffic restraints* (pembatasan lalu-lintas) dan yang terbaru yaitu teknologi E RTP (*Electronic Road Traffic Pricing*), diharapkan kemacetan Jakarta sudah mulai teratasi pada 2007 atau paling lambat 2010.

Pengguna angkutan umum, menurut hasil penelitian Dinas Perhubungan DKI Tahun 2004, dapat dibedakan menjadi *Captive transit riders* dan *choice transit riders*. *Captive transit riders* adalah pengguna angkutan umum yang selalu memakai angkutan umum (tanpa ada pilihan lain). Sedangkan *choice transit riders* merupakan penumpang angkutan umum yang dapat memilih moda angkutan umum atau kendaraan pribadi.

Sasaran utama untuk meningkatkan utilitas angkutan umum adalah *choice transit riders* atau dengan kata lain pengguna kendaraan pribadi yang beralih kepada moda transportasi umum. Untuk memenuhi segmentasi pengguna kendaraan pribadi, maka angkutan umum harus mempunyai keunggulan terutama dari kenyamanan, keamanan dan kecepatan.

Sebelum mendesain Pola Transportasi Makro (PTM), Gubernur Sutiyoso terlebih dahulu menganjurkan Rustam Effendi mempelajari persoalan lalu-lintas Jakarta sepanjang kurun waktu tahun 1985-2001. Di era itu pernah sangat menonjol gagasan mendirikan *mass rapid transit* (MRT), sebuah sistem perjalanan massal memanfaatkan rel kereta api bawah tanah atau *subway*.

Hingga bulan Juni 2001, saat Gubernur Sutiyoso memanggil Rustam untuk memikirkan secara makro sistem transportasi umum di Jakarta, terbukti *subway* belum terwujud. Rustam masih ingat betul pertemuan pertamanya dengan Gubernur Sutiyoso. Rustam, ketika itu diperintah, “Kau bisa nggak membantu saya menciptakan suatu jaringan makro di Jakarta ini?” seru Gubernur.

Sebuah perintah, yang lebih tepat disebut sebagai ide baru, itu segera diresponi dan dijabarkan Rustam. Ia menjanjikan konsepnya akan selesai Mei 2002. Berdasar kronologi itulah, Rustam selalu menyebutkan Gubernur Sutiyoso adalah inisiator penggagas ide dan pemimpin Pola Transportasi Makro (PTM) Jakarta. Sedangkan dirinya tak lebih hanya pelaksana saja, tukang gebrak atau tukang ‘sikat’ saja.

Dibantu oleh konsultan CTS-UI (*Center for Transportation Studies* Universitas Indonesia), Jakarta, pimpinan Soetanto Soehodo, Rustam segera bekerja keras mewujudkan visi Gubernur. Ia membuat skenario pengembangan sistem transportasi angkutan umum massal tahun 2007, 2010, dan 2020 berbasiskan tiga pengembangan.

Yakni, pengembangan sistem angkutan berbasis fisik jalan, rel, dan air. Ketiga basis itu di-*back up* dengan pengembangan ketentuan pembatasan lalu-lintas (*traffic restraints*). *Busway* adalah demonstrasi paling awal aplikasi Pola Transportasi Makro berbasis jalan. Rustam menyebutkan hingga tahun 2010, Dinas Perhubungan DKI Jakarta telah menyiapkan sebanyak 15 *bus priority corridor*.

Sembilan koridor di antaranya bisa langsung siap diaplikasikan menjadi *busway*. Enam sisanya masih harus melalui modifikasi, seperti memperlebar jalan yang sempit dengan membebaskan tanah warga, atau mengambil sisi-sisi sungai kalau memang ada sungai yang bisa dimanfaatkan. Atau, bila perlu dinaikkan ke atas menjadi *elevated road*. Namun, *elevated road* sangat berbiaya mahal.

Pada kurun waktu tahun 2007 ditambah lagi empat koridor baru operasional. Keempat koridor tambahan itu, Koridor-4 Pasar Baru-Kebun Jeruk, Koridor—5 Kampung Rambutan-Tanjung Priok, Koridor-6 Pulogebang-Bundaran HI dan Koridor-7 jurusan Cililitan-Grogol. Sehingga tahun itu total terdapat tujuh koridor operasional.

Pada tahun bersamaan mulai pula beroperasi dua lingkaran jalur monorel. Dua jalur *monorel* dimaksud adalah *green line* yang bergerak memutar di sepanjang lingkaran dalam kota dan *blue line* jurusan Kampung Melayu-Taman Anggrek.

Pada kurun waktu tahun 2010 akan ada lagi tambahan delapan koridor *busway*, serta mulai beroperasi jalur *subway* MRT jurusan Lebak Bulus-Dukuh Atas. Kedelapan tambahan *busway* adalah Koridor-8 jurusan Cililitan-Tanjung Priok, Koridor-9 Pasar Minggu-Manggarai, Koridor-10 Pulogebang-Kampung Melayu, Koridor-11 Ciledug-Blok M, Koridor-12 Warung Jati-Imam Bonjol, Koridor 13 Kalimalang-Blok M, Koridor-14 Lebak Bulus-Kebayoran Lama, dan Koridor-15 Senayan-Tanah Abang.

Gubernur Sutiyoso menyebutkan, lebih senang memilih *busway* sebagai prioritas transportasi massal Jakarta 2020 sebab lebih ekonomis. Mengutip sumber Bank Dunia (*World Bank*), Rustam menyebutkan biaya pembangunan *busway* rata-rata 2-5 juta dolar AS perkilometer.

Itu, jauh lebih murah dibandingkan *monorel* yang membutuhkan biaya pembangunan 10-25 juta dolar AS perkilometer. Dan *subway* atau MRT yang lebih mahal lagi mencapai 50-100 juta dolar AS perkilometer. “MRT itu berbiaya mulai 50-100 juta dolar AS per kilometer, jadi tidak mungkin kalau ditangani oleh Pemda,” kata Rustam menimpali. Rustam memberi catatan khusus soal biaya ini. Kendati Bank Dunia mematok biaya pembangunan *busway* rata-rata 2-5 juta dolar AS perkilometer, namun pada Koridor-1 Blok M-Kota, kreasinya hanya membutuhkan biaya 1,50-1,75 juta dolar AS per kilometer.

“Nah, maka diputuskan *busway* itulah untuk basis angkutan jalan,” ujar Rustam lebih menjelaskan apa yang dikemukakan Sutiyoso, untuk menyakinkan bahwa pilihan itu tak salah. Pengembangan angkutan umum massal berbasis rel terdiri *light rail transit* (LRT) yang ringan, dan *heavy rail* yang berat berupa *subway*. LRT yang disebut pula monorel, akan operasional pertamakali tahun 2007. Terdiri dua jalur yaitu *green line* yang bergerak memutar di sepanjang lingkaran dalam kota dan *blue line* jurusan Kampung Melayu-Taman Anggrek.

Sedangkan MRT yang baru bisa terealisasi tahun 2010, itu bermula dari Lebak Bulus-Fatmawati-Blok M terus langsung ke Kota. Dari Lebak Bulus hingga Ratu Plaza MRT masih bersifat *elevated*, barulah sejak dari Ratu Plaza berubah menjadi *subway*, bergerak masuk bawah tanah menembus Jalan Sudirman hingga di Harmoni muncul kembali ke permukaan. Dari Harmoni MRT kembali memanfaatkan jalur *elevated*.

Pengembangan angkutan umum massal berbasis air atau *Waterways Transport*, akan memanfaatkan sungai-sungai yang sudah ada. Di Jakarta terdapat minimal 13 aliran air memiliki lebar antara 100-300 meter yang dapat dimanfaatkan menjadi *waterways transport*, sekaligus menjadi angkutan wisata dan *waterfront city*.

3.2.2. Program Busway

Salah satu alternatif yang cukup tepat dan sedang dikembangkan dalam sistem angkutan bus di wilayah DKI Jakarta adalah *Busway*. *Busway* adalah jalur yang digunakan khusus untuk bus, yang benar-benar terpisah dari jalur kendaraan lain sehingga ketepatan jadwal perjalanan lebih dapat dipastikan. Program ini sejalan dengan upaya Pemprov DKI Jakarta untuk meningkatkan pelayanan umum yang mempunyai sasaran memperbanyak frekuensi keberangkatan bus di tiap pemberhentian, ketepatan jadwal, jaminan keamanan dan kenyamanan, yang diperoleh dengan biaya yang relatif terjangkau.

Pola transportasi terintegrasi itu, layak disebut sebagai revolusi atau reformasi total transportasi Jakarta. Revolusi transportasi itu telah diawali dengan beroperasinya Transjakarta *Busway*, sejak 15 Januari 2004.

Transjakarta *Busway* itu dianggap sebagai titik awal atau embrio reformasi total angkutan umum ibukota Jakarta yang lebih nyaman, layak dan manusiawi. Selain dimaksudkan merangsang warga mematuhi disiplin berlalulintas, Transjakarta *Busway* juga sebagai bukti keberpihakan Pemerintah daerah DKI Jakarta terhadap masyarakat pengguna angkutan umum.

Transjakarta *Busway* yang fenomenal sebagai alat transportasi umum baru Kota Jakarta, merupakan inisiatif Gubernur DKI Jakarta yang dibantu Kepala Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta Rustam Effendi.

Ketika mewujudkan ide ini, Gubernur sebagai Inisiator atau sebagai penggagas, pendorong lahirnya Pola Transportasi Makro (PTM) Jakarta, secara khusus berada di belakang untuk mem-*back up* penuh perjuangan untuk menggulirkan program *busway*.

Busway sesungguhnya sebagai salah satu strategi awal *grand design* baru konsep transportasi yang disebut Pola Transportasi Makro (PTM) DKI Jakarta atau, Jakarta *Macro Transportation Scheme* (JMaTS) berhorison waktu tahun 2007, 2010, hingga 2020. Dengan embrio dan titik awal *busway*, tampaklah betapa kuatnya visi Gubernur Sutiyoso memecahkan persoalan kemacetan Kota Jakarta.

Visi itu, jika saja tak segera direalisasikan maka dipastikan Jakarta pada tahun 2014 akan terancam kolaps, macet total karena ketidakseimbangan pertumbuhan kendaraan dengan pertumbuhan jalan. *Busway*, kata Rustam Effendi, yang mendampingi Gubernur Sutiyoso ketika wawancara dengan

wartawan Tokoh Indonesia, adalah demonstrasi paling awal dari aplikasi Pola Transportasi Makro atau PTM, yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam peraturan daerah (Perda) dan surat keputusan SK gubernur.

Yakni, Perda No. 12 Tahun 2003 tentang Lalu-lintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai, Danau, serta Penyeberangan di Provinsi DKI Jakarta, serta SK Gubernur DKI Jakarta No. 84 Tahun 2004 tentang Penetapan Pola Transportasi Makro di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Busway adalah kisah romantik Gubernur Sutiyoso ketika memulai program PTM. Ia bukan hanya belajar bagaimana menjalankan *busway* ke Bogota. Pengalaman unik walikota Bogota mengelola *busway* ikut dipelajari. Ketika berguru ke Amerika Latin, kota Bogota itu, Gubernur Sutiyoso sempat bertanya kepada walikota tentang pengalamannya saat mencoba *busway*.

“Saya mau dilengserkan gara-gara *busway* ini. Tetapi setelah masyarakat saya tahu kegunaannya, sekarang saya didemo setiap hari, mereka minta untuk ditambah koridornya sesegera mungkin,” kata Sutiyoso, mengulang ucapan walikota Bogota, yang akhirnya berhasil tampil menjadi calon terkuat pemilihan presiden Kolombia.

Belajar dari pengalaman walikota Bogota itulah, ketika di Jakarta digebuki tentang *busway* Gubernur Sutiyoso diam saja. Karena sudah mengerti bahwa harus seperti begitulah memang pengalamannya. Begitulah, pengoperasian Transjakarta *Busway*, tidak serta-merta disambut suka-cita oleh warga. Malah pada awalnya dicerca. Mereka juga dituding melakukan korupsi dengan *me-mark up* biaya pembangunan *busway* itu. Namun, atas dorongan dan pimpinan Gubernur Sutiyoso, program *busway* terus melangkah.

Gubernur Sutiyoso berani dan tegas mengoperasikan Transjakarta *Busway*, sebab didasari oleh besarnya kerinduan terpecahkannya masalah angkutan umum dan kemacetan Jakarta. Hujatan tak bisa membendung reformasi total transportasi itu.

Tak berapa lama hujatan itu pun berubah menjadi pujian. Satu bulan berikutnya, hasil penelitian *Japan International for Cooperation Agency* (JICA) bekerjasama dengan Bappenas, menunjukkan sebanyak 14% pengguna *busway* terbukti berasal dari kalangan berduit yang sebelumnya pengemudi mobil pribadi. Mereka inilah yang awalnya menolak keras ide baru *busway* sebab menduga lajur jalannya akan menyempit diambil *busway*.

Dengan rendah hati, Gubernur Sutiyoso mengakui, *busway* sama sekali belum menyelesaikan kemacetan Jakarta. Baginya *busway* di luar fungsi teknis membawa misi lain sebagai sarana edukatif masyarakat agar berdisiplin dalam berlalu-lintas, mengajak pengguna kendaraan pribadi untuk lebih baik menggunakan angkutan umum (*busway*), dan sekaligus sebagai bukti keberpihakan Pemerintah Daerah DKI Jakarta terhadap masyarakat pengguna angkutan umum.

Pengelolaan *busway* selanjutnya diserahkan ke Badan Pengelola (BP) TransJakarta, pimpinan Irzal Djamil yang sebelumnya menjabat Asisten Pembangunan Pemprov DKI Jakarta. Dan Rustam Effendi, seorang yang tadinya dicerca malah menjadi dicinta itu, sebagai Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta, lalu sibuk mematangkan aplikasi konsep Pola Transportasi Makro (PTM) Jakarta itu.

Desain *busway* dibuat sedemikian rupa sehingga memungkinkan bus berjalan di jalur khusus tanpa adanya gangguan dari lalu-lintas lain sehingga kecepatan operasional bus dapat dipertahankan. Secara umum, tujuan dari penerapan sistem *busway* ini adalah sebagai berikut:

- Peningkatan perjalanan penumpang bus eksisting;
- Pemisahan jalur dari kendaraan pribadi;
- Waktu perjalanan yang lebih terjadual dan dapat diperkirakan;

- Peningkatan kenyamanan, keamanan dan keselamatan bagi pengguna bus;
- Meningkatkan koordinasi pelayanan antar angkutan umum;
- Meningkatkan efisiensi operasional pada perusahaan bus;
- Membuat sistem tarif yang lebih efektif.

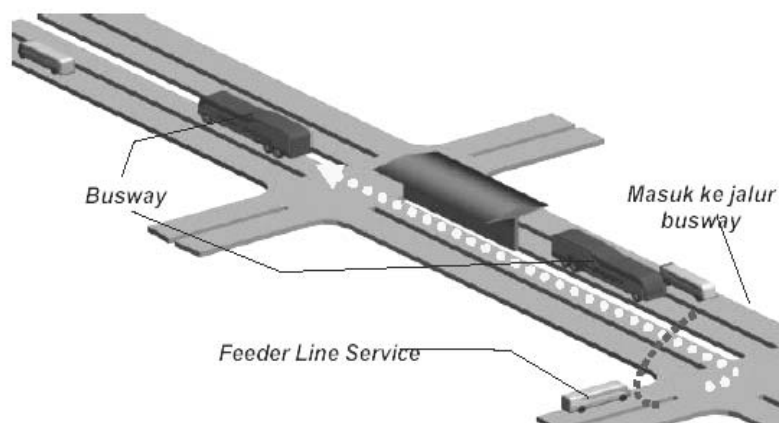
Beberapa jalur diusulkan, maka dipilih koridor Blok M–Kota yang ditetapkan oleh Pemprov DKI Jakarta untuk diujicobakan sebagai *pilot project* dari proyek *Busway*. Proses pembelajaran masyarakat dimulai tanggal 15 Januari 2004 hingga 31 Januari 2004. Sementara implementasi operasional dimulai pada 1 Februari 2004 dengan jam operasi antara pukul 05.00–22.00. Menurut data dari BLU transjakarta *busway* tentang jumlah penumpang dan panjang lintasan *busway* dari tahun 2004 sampai dengan 2007 sebagai berikut:

Tabel 8.4.
Jumlah Penumpang (Dalam Ribuan)
dan Panjang Lintasan Busway

No.	Tahun	Koridor							Jumlah
		I	II	III	IV	V	VI	VII	
1	2004	15.926							15.926
2	2005	20.795							20.795
3	2006	23.288	8.252	7.271					38.811
4	2007*	3.684	1.196	985	189	306	224	161	6.747
		63.695	9.449	8.256	189	306	224	161	82.280
Panjang Lintasan (Km)		12,90	14,30	18,70	11,85	13,50	13,30	12,80	97,35

Sumber: BLU Transjakarta Busway
Catatan: Sampai dengan bulan Februari 2007

Gambar 8.10.
Sistem Feeder Busway dan Jalur Busway



Sumber: Trans-Jakarta Bus Rapid Transit System Technical Review, 2003

Pelaksanaan sistem *busway* direncanakan terintegrasi dengan pelaksanaan sistem pendukungnya (*feeder*). *Feeder* adalah sistem angkutan pengumpang antara jalur *busway* dengan daerah lainnya (misalnya: Komplek perumahan, perkantoran, pasar dan lain-lain). *Feeder* ini sangat berperan bagi kesuksesan sistem *busway* yang akan diterapkan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 8.11 di halaman sebelumnya.

Setiap bis yang berada pada jalur *busway* mempunyai sistem yang berbeda dengan bis reguler pada umumnya. Perbedaan yang paling mencolok adalah sistem turun naiknya penumpang yaitu sebelah kanan (reguler sebelah kiri). Penggunaan pintu sebelah kanan, merupakan terobosan baru dan membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap sirkulasi turun-naiknya penumpang. Pada gambar di bawah ini, terdapat gambar tentang *busway*, bis dan haltenya di daerah Bunderan Hotel Indonesia.

Gambar 8.11.
Halte Busway



Sumber: Trans-Jakarta Bus Rapid Transit System Technical Review, 2003

Berbeda dengan Bus Kota Reguler lainnya, *busway* di Jakarta memiliki tempat duduk yang menyamping, sehingga kapasitas angkut bus dapat meningkat dengan kapasitas maksimal 31 tempat duduk dan 54 berdiri, jadi kapasitas penuh bus sebanyak 85 penumpang. Ini tentunya peningkatan kapasitas yang cukup signifikan, mengingat sebelumnya, setiap bus kota dirancang untuk penumpang maksimal 60 orang saja. Untuk lebih jelasnya, bentuk interior *Busway* dapat dilihat pada Gambar 8.12.

Gambar 8.12.
Interior Busway



Sumber: Trans-Jakarta Bus Rapid Transit System Technical Review, 2003

Pengembangan koridor *Busway* yang akan berjumlah 15 koridor, diawali dengan *pilot project* pembangunan koridor I yaitu lajur Blok M–Kota yang melalui jalan-jalan protokol seperti Jenderal Sudirman, MH Thamrin sampai dengan Stasiun Kota.

Pada saat penelitian ini dilakukan, koridor yang sudah berfungsi baru koridor I. Namun seiring perkembangan waktu, saat ini koridor yang sudah berfungsi sudah sekitar 4 buah. 3 Koridor lagi segera menyusul pada akhir tahun 2006 ini. Namun untuk lebih fokusnya pembahasan, maka analisis dibatasi dengan asumsi hanya koridor satu yang sudah berfungsi.

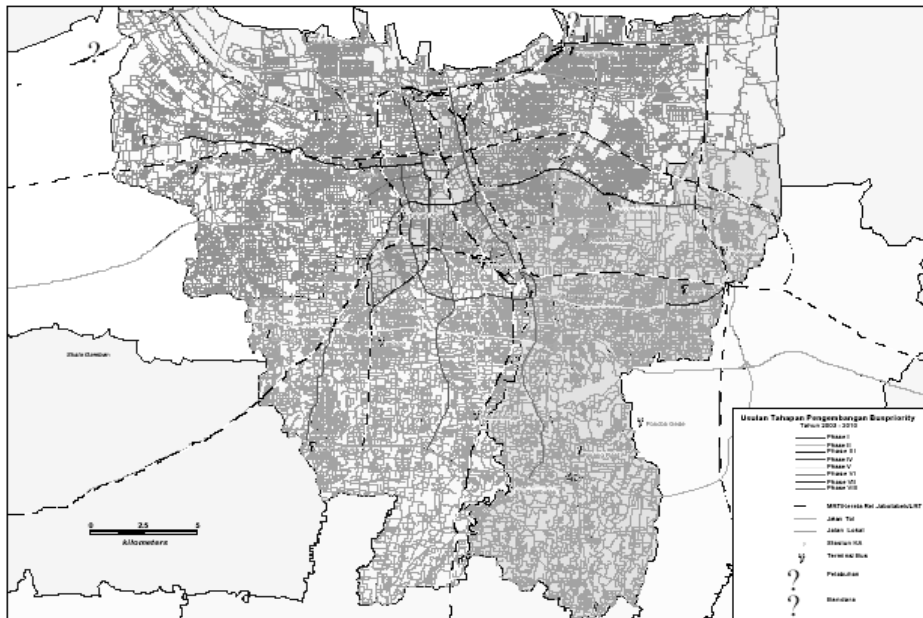
Untuk lebih jelasnya tentang rencana koridor *busway*, dapat dilihat dari data dan gambar yang dikumpulkan dari dinas perhubungan DKI Jakarta.

- Jumlah Armada : 56 Unit.
- Jumlah Halte : 20 Unit.
- Panjang Lintasan : 12,9 Km.
- Waktu Operasi : 05:00 s.d. 22:00
- Tarif
 - o Rp 1.500,-Jam 05:00–07:00
 - o Rp 2.500,-Jam 07:00–22:00
 - o Tarif Terpadu : Rp 3.800 AC & Rp 2.900,-Non-AC.

Keunggulan sistem transportasi pada Koridor I, telah memenuhi berbagai persyaratan yang diminta oleh Konsumen, yaitu:

1. Kemudahan akses untuk angkutan umum;
2. Keamanan;
3. Ruang tunggu yang nyaman bagi penumpang dan terlindung dari cuaca;
4. Waktu tunggu yang singkat;
5. Kualitas pelayanan yang cukup tinggi selama perjalanan;
6. Stasiun/halte pemberangkatan/pemberhentian yang aman;
7. Kemudahan akses ke tujuan atau pindah moda;
8. Ketersediaan Informasi.

Gambar 8.13.
Peta Rencana Pengembangan Busway



Sumber: Trans Jakarta Bus Rapid Transit System Technical Review 2003

Berkenaan dengan pembangunan *busway* tersebut, Gubernur Sutiyoso (2005) mengatakan bahwa pada awal pembangunannya *busway* banyak timbul pro dan kontra dan kendala-kendala yang harus dihadapi. Kendala itu muncul terutama dari kalangan ‘pembesar-pembesar’ di Jakarta. Bahkan pada waktu akan diresmikannya koridor I oleh Menteri Perhubungan pada waktu itu, Agum Gumelar, disarankan untuk ditunda, akan tetapi dengan keyakinan akan manfaatnya bagi masyarakat, maka selaku Gubernur, dirinya memutuskan untuk tetap meresmikannya, bahkan dengan memajukan tanggal peresmian.

Pertimbangan untuk memilih koridor I (Blok M–Kota) sebagai awal pembangunan dilakukan dengan pertimbangan adanya tantangan yang besar dari para ‘pembesar-pembesar’ di Jakarta pada jalur tersebut. Dengan semakin besarnya tantangan tersebut justru hal itu akan semakin berdampak positif bagi keberlanjutan program *busway*, jika program tersebut berhasil. Kesuksesan pembangunan koridor I akan mempermudah pelaksanaan pembangunan di koridor-koridor lainnya, yang rencananya ada 13 koridor.

Keberadaan *busway* paling tidak membuat pelayanan bus kota di jalur Sudirman–Kota menjadi lebih nyaman. Program *busway* yang dioperasikan oleh PT Transjakarta sejak kira-kira 8 (delapan) bulan yang lalu menyediakan sarana dan prasarana transportasi bus kota yang relatif lebih nyaman.

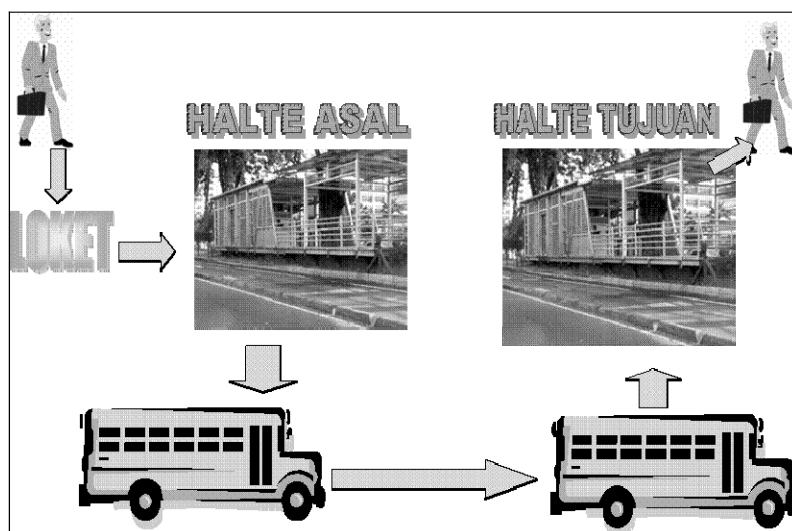
Gubernur Sutiyoso (2005) menyatakan bahwa *busway* itu sangat bermanfaat bagi penumpang angkutan umum di Jakarta. Sejak diluncurkannya, penumpang *busway* tidak pernah sepi dan bahkan semakin banyak. Di samping itu, banyak kalangan di masyarakat yang meminta kepadanya selaku Gubernur DKI Jakarta untuk membangun koridor-koridor lainnya secepatnya.

Dengan adanya *busway*, maka bus-bus Transjakarta tidak perlu terjebak dalam kemacetan di jalur Sudirman–Kota. Penumpang mempunyai pilihan yang lebih efektif dan cepat menuju ke kawasan-

kawasan yang dilewati oleh jalur bus tersebut. Selain itu, keberadaan bus yang diatur sedemikian rupa secara tidak langsung meningkatkan sikap sosial masyarakat Jakarta, yaitu kebiasaan antri, turun dan naik bis pada tempatnya, menjaga kebersihan, bahkan memberi prioritas pada orang tua, penyandang cacat dan ibu hamil.

Dari sisi pendapatan operasional dapat dilihat adanya kecenderungan perbaikan. Pada bus reguler, pendapatan berasal dari penumpang yang membayar saat melalui kondektur. Setelah masuk *Pool* atau garasi, kondektur menyetorkan pendapatan ke kasir atau pemilik kendaraan sesuai dengan perjanjian setoran. Pada *Busway*, penumpang membayar tiket di loket tanpa melalui kondektur. Hasil pendapatan operasionalnya disetor pada konsorsorium, PT Trans Jakarta. Ilustrasi sistem pengumpulan tiket *busway* dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 8.14.
Sistem Tiketing Busway



Sumber: Pengolahan

Dengan menggunakan sistem loket, pada awak bus tidak membawa uang yang berasal dari penumpang, sehingga tingkat pungli dapat ditekan. Awak bus tidak perlu membayar uang “Jago” atau “calo”, karena tidak membawa uang pendapatan operasional.

Dinas Tramtib dan Linmas DKI segera menertibkan lapak pedagang kaki lima (PKL) disepanjang pembangunan jalur *busway* koridor IV-VII.²⁹

Menurut Kepala Dinas Tranmtib dan Linmas DKI, Harianto Badjuri, penertiban dimaksudkan untuk memperlancar arus lalu-lintas dan mempercepat pembangunan jalur *busway* tersebut.

“Penertiban ini merupakan tindaklanjut dari instruksi Gubernur Sutiyoso yang menginginkan agar sepanjang jalur *busway* bebas dari PKL dan parkir liar. Sebab, keberadaan mereka menyebabkan kemacetan lalu-lintas,” kata Harianto Badjuri.

²⁹ _____, Dinas Tramtib siap Tertibkan PKL di Jalur Busway, http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1800 Kamis, 14/09/2006

Dalam penertiban itu, aparatnya akan mengedepankan pendekatan persuasif kepada para pedagang. "Artinya, kami akan meminta pedagang membongkar sendiri lapaknya. Pembongkaran paksa baru dilakukan jika imbauan kita tidak digubris," tegasnya.

"Dalam melaksanakan tugasnya, saya berharap personel Tramtib dan Linmas bertindak responsif-antisipatif, mengedepankan langkah dialogis persuasif," kata Harianto lagi.

Tindakan itu, kata Harianto, sebagai upaya sinkronisasi dengan *dedicated program* Gubernur Sutiyoso dalam pembangunan jalur *busway* Koridor Kampung Melayu-Ancol, Kampung Rambutan-Kampung Melayu, Pulo Gadung-Dukuh Atas, serta Koridor Ragunan-Imam Bonjol yang pembangunannya harus menggeser PKL dan parkir liar.

Seiring dengan pembangunan koridor baru *busway* Pemprof DKI akan melengkapi koridor-koridor itu dengan enam halte transfer seperti *Harmoni Central Busway (HCB)*.³⁰ Sebagaimana dikemukakan Kepala Dinas Perhubungan DKI, Nurachman, enam halte transfer itu terletak pada titik-titik persinggungan antar koridor, yakni:

- Halte transfer Dukuh Atas (Koridor I-II)
- Halte transfer Simpang Senen (Koridor II-V)
- Halte transfer Matraman Pramuka (Koridor IV-V)
- Halte transfer kampung Melayu (Koridor IV-VII)
- Halte transfer Jl. Galunggung (Koridor IV-VI)
- Halte transfer Pulo Gadung (Koridor II-IV)

Sesuai pesan Gubernur Sutiyoso saat meresmikan penggunaan HCB Kamis pekan lalu, Menurut Nurachman, enam halte transfer penumpang *busway* itu ditargetkan selesai sebelum akhir 2006, sehingga memudahkan penumpang mencapai tujuan.

Terminal transfer penumpang dari biskota bebas hambatan yang populer disebut Harmoni Central Busway (HCB),³¹ Kamis (7/9), secara resmi dioperasikan. Hari pertama HCB dioperasikan banyak penumpang bingung, bahkan halte transit di Monas masih ramai penumpang.

Seremonial prosesi operasional HCB dibuka Gubernur Sutiyoso sekitar pukul 15:00. Tetapi pusat titik transfer penumpang dari tiga koridor *busway* itu, baru resmi dioperasikan pada pukul 17:00. "Saya masih bingung harus pindah *busway* di mana. Daripada susah maka saya turun saja di halte Monas," kata Kurniati, penumpang yang hendak menuju Pulogadung. "Terus terang saja, saya masih belum tahu tata-caranya." HCB yang terletak di kawasan Harmoni ini dengan panjang 80 meter dan lebar 5 meter. Kapasitas HCB sekitar 1000 orang. Hanya saja, usai dibuka Gubernur Sutiyoso halte pusat transfer penumpang dari tiga koridor I, II, dan III, tersebut masih sepi penumpang.

Penumpang masih tampak menumpuk di halte transit yang ada. Seharusnya tumpukan penumpang sudah tidak ada lagi di tiga titik, karena HCB sudah dioperasikan sejak pukul 17:00. Halte bus kota terpanjang di dunia ini, dijaga 20 petugas yang turut mengatur penumpang.

30 _____, *Selain HCB akan Dibangun Enam Lagi Halte Transfer*, <http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&idberita=1798> Rabu, 13/09/2006

31 _____, *Sutiyoso Resmikan HCB*, <http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&idberita=1794> Jumat, 08/09/2006

Gubernur Sutiyoso, Gubernur DKI, saat meresmikan operasional HCB menegaskan Pemda DKI akan membangun enam halte transfer di lokasi lain. Halte itu yakni di Simpang Senen, Dukuh Atas, Matraman Pramuka, Kampung Melayu, Jalan Galunggung, dan Pulogadung.

“Enam halte transit penumpang *busway* harus sudah rampung paling lambat akhir 2006, sehingga memudahkan penumpang mencapai tujuan,” katanya.

Dalam kesempatan itu, Gubernur Sutiyoso kembali meminta maaf kepada masyarakat bila saat pengerjaan koridor *busway* dan sarana monorel mengganggu aktifitas, karena terjadi kemacetan. “Tapi bila *busway* dan monorel sudah semuanya beroperasi memudahkan kita mendapatkan angkutan umum yang layak. Biarlah kita bersakit-sakit sekarang, tapi enak pada kemudian hari,” ucapnya

Bambang Garjito, Kepala Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta, mengatakan tidak seharusnya penumpang bingung melakukan transit antar tujuan utamanya. Tujuan Pulogadung ke Kalideras dan sebaliknya, begitu pula dari Blok M ke Pulogadung, karena sudah ada petunjuknya. “Petunjuk di HCB sudah cukup lengkap. Apalagi banyak petugas yang mengawasi transit penumpang,” katanya dengan yakin pada hari berikutnya HCB sudah berfungsi normal.

Sutiyoso juga menjamin empat koridor *busway* yang saat ini tengah dikerjakan akan beroperasi pada awal tahun 2007. “Empat koridor segera menyusul tiga koridor yang sudah ada ini,” katanya.

Jembatan penghubung antardua halte yang disebut *sky walk pad area* dan halte layang, jadi fasilitas baru *busway*.³² Keduanya akan melengkapi pengoperasian *busway* Koridor IV hingga VII. “Keduanya untuk memudahkan akses penumpang,” jawab Wakil Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta Udar Pristono Nantinya, akan ada enam titik transfer pada jalur bus khusus Koridor I hingga Koridor VII.

“Harmoni Central Busway (HCB) adalah titik transfer untuk Koridor I, II, dan III yang berukuran 5 meter × 78 meter ini, akan beroperasi pertengahan September ini,” tambahnya. Tidak semua titik transfer haltenya dapat bertemu di satu tempat seperti di HCB. Misalnya titik transfer Koridor V (Kampung Melayu-Ancol) dengan Koridor IV (Pulo Gadung-Dukuh Atas). “Titik transfer Koridor V di Jalan Matraman, sedangkan Koridor IV di Jalan Pramuka. Lalu transfer Koridor V dengan Koridor II (Harmoni-Pulo Gadung) yang ada di daerah Senen,” papar Pristono. Kedua halte itu, dihubungkan oleh jembatan penghubung berbentuk lorong tertutup dan memiliki ketinggian 5 meter dari atas permukaan tanah.

Jembatan penghubung ke tiga kita bangun untuk menghubungkan halte transfer Koridor IV (Pulo Gadung-Dukuh Atas) dengan Koridor I (Blok M-Kota) ada daerah *Landmark* dan halte Dukuh Atas. “Ini terpanjang karena mencapai 200 meter,” tambahnya. Selain itu, untuk modifikasi eknis, akan ada halte layang di Mampang Prapatan, Imigrasi, dan Graha Ferostal. “Halte biasa lebarnya 3,5 meter. Sedangkan halte layang hanya 2 meter,” tambahnya. Halte layang ini lantai dasar hanya untuk penumpang yang masuk atau keluar bus. Sementara loket tiket berada di bagian atas, di pinggir jembatan penyeberangan.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan program *busway* sehingga optimal, pihak Pemprov DKI Jakarta, telah merancang suatu struktur organisasi yang melibatkan peran serta swasta sebagai operator. Organisasi tersebut disebut dengan BP Transjakarta. Dengan adanya organisasi yang seperti

³² _____, Kemudahan Akses Untuk Penumpang Di Koridor Baru, http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1791 Kamis, 31/08/2006

ini, diharapkan program *busway* dapat beroperasi sesuai dengan arah yang direncanakan atau mencapai tujuannya yakni meningkatkan kualitas pelayanan bidang transportasi.

3.2.3. Program Subway

Subway atau jalan dibawah tanah termasuk transportasi angkutan umum masal termasuk dalam kebijakan pada transportasi makro di DKI Jakarta. Program *Subway* atau *mass rapid transit* seperti di katakan Rustam Efendi yang mengutip data dari *World Bank*. Biaya *Subway* berkisar 50-100 juta dollar AS perkilometer.

Pekerjaan konsultan dari investasi asing yaitu jepang dari aspek perencanaannya sudah mulai berjalan dengan Mentri Perhubungan sebagai Ketua Tim dan Gubernur DKI Jakarta sebagai Wakil Ketua Tim. Program *Busway* atau MRT direncanakan baru bisa terrealisasi pada tahun 2010. Rute yang akan dilalui *Subway* yaitu berawal/bermula dari Lebak Bulus-Fatmawati-Blok M terus langsung ke kota. Namun dari lebak bulus sampai Ratu Plaza Jl. Sudirman masih bersifat "ELEVATED". Dimulai dari Ratu Plaza berubah menjadi *Subway* bergerak terus dari bawah tanah menembus jl. Sudirman hingga Harmoni dan muncul kembali ke permukaan, dari Harmoni *Subway* atau MRT kembali memanfaatkan jalur *elevated*.

3.2.4. Program Angkutan Sungai

Angkutan sungai atau disebut sebagai *waterway*, atau juga *water city transport*, juga salah satu jenis angkutan massal yang merupakan alternatif dari beberapa moda transportasi di DKI Jakarta yang termasuk dalam kebijakan pada transportasi makro.

Dengan memanfaatkan 13 aliran sungai di jakarta serta pembangunan banjir kanal dengan lebar sungai 100 s/d 300 meter.

Sungai-sungai itu seperti Banjir Kanal Timur (KBT) mengalir Cipinang-Laut sejauh 23,6 kilometer, Banjir Kanal Barat (BKB) mengalir Petamburan-Kapuk Muara 9,2 kilometer, Banjir Kanal Selatan (BKS) mengalir Karet Tengsin-Cipinang Cempedak 9,6 kilometer, Sodetan Ciiwung-BKT mengalir Bidara Cina-Cipinang Besar Selatan 2,4 kilometer, Buaran mengalir Cakung Barat-Duren Sawit 4,3 kilometer, atau Cakung Drain mengalir Cakung Varat-Laut 11,9 kilometer.

Ada manfaat lain yang ingin dikejar ketika dia memasukkan fisik sungai sebagai basis ketiga angkutan umum massal. Yaitu, keseluruhan sungai menjadi terpelihara lebar dan tingginya. Rakyat tak lagi berkesempatan membangun rumah macam-macam, seperti wc terbang, atau 'hotel perosotan' di sepanjang bantaran kali. Warga juga tak sembarangan lagi membuang sampah, termasuk buang hajat ke sungai. Demikian pula pengurukan sungai diharapkan tidak terjadi lagi.

Program pembangunan *water city transport* di DKI Jakarta di perkirakan menghabiskan dana 5 triliun rupiah. Adapun yang dibebankan ke Pemerintah Provinsi DKI 2,7 triliun. Sedang sisanya merupakan bantuan pemerintah pusat.

3.2.5. Program Monorel

Monorel juga merupakan jenis moda transportasi massal yang merupakan kebijakan transportasi makro di DKI Jakarta. Pembangunan monorel direncanakan tahun 2007 sudah bisa dioperasikan namun masih ada kendala dengan pihak investor. Biaya pembangunan monorel memang lebih murah dari *subway* tapi lebih mahal dari program *busway* pembangunan monorel berkisar 10-25 juta dollar AS perkilometer. Saat ini pembangunan tiang palang sudah mulai dikerjakan dari mulai

Kuningan–Sudirman melalui portal Senayan atau merupakan jalur lingkaran dari *green line* yang bergerak memutar disepanjang jalan dalam kota dan *blue line* jurusan Kampung Melayu–Taman Anggrek Slipi, dengan melalui Kuningan–Senayan tersebut diatas.

3.2.6. Traffic Restraints

Setelah ketiga basis angkutan umum disediakan berikut sarana dan prasarana fisik, sesuai skenario tibalah saatnya giliran Pemda DKI Jakarta membenahi Pola Transportasi Makro dari sisi piranti lunak. Yakni mendayagunakan sejumlah peraturan daerah pembatasan lalu-lintas atau *traffic restraints*.

Traffic restraints dimaksudkan untuk mendukung penuh keberhasilan sistem bus priority, LRT, MRT dan *waterway*. Payung hukum pembatasan lalu-lintas dituangkan dalam Perda No. 12 Tahun 2003 tentang Lalu-lintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai Danau, serta Penyeberangan di Provinsi DKI Jakarta, serta SK Gubernur DKI Jakarta No. 84 Tahun 2004 tentang Penetapan Pola Transportasi Makro di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Traffic Restraints dibutuhkan sebab ada titik-titik tertentu di pusat Kota Jakarta tempat dimana orang tumpah ruah dalam ruang dan waktu yang bersamaan. Misalnya di sepanjang jalan Sudirman-Thamrin-Kota, atau di sejumlah pusat perdagangan, keramaian dan sebagainya.

Rustam memastikan beberapa pembatasan yang segera bisa diterapkan adalah sistem 3 in 1, sistem stiker, sistem ganjil-genap, *area licensing system*, *road pricing* dan lain-lain.

Sistem 3 in 1 akan diterapkan satu hari penuh. Di samping itu, ada penerapan sistem ganjil-genap. Sebagai misal, jika pada hari Senin kendaraan yang boleh lewat di jalur pembatasan lalu-lintas adalah yang berpelat nomor polisi akhir ganjil, maka pada hari itu yang berakhir genap tak boleh lewat. Demikian seterusnya, pada hari Selasa kendaraan yang boleh lewat adalah yang berakhir genap sedangkan yang ganjil dilarang.

“Kalau peraturan itu kita terapkan, keberhasilannya 40% mengurangi banyaknya kendaraan pribadi lalu lintas di sepanjang itu,” kata Rustam merujuk contoh pada jalur padat Sudirman-Thamrin.

Road pricing bisa juga diterapkan di sepanjang jalan Sudirman-Thamrin, sebagaimana *Orchard Road* di Singapura. Di pagi hari setiap kendaraan yang lewat jalur *road pricing* harus bayar dahulu baru boleh lewat.

Pembatasan lain adalah pengenaan pajak progresif terhadap kendaraan kedua, ketiga, keempat dan seterusnya milik sebuah keluarga. Pajaknya dibuat makin mahal makin mahal dan makin mahal. Tiket parkir di dalam kota akan dinaikkan setinggi mungkin. Tentang ini, “Memang, maksudnya supaya orang ogah bawa kendaraannya,” kata Rustam singkat.

Batasan umur kendaraan termasuk sisi yang ikut dibidik. Pada tahun 2003, ketika Dishub DKI Jakarta mengajukan usulan ini masih ditolak oleh DPRD DKI Jakarta. Namun, kata Rustam, sekarang justru DPRD-nya yang telah mengendus bahwa setiap kendaraan usia 15 tahun ke atas tidak lagi boleh berlalu-lalang di Jakarta. “Ternyata, sekarang DPRD yang mulai bicara. Prinsipnya kita setuju,” kata Rustam. Berdasarkan skenario angkutan umum massal Pola Transportasi Makro Jakarta, Gubernur Sutiyoso berharap tahun 2007 kemacetan lalu-lintas Jakarta sudah mulai teratasi.

3.2.7. Plaza Terminal

Terminal tak luput dari rencana pembenahan revolusioner transportasi Jakarta. Terminal, khususnya yang berfungsi ganda untuk dalam kota dan luar kota, seperti Pulo Gadung, akan dikondisikan menjadi lebih menyerupai plaza tempat untuk berbelanja atau *shopping*.

Rustam menyebutkan, pihaknya sudah memulai langkah pembenahan bergandengan tangan dengan investor yang mau mendanai. “Nanti, kita akan bentuk di sana plaza, bukan terminal. Jadi, di tengah-tengahnya ada plaza di kiri-kanan baru ada terminal,” kata Rustam optimis.

Dikatakannya, siapapun yang datang ke sana akan serasa bukan mau masuk ke terminal tetapi masuk ke plaza untuk belanja atau *shopping* pakaian dan segala macam. Tetapi siapa pun yang mau pergi ke luar kota maka akan ada kendaraan ke luar kota, demikian pula untuk yang dalam kota. “Jadi, nanti kendaraan dari luar kota itu masuk ke tol, lalu dia langsung turun ke *basement* untuk *waiting room*. Di *waiting room* pengemudi dan kernet kendaraan itu boleh makan dulu di kaki lima yang ada di dalam, bukan kaki lima yang semrawut. Baru, kendaraan itu melanjutkan perjalanannya,” kata Rustam.

Sedangkan untuk angkutan dalam kota, diskenariokan bis kota itu turun, masuk ke *waiting room*, langsung dia ke tempat penjualan karcis. Nah, dari situ ke *waiting room* lagi, tunggu sampai ada panggilan bahwa kendaraan yang menuju tujuannya sudah akan berjalan.

Sebelum penumpang melanjutkan perjalanan, misalnya penumpang luar kota, di terminal plaza atau plaza terminal, itu timbul pikiran baru, ‘ah, saya mau malas-malasan dulu deh, sebentar lagi saya baru berangkat’. Jam berapa berangkat ke Purwokerto, katakan jam lima, padahal saat ia tiba baru jam dua, ‘ah, saya mau *shopping* dulu ke plaza.’ Nah, di situ ada *counter* untuk penitipan barang. Setelah itu dia naik ke atas, belanja-belanja dulu di situ. Beli pakaian pacarnya dulu, misalnya, atau *lipstik* pacarnya yang ada di Jawa, baru dia pergi.

Terminal demikian, menurut Rustam, akan didirikan di tiga tempat, yakni di Pulo Gebang pengganti Pulo Gadung, di Kampung Rambutan dan di Rawa Buaya. Ketiganya dibangun dengan mengundang swasta sehingga tidak membebani APBD Pemda DKI Jakarta, sama seperti *busway* Koridor—2 dan Koridor-3 yang pasokan bis semua sudah dari swasta.

Cukuplah *busway* Koridor-1 Blok M-Kota yang dibiayai pemerintah, sebagai demonstrasi pertama kehandalan aplikasi PTM. Demonstrasi pertama yang berhasil membuat pengusaha swasta melek mata dan tahu bahwa konsep itu bisa untung sehingga untuk koridor-koridor selanjutnya mau mendanai investasi langsung.

Keikutsertaan swasta itu sangat perlu. Selain karena faktor kemampuan pembiayaan yang terbatas dari Pemda, juga sekaligus menepis tuduhan yang sangat menyakitkan, korupsi dan *markup* yang ditujukan kepadanya. Tuduhan itu mengemukakan, karena orang belum pernah melihat bahwa ada suatu pekerjaan yang begitu hebat dan kaget, kaget, aduh, ratusan miliar, ratusan miliar, ratusan miliar. Orang hanya menghitung ratusan miliar tanpa melihat apa maksud dan tujuannya.

Transportasi Jakarta sudah mulai menunjukkan pergerakan ke arah perbaikan. Namun Gubernur Sutiyoso tetap merasa belum puas. Dia bahkan merasa belum melakukan apa-apa, walau opini publik sudah mengatakan, ia telah berbuat sebuah langkah revolusioner transportasi Ibukota Jakarta. Rasa belum berbuat apa-apa membuatnya masih akan terus berkarya hingga akhirnya nanti berhenti sesuai periode tugas jabatannya.

Tepat pada 2007, saat Gubernur Sutiyoso menyelesaikan tugas-tugasnya sebagai Gubernur, paling sedikit sudah tujuh hingga 10 koridor *busway* beroperasi, monorail minimal sudah bisa jalan satu line. Demikian pula dengan jalan-jalan tol layang, yang berbentuk *flyover* atau *elevated road*, jadi di atas jalan masih ada jalan, yang arahnya menuju ke pusat kota, akan dibangun.

Elevated toll road itu diharapkan sudah bisa mulai dibangun satu dua tahun ini, sebab ada banyak investor yang berminat terlibat di dalamnya bersama PT Jasa Marga. Pelabuhan-pelabuhan yang modern juga masih terus.

Oleh karena itu, untuk mendapatkan operator yang makin handal di koridor dua, BP TransJakarta sudah merumuskan lima patokan yang harus dimiliki operator.³³ Menurut Kepala BP TransJakarta, Irzal Z Djamal ada lima kriteria utama yang harus dimiliki para operator dan akan jadi penilaian. “Organisasi, aset fisik, keuangan, aset karyawan dan pemasok, dan aset pelanggan,” ungkap Irzal.

Nah, untuk bidang organisasi, ada sembilan turunan bidang yang harus ada. Pertama administrasi yang meliputi lama perusahaan berdiri, pengalaman dalam menjalankan operasi bus dan jasa *outsourcing* operator, *support*, stabilitas keuangan, juga sertifikasi. Kedua, *leadership*, dimana akan ditentukan seberapa efektif dan sejauh mana hasilnya dalam mengatur strategi dan pelaksanaan.

“Dibidang organisasi, kita juga akan menilai sejauh mana strategi, pengetahuan, *values* dan kultur perusahaan, *brand* perusahaan, inovasi, sistem dan proses kerja lapangan, dan juga termasuk kepemilikan hak paten atau proteksi aset,” timpal Kabid Sarana Prasarana Taufik Adiwianto. Hal-hal ini dirasa penting untuk mendapatkan gambaran perusahaan yang sebenarnya.

Lalu untuk bidang fisik, beberapa hal yang dijadikan patokan. Operator harus menyediakan bus dengan spesifikasi dari Pemprov DKI Jakarta, tingkat pemeliharaan, depo dan kantor, pasokan suku cadang, juga nilai-nilai asetnya. “Untuk bidang keuangan, penilaian ada pada tingkat laporan keuangan, kas, piutan, hutang, nilai investasi, juga ekuitasnya,” tambahnya.

Yang tak kalah penting, penilaian juga akan kita lakukan pada aset karyawan dan pemasok. “Bagaimana proses rekrutmennya, hingga lalu-lintas manajemen dari petugas lapangan hingga ke tingkat pemegang keputusan. Misalnya, bila ada kerusakan bus, kita cek berapa menit laporan kerusakan bus dilaporkan sampai ke tingkat direktur tekniknya,” papar Taufik.

Lalu yang terakhir adalah aset pelanggan. Pada titik ini, perhatian akan ditujukan pada kinerja operator dalam mengelola pelanggan. “Atau, bila sebelumnya operator ini telah melayani warga di koridor itu, siapa dan sebesar apa pelanggannya?” paparnya.

Sedangkan untuk kriteria evaluasi? Untuk ketentuan awal, ada dua kriteria pokok. Pertama, kriteria *mandatory* (wajib) dan kriteria *desirable* (lanjutan) yang harus dipenuhi calon operator. “Misalnya jika calon operator sudah tak lolos pada kriteria wajib, tentu dia tak boleh ikut proses lanjutannya. Namun, bila calon operator lolos pada kriteria wajib, penilaian kriteria lanjutan tentu akan berperan,” tandas Irzal.

Namun, lanjut Irzal, kriteria-kriteria ini akan dipertajam lagi. Sehingga target mendapatkan operator yang baik akan tercapai. “Setidaknya, bila operatornya sudah ok, tentu tingkat pelayanan di lapangan juga bisa kita pertanggung jawabkan,” tuturnya.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berniat menyerahkan pengadaan armada *Busway* koridor II dan III kepada investor swasta.³⁴ Pasalnya, pengadaan armada bus tersebut nantinya akan membutuhkan biaya yang cukup tinggi, sedangkan Pemprov DKI tidak memiliki sumber-sumber keuangan khusus untuk mendanai secara keseluruhan proyek ini.

Hal itu disampaikan Wakil Gubernur DKI Jakarta Fauzi Bowo seusai membuka seminar bertema “Format TransJakarta Masa Depan,” Selasa (14/12), di Jakarta.

³³ _____, *Andakah Operator Yang Kami Cari?* http://trans.jakarta.go.id/informasi/news_view.php?nid=295 27 Januari 2005 19:57:29

³⁴ _____, *Swasta Akan Tangani Armada Busway Koridor II dan III: DKI Bentuk Dewan Transportasi Kota*, Suara Pembaruan, Selasa, 10 Juni 2004.

”Setelah melalui kajian mendalam, kita sampai pada kesimpulan bahwa pengadaan bus kota koridor II-III bisa dilakukan oleh operator atau investor swasta. Jadi, tidak harus oleh pemerintah,” ujar Fauzi Bowo.

Untuk mewujudkan rencana tersebut, Pemprov DKI Jakarta tengah mencari format baru pengelolaan TransJakarta. Selain itu, Pemprov tengah menggodok badan regulator yang akan mengelola kereta bawah tanah (*subway*) dan monorail.

”Tentu ini tidak sembarangan, karena berdasarkan Peraturan Daerah (Perda), pimpinan daerah juga diharuskan membentuk Dewan Transportasi Kota (DTK). Di mana, organisasi ini masih menunggu jadwal pelantikan yang ditargetkan akhir Desember 2004,” ucapnya.

Setelah DTK, katanya, akan segera dirumuskan pembentukan Badan Penyelenggara Angkutan Umum (BPAU). Badan ini yang akan menjadi regulator angkutan umum yang ada di Jakarta. Jadi, nantinya, semua yang menyangkut regulasi harus mengacu pada BPAU.

Dalam seminar terbatas tersebut juga dibahas mengenai rencana perubahan bentuk kelembagaan angkutan masal TransJakarta. Saat ini transportasi publik milik Pemprov DKI Jakarta ini masih berbentuk Badan Pengelola (BP).

Menurut Asisten Administrasi Perekonomian Pemprov DKI Jakarta, Ma'mun Amin, hasil diskusi mengenai rencana perubahan bentuk kelembagaan tersebut akan diserahkan kepada Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso pada Januari tahun depan. Setelah itu barulah dapat diputuskan status kelembagaan angkutan masal tersebut.

Menurut mantan Asisten Administrasi Keuangan ini, BP TransJakarta sengaja dibentuk sebagai transisi menuju Badan Penyelenggara Angkutan Umum (BPAU) mengacu pada Peraturan Daerah (Perda) 12 Tahun 2003. BPAU akan menjadi badan regulator tunggal yang menyusun berbagai aturan main manajerial angkutan umum di Ibukota.

”Regulator nanti hanya satu, operatornya boleh banyak. Ini untuk menghindari benturan di lapangan,” tuturnya.

Dengan demikian, berbagai moda transportasi di Jakarta kelak akan berada di bawah regulasi BPAU, baik TransJakarta, monorail, *subway*, dan lain-lain. Sementara, TransJakarta sendiri akan diarahkan pada dua format, yaitu menjadi Perseroan Terbatas (PT) atau Perusahaan Daerah (PD).

Kepala BP TransJakarta Irzal Z Djamal mengatakan, sebelum hasil diskusi dan seminar diserahkan ke Gubernur atau Wagub, pihaknya memberikan kesempatan kepada berbagai pihak untuk menyampaikan masukan tertulis. Gagasan tersebut bisa langsung dikirim ke Kantor BP TransJakarta.

3.2.8. Pejalan Kaki/Pendistrian

Program pembangunan dan pengembangan pelayanan transportasi perkotaan disamping dari aspek kendaraan atau sarana moda transportasi saja, tetapi juga terhadap para pejalan kaki. Di DKI Jakarta juga sebagai salah satu wujud perhatian pemerintah provinsi membangun pendistrian yang dimulai dari jalan Tamrin–Jl. Sudirman. Untuk mengawali pembangunan pendistrian ini juga tidak mudah, sebab pemilik gedung yang megah dan tinggi disepanjang jalan Tamrin–Jl. Sudirman adalah orang-orang pembesar. Sutiyoso sebagai Gubernur DKI Jakarta dalam membangun pendistrian juga sangat mengalami hambatan. Sebagaimana yang diceritakan oleh Gubernur Sutiyoso bahwa sebelum saya membangun pendistrian seluruh pemilik gedung dikumpulkan untuk diberikan informasi tentang

pembangunan pendistrian. Ada 5 orang yang tidak hadir termasuk diantaranya pemilik hotel bintang 5 dari warga negara asing. Maka saat itu saya katakan dengan tegas malam ini juga bagi yang tidak hadir disuruh menelepon dan menemui saya (Gubernur) setelah diberi pengertian maka mereka setuju. Namun ketika pembangunan berjalan, saya perintahkan supaya yang pertama kali dibongkar pemilik gedung yang tidak hadir tersebut. Sekarang Saudara lihat, para pejalan kaki dapat menikmati kenyamanan dan leluasa berjalan disepanjang Thamrin–Sudirman dan saat ini sudah sampai ke jalan Merdeka Barat.

4. HUBUNGAN DAN PENGARUH KEPEMIMPINAN, KAPASITAS ORGANISASI, DAN GOOD GOVERNENCE TERHADAP PELAYANAN PUBLIK BIDANG TRANSPORTASI PERKOTAAN DI DKI JAKARTA

4.1. Profile Respondent

A. Profile Pengguna Busway

Tabel 8.5.
Profile Responden Berdasarkan Pekerjaan

No	Keterangan	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1.	Wiraswasta	75	25.0	25.0	25.0
2.	Pegawai swasta	103	34.3	34.3	59.3
3.	Ibu Rumah Tangga	16	5.3	5.3	64.7
4.	Mahasiswa/Pelajar	58	19.3	19.3	84.0
5.	Seniman	6	2.0	2.0	86.0
6.	Guru	29	9.7	9.7	95.7
7.	PNS	13	4.3	4.3	100.0
Total		300	100.0	100.0	

Sumber: Pengolahan

Dari segi pekerjaan responden tampak bahwa sebagian besar responden adalah pegawai swasta (34,3%) dan wiraswasta (25,0%). Kelompok yang cukup besar juga adalah mahasiswa pelajar (19,3%). Hasil ini secara riil memang akan menggambarkan sebagian besar karakteristik manusia yang ada di sekitar kawasan yang dilalui *busway*. Kawasan yang dimaksud adalah sepanjang jalur Sudirman dan Thamrin. Kawasan tersebut nyatanya memang merupakan kawasan perkantoran dan niaga. Di belakang kawasan ini barulah terletak kawasan pemukiman sisa-sisa perkampungan masa lalu.

Rute *Busway* yang melalui kawasan perkantoran, dapat diperkirakan sebelumnya. Jumlah terbesar responden adalah kelompok pegawai swasta. Karena itu jumlah pegawai swasta sebagai kelompok terbanyak menggunakan *busway* merupakan suatu kondisi yang sudah seharusnya. Sedangkan pada kawasan dekat Simpangan Semanggi, terletak kampus Atmajaya yang merupakan sekolah yang cukup banyak memiliki mahasiswa, dan merupakan salah satu pengguna *busway* yang potensial.

Jumlah PNS yang terjaring sebagai responden dalam penelitian ini hanya 4,3%. Hal ini mungkin termasuk hal yang dapat dianalisis lebih jauh. Jumlah kantor pemerintah di jalur yang dilalui *busway* ini sebenarnya ada beberapa, seperti: Kantor Menpan, Diknas, Departemen Agama, BPPT/Kantor Menristek, Bank Indonesia, Dephub, RRI, dan beberapa lagi yang lainnya. Hal yang mungkin menyebabkan terjadinya barangkali dapat ditinjau dari jam ketika wawancara kuesioner diadakan.

Jika wawancara diadakan pada siang hari sebelum makan siang dan sebelum jam pulang kantor, maka tentu saja para PNS tersebut tidak akan terjaring. Sebab dua bagian waktu tersebut, para PNS biasanya masih bekerja di dalam kantor. Mereka baru menggunakan *busway* pada pagi hari sekali dan pada sore hari pulang kantor. Di luar jam itu mereka jarang berada di luar kantor.

Tabel 8.6.
Profile Responden Berdasarkan Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1.	SLTP	7	2.3	2.3	2.3
2.	SMU	145	48.3	48.3	50.7
3.	Akad/Dipl	29	9.7	9.7	60.3
4.	S1 <	110	36.7	36.7	97.0
5.	S2	9	3.0	3.0	100.0
Total		300	100.0	100.0	

Sumber: Pengolahan

Berdasarkan tingkat pendidikan terlihat bahwa 48,3% pengguna *busway* adalah berlatar belakang SMU dan 36,7% adalah berpendidikan S1. Dari sini tampak bahwa pengguna *busway* mempunyai tingkat pendidikan yang cukup tinggi. Pada kelompok pendidikan SMU dan S1 seperti ini biasanya karakteristiknya adalah para pegawai muda yang senang bepergian.

Sebagaimana dijelaskan dalam analisis faktor pekerjaan, bahwa kawasan *busway* ini merupakan kawasan perkantoran dan niaga, maka keberadaan kelompok berpendidikan cukup tinggi sebagai pengguna *busway* merupakan suatu kondisi yang wajar. Sebab pada umumnya para pegawai di kawasan perkantoran cenderung dibebani oleh syarat tingkat pendidikan yang cukup tinggi. Di samping itu biasanya jumlah pekerjaan pegawai *blue collar* akan lebih banyak dibandingkan dengan pegawai *white collar*. Pegawai *blue collar* ini cenderung memanfaatkan kendaraan umum dibandingkan dengan kendaraan pribadi.

Tabel 8.7.
Profile Responden Berdasarkan Usia

No	Kelompok Umur	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1.	<= 20 th	14	4.7	4.7	4.7
2.	21-30 th	187	62.3	62.3	67.0
3.	31-40 th	61	20.3	20.3	87.3
4.	41-50 th	31	10.3	10.3	97.7
5.	51-60 th	7	2.3	2.3	100.0
Total		300	100.0	100.0	

Sumber: Pengolahan

Ditinjau dari faktor usia, pengguna *busway* cenderung berasal dari usia yang muda dan menjelang matang. Diurutan pertama adalah kelompok usia 21–30 tahun sebesar 62,3%. Berikutnya adalah kelompok usia 31–40 tahun sebesar 20,3% dan kelompok umur 41–50 tahun sebesar 10,3%. Sedangkan responden kelompok umur di bawah 20 tahun hanya sebesar 4, 7%.

Dari sini terlihat bahwa sebagian besar pengguna *busway* adalah mereka yang berusia muda. Selain muda mereka juga masih tergolong usia produktif. Hal ini terlihat dari klasifikasi umur mereka yang sebagian besar adalah berkisar antara 21–50 tahun. Sulit menemukan adanya penumpang yang berusia di atas 60 tahun. Bahkan usia antara 51–60 tahun pun persentasenya kecil hanya 2.3%. Terbatasnya jumlah bus dan banyak jumlah penumpang membuat penumpang harus antri cukup lama pada jam-jam sibuk, yakni jam berangkat dan pulang kantor. Lamanya waktu mengantri merupakan hambatan tersendiri bagi para lanjut usia. Oleh karena itulah mereka jarang terlihat menggunakan *busway*.

Tabel 8.8.
Profile Responden Berdasarkan jenis kelamin

No	Jenis Kelamin	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1.	laki-laki	168	56.0	56.0	56.0
2.	Perempuan	132	44.0	44.0	100.0
Total		300	100.0	100.0	

Sumber: Pengolahan

Dari faktor jenis kelamin terlihat bahwa antara laki-laki dan perempuan mempunyai jumlah yang tidak jauh berbeda. 56,0% untuk laki-laki dan 44,0% untuk perempuan. Artinya walaupun tidak jauh berbeda, namun jumlah responden laki-laki lebih banyak daripada responden perempuan. Hal ini menarik jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa kendaraan biskota, khususnya dan kendaraan umum pada umumnya, memang memiliki potensi kriminalitas yang tinggi. Di sini, diasumsikan, bahwa perempuan itu relatif lebih rentan terhadap tindak kriminal, khususnya di biskota (*busway-pen*). Sehingga jika kenyataannya laki-laki lebih banyak yang menjadi responden dalam penelitian ini, maka hal itu dapat dipahami dari sisi bahwa laki-laki relatif lebih berani naik bis kota dibandingkan wanita.

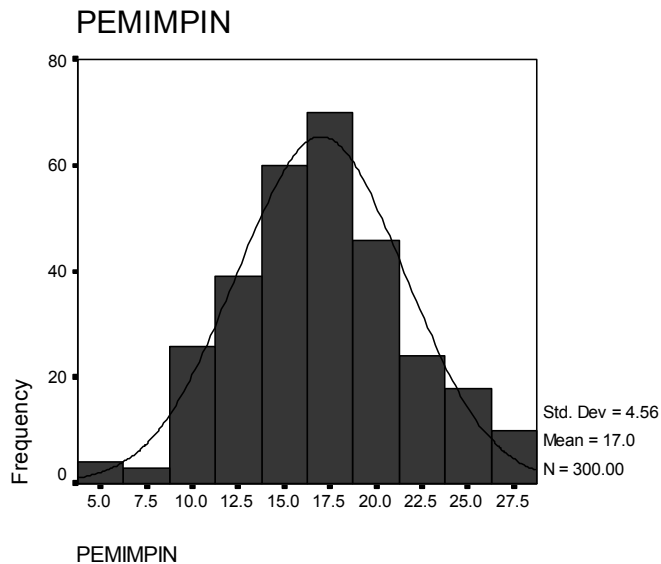
Suatu kenyataan memang wanita sering dijadikan objek pelecehan seksual. Tidak terkecuali dalam *busway* yang selalu padat pada jam-jam sibuk. Walaupun tidak ada laporan yang resmi soal hal itu, namun dari hasil observasi terlihat bahwa pelecehan seksual terhadap wanita mudah sekali terjadi.

Perilaku penumpang yang senang berada di dekat pintu merupakan salah satu pemicu adanya tindakan tersebut. Ironisnya pintu *busway* hanyalah satu. Pintu itu digunakan baik untuk masuk maupun untuk keluar. Di dekat pintu inilah penumpukan penumpang biasa terjadi. Dan itu merupakan saat yang sering terjadinya pelecehan penumpang.

4.2. Persepsi Responden terhadap Faktor Kepemimpinan (X_1)

Grafik dan Tabel di halaman berikut memperlihatkan bahwa sebagian besar responden menganggap kepemimpinan Gubernur DKI Jakarta kurang populer. Hal ini terlihat dari penumpukan batang yang lebih banyak terjadi pada kelas interval yang kesatu hingga keenam, dengan jumlah proporsi mencapai 161 (53.7%) dari keseluruhan responden. Sedangkan 139 (46.3%) responden berada di atas rata-rata atau menganggap kepemimpinan sudah baik.

Gambar 8.15.
Sebaran Data Variabel Kepemimpinan



Sumber: Pengolahan

Tabel 8.9.
Nilai Uji Variabel Kepemimpinan

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	<17.0	161	53.7	53.7	53.7
	17.0<=	139	46.3	46.3	100.0
	Total	300	100.0	100.0	

Sebagai contoh di Kolumbia, menurut Tulus (2005), legitimasi pemerintahnya (Walikota) sangat tinggi. Hal ini disebabkan karena Walikota yang ada dipilih oleh 60% warganya. Karena itu semua program-program pembangunan yang diusung oleh Walikota tersebut selalu mendapat sambutan yang antusias di kalangan warganya. Dengan kondisi seperti ini rasa memiliki masyarakat Kota Bogota menjadi tinggi terhadap kotanya. Hal ini berbeda sekali dengan di Jakarta, dimana sebagian besar warganya tampak kurang mempunyai rasa memiliki terhadap kotanya.

Penduduk Jakarta mudah sekali melanggar etika-etika perkotaan dan cenderung tidak mau memelihara fasilitas kotanya. Berbagai fasilitas telepon umum, misalnya, hari ini dipasang, hari ini pula telepon umum itu rusak. Sedangkan di Bogota, masyarakat pada umumnya akan marah ketika melihat seseorang merusak fasilitas umum. Mereka merasa apa yang ada di dalam kotanya adalah hasil dari pembayaran pajak mereka dan merupakan sesuatu yang mereka harus bangun bersama.

Ada empat indikator kepemimpinan yang digunakan, yaitu (1) *Personality*, (2) *Ability*, (3) *Capability*, dan (4) *Tolerance*. Yang dimaksud dengan dimensi *personality* di sini adalah dimensi kepribadian dari pimpinan pemerintah daerah, salah satu subdimensinya yang terpenting adalah

sifat keterbukaan dari pimpinan. Dimensi *Ability* yang dimaksud disini mencakup persepsi responden terhadap aspek kemampuan pimpinan dalam beberapa hal. Dalam hal ini yang dilihat adalah kemampuan pimpinan dalam orasi dan komunikasi, serta kepemimpinannya. Dimensi *Capability* yang dimaksud di sini mencakup persepsi responden terhadap komitmen yang kuat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan aspek *Tolerance* yang dilihat disini mencakup persepsi responden terhadap aspek sikap toleransi pimpinan terhadap masyarakat maupun sumber daya manusia yang menjadi bawahannya.

Faktor kepemimpinan terlihat dari legitimasi pemerintah daerah yang ada, kemampuan berkomunikasi, dan komitmennya terhadap pengembangan program *busway*.

Ketiga hal itu menurut Tulus (2005), merupakan hal-hal yang penting yang harus diperhatikan oleh seorang pemimpin. Kepala Daerah sebagai seorang pemimpin harus menyadari perlunya kepemimpinan yang efektif agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mencapai sasaran yang ditetapkan.

Sebagaimana dikatakan sebelumnya, tugas sebagai Kepala Daerah memang merupakan suatu tugas yang sangat berat, dengan kekuasaan yang dimiliki Kepala Daerah menentukan keberhasilan dan kegagalan pembangunan suatu daerah.

Kepemimpinan yang efektif adalah sistem kepemimpinan yang dilakukan oleh seorang pemimpin yang dapat menggerakkan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Oleh karena itu pemimpin yang efektif harus memiliki kemampuan yang menyangkut kompetensi teknis dan profesional. Efektivitas kepemimpinan dalam hal ini dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan yang merupakan pola perilaku yang relatif tetap yang memberi karakteristik pada seorang pemimpin serta sifat-sifat dan karakteristik personal.³⁵

Popularitas tidak serta merta membawa pada efektivitas kepemimpinan. Bahkan dalam penelitian ini tampaknya popularitas memang jauh dari Gubernur DKI Jakarta. Walaupun pada awalnya banyak yang menentang dan tampak tidak populer, namun ternyata Gubernur Sutiyoso dapat membuktikan bahwa keputusannya untuk menerapkan *busway* relatif bermanfaat bagi masyarakatnya pada saat ini. Dan pengambilan keputusannya memang cenderung lebih mengutamakan kepentingan yang lebih luas dan berdampak positif bagi masyarakat daripada mengutamakan kepentingan segelintir orang.

Dari sisi keterbukaan, komitmen, toleransi dan kemampuan orasi/komunikasi, Gubernur Sutiyoso dinilai belum cukup oleh sebagian besar responden. Hal ini disebabkan karena Gubernur Sutiyoso lebih mengutamakan hasil pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat, walaupun dipersepsikan berbeda oleh masyarakat atau dianggap tidak berpihak pada wong cilik dan sebagainya.

Menurut Sugiharjo (2005) dari sisi komitmen, berdasarkan *policy paper* yang ada, Pemprov DKI Jakarta sebenarnya sudah mempunyai konsep Pola Transportasi Makro (PTM) yang sudah digodok oleh para pakar bidang transportasi. Isinya menyangkut pembangunan jangka panjang dan jangka pendek. Hanya implementasi di lapangannya yang masih kacau.

Gubernur Sutiyoso (2005) dalam menanggapi tentang karakter kepemimpinannya yang dikatakan sebagai tangan besi, berpendapat bahwa apa yang dilakukannya semata adalah karena kompleksitas masalah yang cukup tinggi dalam memimpin DKI Jakarta.

³⁵ Wanasentana, Purwoto, *Efektifitas Kepemimpinan Staf Pimpinan Perusahaan*, Desertasi Program Doktor Universitas Negeri Jakarta, 2000, h. 20.

Karena itu dibutuhkan kepemimpinan yang kuat, tegas dan memiliki keyakinan penuh untuk dapat mewujudkan sesuatu yang bisa dinikmati masyarakat. Gubernur Sutiyoso (2005) mencontohkan bagaimana sulitnya membangun pedestrian sepanjang Sudirman–Thamrin dan proyek pemagaran Monumen Nasional (Monas). Jika tidak dengan pola seperti itu, maka proyek pedestrian tersebut mungkin tidak akan pernah terwujud.

Bagaimana saya membangun pedestrian sepanjang Thamrin–Sudirman. Pada saat itu seluruh pemilik Hotel Berbintang 5 tidak hadir dalam acara pertemuan itu. Maka itu katakan dengan tegas, malam ini juga suruh telepon nomor ini. Dan malam ini juga ketemu dengan saya. Setelah diberi pengertian mereka setuju. Kemudian pada saat membangun trotoar itu pertama kali dibongkar adalah trotoar di depan pemilik gedung yang tidak hadir. Begitu juga waktu saya memagari Monas, timbul Pro dan Kontra, tapi setelah Monas dipagar, semua orang dapat melihat Monas menjadi bersih, teduh, tidak kumuh dan Aman.

Tulus (2005) menambahkan bahwa *Busway* itu sudah merupakan salah satu bagian dari PTM, yang nantinya ada 15 koridor. Sedangkan monorel, pembangunan infrastrukturnya sudah mulai, walaupun kelihatannya alot sekali. Masalahnya menurut Tulus (2005), komitmen di atas kertas itu sudah ada sejak jaman Gubernur Ali Sadikin, tetapi kemudian tidak terimplementasikan. Ini disebabkan karena Pemprov DKI Jakarta selama ini lebih mengedepankan sektor-sektor non transportasi, terutama sektor perdagangan dan ekonomi. Buktinya Pemprov lebih banyak membangun *supermarket-supermarket* dan mal-mal. Padahal di sisi lain hal inilah yang menyebabkan banyak terjadi kemacetan. Artinya sektor transportasi selalu menjadi korban.

Mengapa kondisi ini bisa terjadi? Menurut Tulus (2005), ada masalah politis di balik semua ini yang berupa adanya tarik menarik kepentingan antar pihak-pihak tertentu. Sebenarnya secara teoritis, jika tata kotanya benar itu, mobilitas warganya seharusnya dengan kendaraan umum, bukan kendaraan pribadi.

PTM itu sendiri sebenarnya perlu diusulkan untuk dijadikan peraturan daerah (perda). Sebab jika tidak dibuat peraturan daerah, konsep tersebut dapat diubah-ubah. Ini menyangkut perilaku pejabat baru, dimana jika terjadi pergantian pejabat, maka berganti juga peraturan dan konsep pembangunannya. Supaya tidak mudah diubah, maka perlu di-perda-kan. Dengan begitu, pengubahannya harus melalui persetujuan DPR.

Endah Sunugroho (2005), juga mempunyai pendapat yang sama. Menurutnya, kalau dilihat adanya pola transportasi makro tadi, dapat dikatakan bahwa komitmen Pemerintah DKI itu sangat besar untuk meningkatkan pelayanan publik. Hal itu terlihat juga dari upaya Gubernur DKI yang mencoba menyiapkan antar moda itu bisa terkoneksi dengan baik. Itu terlihat dari adanya proyek monorel yang sedang dibangun, proyek angkutan sungai dan *busway* koridor 2 dan 3 yang dibangun tahun ini serta koridor 4, 5, 6, 7 yang dibangun tahun depan.

Dengan kesemuanya itu, nantinya di beberapa simpul akan terjadi suatu interkoneksi yang integrated. Sementara itu Sugiharjo (2005), menyatakan bahwa peran gubernur sangat sentral dalam terselenggaranya program *busway*. Dengan adanya *political will* dari Gubernur Sutiyoso untuk

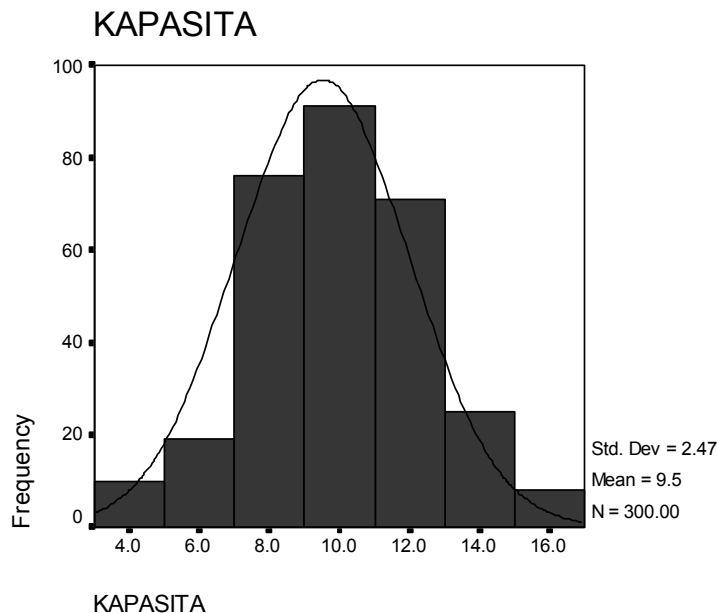
melaksanakan proyek itu, maka staf teknis dibawahnya tidak ragu untuk menjalankannya. Komitmen pemimpin itu sangat diperlukan agar proyek tersebut dapat dilaksanakan dengan lancar.

Menurut Sugiharjo (2005) bentuk komitmen gubernur dapat dilihat dari beberapa sisi, pertama, dukungan untuk melaksanakan kegiatan, baik bentuk *software*-nya, yakni keputusan untuk merancang Perda, maupun dalam bentuk dukungan anggaran. Kedua, karakter kepemimpinan yang khas Gubernur Sutiyoso. Sebetulnya dari segi teknis, waktu mau uji coba *busway* ada dua pilihan, koridor Thamrin-Sudirman atau koridor Cempaka Putih-Imam Bonjol sampai HI. Tim menyarankan pilihan kedua dimana tingkat resistensinya rendah, tetapi gubernur justru memilih yang pertama. Dari kalkulasi resistensinya sebenarnya yang pertama lebih tinggi, tapi di sisi lain, beliau berpikir ini sebagai *show case*. Jadi kalau ini sukses, orang mau melihat dan akan ikut mendukung.

Pilihan Gubernur untuk mengambil langkah itu, menurut Sugiharjo (2005) adalah langkah jitu. Jika dimulai dari koridor yang tingkat resistensinya tinggi bisa *solved* (bisa dilaksanakan), maka koridor yang lain kemungkinan tidak ada masalah. Tetapi jika mulai dari pinggiran dulu, di pinggiran itu mungkin sukses, namun belum tentu di daerah yang resistensinya tinggi, daerah lain pun bisa jadi juga kurang mendukung. Akibatnya, koridor bisa terputus. Tapi kalau yang resistensinya tinggi berhasil, yang lain tidak masalah, tinggal lanjutkan lagi dengan daerah lainnya. ***Oleh karena itu model kepemimpinan pemerintahan yang dibutuhkan untuk memimpin di wilayah DKI Jakarta yang menyandang sebagai Kota Megapolitan dengan segala kompleksitasnya, disamping harus memiliki personality, ability, capability, dan tolerance juga harus memiliki keberanian mengambil keputusan yang tepat dan benar.***

4.3. Persepsi terhadap Kapasitas Organisasi Pemerintahan Daerah (X₂)

Gambar 8.16.
Sebaran Data Variabel Kapasitas Organisasi



Sumber: Pengolahan

Kapasitas organisasi pemerintah daerah diukur dengan menggunakan dua indikator, yakni: (1) *Kemampuan Keuangan*, dan (2) *Kebijakan*. Dimensi kemampuan keuangan di sini adalah kecukupan anggaran pemerintah daerah. Sementara dimensi kebijakan mencakup persepsi responden terhadap aspek peraturan-peraturan yang ditaati oleh pemberi layanan dan sisdur atau protap yang berlaku di instansi pemerintah daerah.

Jika dipelajari lebih lanjut, tampak bahwa dari aspek besarnya anggaran, sumber dana, dan kemampuan menggali sumber dana yang dimiliki, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak mempunyai masalah, bahkan kemampuannya sangat tinggi. Namun dari aspek pengelolaan keuangan dan pertanggung jawabannya, tampaknya belum terlalu baik. Apalagi dari aspek pelayanan yang diberikan dan pembinaan SDM nya, tampaknya belum baik juga.

Kasus-kasus yang ada berkaitan dengan kapasitas organisasi ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memang belum mempunyai kemampuan yang tinggi dalam menyelesaikan setiap permasalahannya, khususnya di bidang transportasi. Sebut saja kasus tarif taksi yang *double*. Ada taksi dengan tarif lama, ada pula yang tarif baru. Keduanya hanya dibedakan dengan secarik kertas yang ditempelkan di kaca depan taksi tersebut. Tentunya ini mengandung potensi kekacauan, walaupun baru dalam skala kecil demo atau bentrokan yang terjadi, namun jika dibiarkan hal ini dapat menjadi masalah besar di kemudian hari. Sekali lagi kasus ini membuktikan masih rendahnya kapasitas organisasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam masalah ini.

Kasus lain yang menonjol dan memperlihatkan rendahnya kapasitas organisasi Pemda DKI tersebut adalah munculnya kasus joki *three in one* yang sempat mengambil nyawa salah satu joki tersebut. Kasus ini muncul akibat kebijakan yang tidak komprehensif dalam menangani kemacetan khususnya pada jalur-jalur utama kota Jakarta. Kebijakan yang menerapkan kawasan berpenumpang terbatas minimal tiga orang dalam satu kendaraan roda empat atau dikenal dengan *three in one* ini ternyata tidak efektif. Untuk dapat melalui jalur-jalur *three in one* seorang pengemudi dapat mencari orang-orang tertentu yang dibayar hanya untuk sekedar dapat melewati penjagaan oleh polisi lalu-lintas. Orang-orang tersebutlah yang disebut dengan "Joki". Aksi inilah yang menyebabkan tujuan utama Pemda DKI Jakarta untuk mengurangi jumlah kendaraan yang dipakai menjadi tidak efektif. Ironisnya Pemda DKI mempertahankan kebijakan ini dan melakukan razia-razia secara berkala pada joki-joki tersebut. Hingga pada satu saat seorang joki ditemukan tewas saat dirazia oleh petugas. Tidak jelas kelanjutan kasus tersebut, namun kasus ini menunjukkan sekali lagi betapa kapasitas Pemda DKI Jakarta masih rendah dalam menangani permasalahan yang dihadapinya.

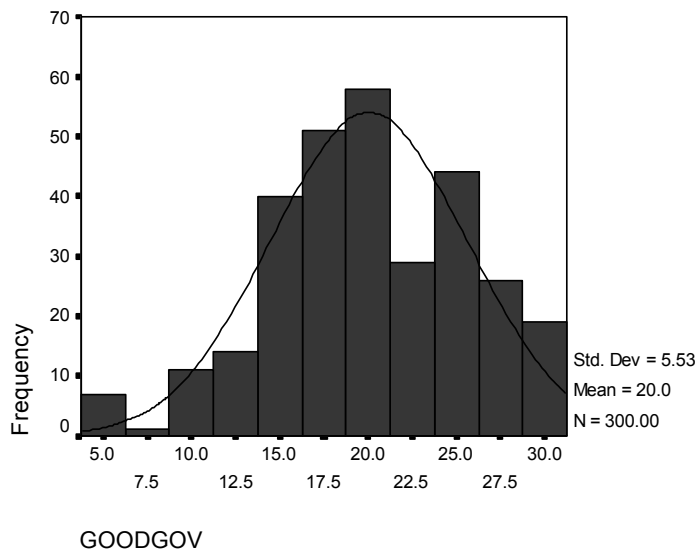
Sugiharjo (2005) mengatakan apa yang dilakukan Gubernur merupakan suatu terobosan dari aspek pengorganisasian. Sedangkan dari aspek perencanaan *public transport*, perlu dikendalikan oleh suatu otoritas. Tetapi mulai ada pergeseran ke arah *private sector*. Jadi konsep *public private partnership* sudah berjalan, walaupun BP TransJakarta belum murni *public transports authority*, tetapi sebagai langkah awal dalam proses transisi menuju kesana. Ini terobosan yang perlu kita dukung, hanya saja kita perlu kuat sehingga bisa menjadi *public authority* dengan kewenangan yang lebih besar.

Sekarang ini masih kewenangan BP Transjakarta masih bersifat transisi. BP Transjakarta itu masih semacam Pimpro. Artinya belum mandiri sebagai suatu entiti yang punya kewenangan mandiri, misalnya, kalau menemukan kerusakan jalan dia tidak bisa langsung memperbaiki karena secara fungsional masih tugas dinas PU.

Kualitas pelayanan publik oleh sejumlah pihak memang masih dipandang jauh dari harapan. Hal ini memang masih menjadi salah satu permasalahan yang hingga kini masih belum terselesaikan. Sekda Provinsi DKI Jakarta, Ritola Tasmaya, sendiri mengakui bahwa masih ada oknum pegawai yang belum mengutamakan pelayanan (Suara Karya Online, Senin, 19 Juni 2006). “Saya tidak menutup mata sebagian juga masih ada yang belum mendahulukan pelayanan masyarakat,” kata Ritola. ***Oleh karena itu organisasi sebagai sarana untuk mengatur dan menata dinamika seluruh komponen sumber daya yang ada dalam organisasi tersebut harus di desain secara efektif dan efisien dalam bentuk organisasi yang lebih ramping dan kaya fungsi sehingga peranan orang-orang yang profesional dan lebih kompeten diberikan ruang gerak yang seluas-luasnya.***

4.4. Persepsi Terhadap Pelaksanaan Good Governance (X3)

Gambar 8.17.
Sebaran Data Variabel Good Governance
GOODGOV



Sumber: Pengolahan

Untuk mengukur variabel *Good Governance* digunakan tiga indikator, yakni: (1) *Partisipasi Masyarakat*, (2) *Transparansi*, dan (3) *Akuntabilitas*. Partisipasi masyarakat di sini adalah dimensi yang menggambarkan adanya media untuk turut sertanya secara aktif masyarakat dalam pembangunan. Indikator-indikatornya yang terpenting adalah adanya media lokal dan program-program komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Dimensi *Transparansi* yang dimaksud disini mencakup persepsi terhadap aspek kepedulian pemerintah dalam hal menyebarkan informasi-informasi penting bagi masyarakat dan adanya lembaga pengawas kinerja pemerintahan. Sedang dimensi *Akuntabilitas* yang dimaksud mencakup persepsi terhadap laporan keuangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan adanya akuntan publik yang mengawasi keuangan pemerintah daerah.

Tulus (2005) membandingkan dengan kasus di Bogota, Columbia. Menurutnya, pelaksanaan program *busway* di sana sudah mengikuti *Good Governance*. Sistem *tiketing*-nya sudah *online*. Ini menjamin adanya transparansi penyelenggaraan *busway* dan memperkecil ruang untuk adanya kebocoran. Artinya ada pusat kontrol yang memonitor berapa uang yang masuk dari lapangan.

Sementara di Jakarta, potensi kebocorannya masih tinggi. Ini disebabkan karena petugasnya masih menerima uang tunai. Karena itu, dapat dikatakan akuntabilitasnya masih rendah, sebab dengan sistem *tiketing* yang belum *online* atau dengan uang tunai masih dapat diutak-atik.

Selain itu dari sisi partisipasi publik juga masih minim. Di Kolumbia partisipasinya sudah tinggi. Partisipasi tersebut melalui dialog-dialog komunitas. Walikotanya turun ke lapangan, menanyakan kebutuhan dan pandangan masyarakat. Biasanya sebelum sesuatu dibangun, diberi waktu satu tahun untuk menampung masukan dari masyarakat.

Endah Sunugroho (2005) mempunyai pendapat yang agak berbeda. Menurutnya, partisipasi dalam hal ini sudah cukup baik. Melalui penyelenggaraan berbagai seminar dan dialog interaktif oleh Pemerintah Provinsi dalam rangka penyelenggaraan program *busway*. Selain itu Pemprov juga menyediakan saluran-saluran informasi, dan kotak-kotak saran untuk menampung pendapat dan masukan-masukan dari masyarakat.

Sugiharjo (2005) berpendapat bahwa konsep partisipasi masyarakat itu mengarah kepada partisipasi masyarakat dunia usaha. Ini berarti terkait dengan pendekatan *public private partnership* yang merupakan konsep terobosan dan langkah maju yang perlu kita dorong sehingga peran swasta lebih meningkat. Berikutnya, dari sisi layanan, dalam hal ini BP Trans sudah menyediakan akses bagi masyarakat melalui layanan internet atau sms terhadap keluhan pelanggan, termasuk penyediaan kotak-kotak pengaduan. Namun, walaupun sudah tersedia, tampaknya memang masih perlu digalakan sosialisasinya. Hal ini semestinya diinformasikan baik di halte maupun di kendaraan *busway*.

Baik tidaknya pelaksanaan *Good Governance* ini dapat dimengerti sebagai akibat dari adanya sarana media dan program-program yang sesuai dengan harapan masyarakat. Selain itu juga disebabkan karena adanya kepedulian pemerintah dalam hal penyebaran informasi penting kepada masyarakat dan adanya lembaga pengawas, baik pengawas kinerja non keuangan maupun kinerja keuangan. Namun kenyataannya semua itu dinilai belum cukup oleh masyarakat pengguna *busway*.

Jika kita observasi secara terminal dan kendaraan *busway* saja, terlihat bahwa memang sarana partisipasi masyarakat masih minim. Di bus dan terminalnya hanya ada kotak saran yang nyaris kosong setiap hari. Sementara alamat *website*, *email*, dan *no sms* pengaduan tidak jelas terpampang di sana. Poster-poster atau *flyer-flyer* himbauan untuk memanfaatkan *busway* dengan benar dan tertib juga tidak dijumpai. Apalagi diskusi atau seminar-seminar yang membicarakan peningkatan kualitas *busway*, nyaris tidak pernah terdengar. Inilah mungkin yang menyebabkan pelaksanaan *Good Governance* itu masih dinilai rendah. **Oleh karena itu pelaksanaan *Good Governance* yang meliputi aspek *rule of law*, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi, responsiveness, pada hakekatnya merupakan *Instrument* yang sangat strategis bagi terselenggaranya manajemen pemerintahan yang efektif dalam kinerja pelayanan publik.**

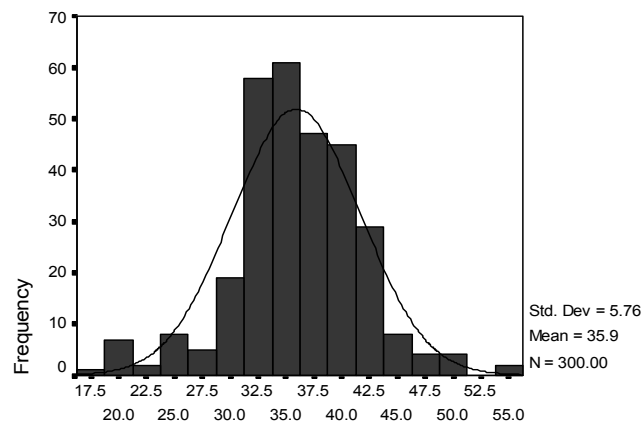
4.5. Persepsi Masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan *Busway*

Tabel 8.10
Variabel kualitas pelayanan

No	Kualitas Pelayanan	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1.	<35.9	147	49.0	49.0	49.0
2.	35.9<=	153	51.0	51.0	100.0
Total		300	100.0	100.0	

Sumber: Pengolahan

Gambar 8.18
Sebaran Data Variabel Kualitas Pelayanan
KUALITAS



Tabel dan Grafik di atas memperlihatkan sebagian besar masyarakat pengguna *busway* menilai kualitas pelayanan *busway* belum baik (51%) dan sudah baik (49%). Walaupun rata-ratanya masih sedikit di bawah kategori netral. Hal itu terlihat dari angka 35.9 yang berada dalam kategori mendekati sikap netral atau kurang cukup baik.

Cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengkuantifikasikan data yang dibutuhkan dari variabel kualitas pelayanan (variabel Y), ditempuh melalui proses pengumpulan data dengan alat kuesioner. Untuk mengangkat data dari variabel Y tersebut, peneliti menggunakan indikator tentang kualitas pelayanan dari lima dimensi, yakni: (1) *Tangible*, (2) *Realibility*, (3) *Assurance*, (4) *Responsiveness*, dan (5) *Empathy*. Yang dimaksud dengan dimensi *tangible* di sini adalah dimensi fisik dari program *busway*, seperti jumlah bus, dan kondisi ruang tunggu. *Realibility* yang dimaksud disini mencakup persepsi terhadap aspek dapat tidaknya petugas untuk diandalkan. *Assurance* yang dimaksud di sini mencakup persepsi terhadap kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan. Sedangkan aspek *Responsiveness* yang dilihat disini mencakup persepsi terhadap aspek kecepatan dan ketanggapan petugas dalam memberikan layanan. Lalu terakhir aspek *Empathy* yaitu persepsi terhadap kemampuan untuk memenuhi keinginan masyarakat.

Dari kelima dimensi dikembangkan 12 indikator. Indikator-indikator tersebut, disusun menjadi 12 butir pertanyaan kuesioner yang kemudian disebar kepada 300 responden. Pada setiap butir pertanyaan kuesioner, peneliti melakukan lima macam alternatif jawaban dengan pendekatan skala Likert, yaitu: 1 (sangat tidak setuju), 2 (tidak setuju), 3 (netral), 4 (setuju), dan 5 (sangat setuju). Jawaban para responden sesuai dengan persepsi responden terhadap pernyataan-pernyataan didalam kuesioner.

Dengan pertanyaan sebanyak 12 butir yang diberikan kepada responden, dapat diduga bahwa rentang nilai akan bergerak antara 12 sampai dengan 60. Kemudian dilakukan proses tabulasi data, sehingga diperoleh data mentah dengan nilai terkecil 17, nilai terbesar 54, dengan nilai rata-rata (*mean score* 35.9), dan standar deviasi sebesar 5,76. Nilai rata-rata sebesar 35.9 menunjukkan kecenderungan persepsi responden secara keseluruhan mengarah kepada sikap antara tidak setuju (24) dan netral (36). Artinya responden cenderung masih menilai kurang baik.

Hasil penelitian di lapangan memperlihatkan bahwa persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik di bidang transportasi memang masih belum memuaskan. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh salah seorang *key informan*, Sugihardjo: ” ya kalau kita lihat dari apa yang dikeluhkan oleh penumpang justru saya juga melakukan penelitian layanan *feeder service* yang menurut data itu dikategorikan termasuk yang kurang memuaskan. Jadi kategorinya 2,2 jadi kalau dengan skala likert 1 s/d 4 untuk itu sekitar 2,2 kalau yang lainnya masih bagus.”

Menurut Tulus (2005), ada beberapa hal yang menyebabkan tingkat kepuasan penumpang. Dari segi waktu, misalnya, mereka saat ini bisa menempuh jarak Kota ke Blok M dengan lebih cepat. Mereka juga menaiki bus yang lebih nyaman, ber AC dan relatif tidak terlalu berdesakan. Selain itu kondisi bus, juga halte, dan jembatan interkoneksinya sudah tertata rapih. Di dalam bus pun masyarakat mendapat pelayanan petugas *security* yang siap mengamankan dan membantu naik turun penumpang. Selain itu setiap bus berangkat ada pemberitahuan halte berikutnya. Ini memudahkan orang untuk siap-siap turun bus di halte tujuannya.

Sugiharjo (2005), berpendapat sedikit berbeda. Menurutnya Kalau bicara tingkat kepuasan, itu relatif dengan patok banding apa ? Kalau patok bandingnya dengan bus reguler, jelas amat sangat puas. Artinya dengan pelayanan bus reguler yang sekarang, *busway* jauh lebih baik. Tetapi dengan patok banding yang kedua agak berbeda.

Lebih lanjut Sugiharjo (2005) mengatakan, bicara tentang kepuasan tentu harus dikaitkan antara layanan *busway* dengan ekspektasi masyarakat. Ini yang perlu kita teliti jadi ekspektasi masyarakat itu. Kalau kita bicara tentang angkutan umum, pertama, adalah kita harus kembali pada prinsip dasar apa yang diinginkan *user* sebagai penumpang. Diseluruh dunia itu, 3 (tiga) hal yang mereka inginkan atau juga yang mereka hindari. Pertama, mereka tidak menginginkan biaya transport yang mahal, jadi fungsi ekonominya harus dilihat. Kedua, mereka tidak menginginkan waktu tempuh yang lama, artinya yang diinginkan adalah perjalanan cepat. Ketiga, mereka tidak menginginkan perpindahan moda yang banyak. Jadi kalau bicara tentang ketiga hal ini, kita lihat *busway* sudah memenuhi harapan masyarakat.

Lebih lanjut Tulus (2005) mengatakan, penduduk Jakarta itu secara fisik memang tinggal di perkotaan, tetapi secara perilaku masih bersifat pedesaan (tradisional). Itu terlihat dari cara mereka membuang sampah, membangun rumah, dan bahkan perilaku berlalu-lintasnya.

Ironisnya pemerintah daerah sepertinya tidak pernah memikirkan edukasi kepada warganya berkaitan dengan pembangunan fasilitas-fasilitas baru.

Pada dasarnya, menurut Sugiharjo (2005) masyarakat tidak menginginkan perpindahan moda yang banyak itu terkait dengan masalah *networking*. *Networking* ini dikaitkan dengan jaringannya sendiri maupun standar pelayanannya. Kalau misalnya dari rumah menggunakan bus reguler, lalu disambung dengan *busway* yang standarnya berbeda, ini tentu jadi masalah. Tetapi seluas apapun *coverage* pelayanan *busway* ini tidak bisa dari rumah masing-masing. *Feeder*-nya tidak bisa dari rumah masing-masing. Terhadap daerah-daerah yang tidak terjangkau untuk pelayanan *busway* atau *feeder*-nya *busway* kalau kita lihat luar negeri adanya yang namanya *park and ride* jadi bagaimana pemerintah menangani fasilitas *park and ride* sehingga *level of service* mulai berangkat dari rumah sampai tujuan itu bisa terjaga. Jadi pada area yang pelayanannya bolong dia masih bisa pakai kendaraan pribadi terus diparkir baru dia naik *busway*. Ini merupakan bagian dari *public service*, kira2 begitu. Kalau kita lihat dari apa yang dikeluhkan oleh penumpang justru saya juga kemarin ada lakukan penelitian layanan *feeder service* yang menurut data itu dikategorikan termasuk yang kurang memuaskan. Jadi kategorinya 2,2 jadi kalau dengan skala likert 1 s/d 4 untuk itu sekitar 2,2 kalau yang lainnya masih bagus

Untuk kasus *busway*, Tulus (2005), menilai hingga saat ini ketersediaan *feeder-feeder* bus dari dan ke pinggiran Jakarta memang masih belum memadai. Kelangkaan ini menyebabkan calon penumpang *busway* merasa masih kurang nyaman dalam memanfaatkan *busway*. Salah satu problemnya, untuk kasus *busway* adalah bahwa program itu tidak didukung oleh *feeder* transport yang memadai. Sehingga, walaupun *busway* itu memang memuaskan untuk trayek blok M ke Kota PP, tetapi untuk wilayah pinggiran belum. Ini membuat masyarakat menjadi kurang puas dalam menggunakan *busway*. Menurut Tulus (2005):

Feeder itu dulu pernah ada, tapi kemudian awak *bus feeder* menolak tarif terusan. Mereka memilih untuk menerima uang tunai saja, bukan tiket terusan.

Gubernur Sutiyoso (2005), dalam menanggapi masih banyaknya masyarakat yang menggunakan kendaraan pribadi menyatakan bahwa yang harus dipersiapkan secara baik adalah *feeder-feeder* bus yang merata di semua koridor. Sebab dengan adanya *feeder-feeder* bus yang merata, diperkirakan perjalanan dengan *busway* akan menjadi lebih nyaman dan efisien. Jika sudah masyarakat, maka kemacetan yang disebabkan oleh banyaknya kendaraan pribadi, semakin dapat dikurangi.

Akibat dari ketiadaan *feeder* bus itu biaya transportasi *busway* dari wilayah pinggiran kota masih tetap dirasakan mahal. Padahal jika *feeder* bus ini berfungsi, masyarakat yang datang dari beberapa daerah seperti Bintaro, Tangerang dan Bekasi tidak perlu membayar lebih mahal untuk sampai jalur *busway* Sudirman-Kota. Dengan kata lain, hal ini membuat minat masyarakat dari daerah tersebut untuk menggunakan *busway* menjadi berkurang.

Manajemen *busway* masih belum optimal dalam melikuidasi operator-operator pendukung *busway* (*bus feeder*). Di Columbia masalah ini diselesaikan dengan baik dengan cara bus-bus yang diakuisisi itu diberikan kompensasi yang layak.

BAB 9

PENUTUP

Dalam perkembangan ilmu manajemen pemerintahan meskipun masih sebagai ilmu terapan, namun dewasa ini sudah mulai banyak dilakukan kajian yang menyangkut ruang lingkup manajemen pemerintahan. Sebab sebagaimana dikatakan oleh Peter Drucker bahwa jika masih ada negara-negara miskin atau negara berada dibawah negara berkembang (*Under Developing Country*), sesungguhnya negara tersebut sedang mengalami situasi penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang buruk. Oleh karena itu di negara-negara berkembang termasuk Indonesia pada dasawarsa belakangan ini mulai menjadi Trend untuk melakukan kajian ilmu manajemen pemerintahan pada taraf scientific. Bahkan di beberapa perguruan tinggi baik negeri maupun swasta sudah sampai pada tingkat Magister dan Doktoral, seperti di UI, UGM, IPDN, Unpad, Undip dan Universitas Satyagama Jakarta dan lain-lain.

Meningkatnya kajian-kajian ilmu manajemen pemerintahan diharapkan memberikan kontribusi terhadap upaya penyempurnaan, perbaikan dan perubahan dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan di Indonesia. Dalam buku ini menyoroti tentang beberapa aspek yang terkait dengan manajemen pemerintahan yaitu dari aspek kepemimpinan, organisasi pemerintahan dan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dikaitkan dengan pelayanan publik adapun sebagai studi kasus yaitu pelayanan publik bidang transportasi perkotaan di DKI Jakarta terutama mengenai program *busway*. Dari hasil kajian menunjukkan bahwa “Kepemimpinan” menjadi faktor penentu keberhasilan suatu kegiatan atau program dan bahkan kebijakan yang ditetapkan oleh suatu organisasi. Apalagi ketika kegiatan, program dan kebijakan menghadapi tantangan yang kuat dari eksternal organisasi. Seperti contohnya kebijakan program busway yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta, sebelum dan sesudah dilaksanakan menuai kritik yang keras dari berbagai kalangan terutama dari elite masyarakat. Namun ternyata kepemimpinan yang tegas, berani dan terbuka sangat menunjang terlaksananya program *busway*. Sehingga saat ini meskipun pelaksanaan program *busway* masih banyak kelemahan dan kendala yang dihadapi. Oleh karena itu pemerintahan DKI Jakarta sangat memerlukan pemimpin yang visioner, memiliki wawasan luas (*eksternal awareness*), tegas,

berani, terbuka dalam rangka menghadapi kompleksitas problem program kota Jakarta sebagai ibukota negara, sebab kalau pemimpin di DKI Jakarta tidak memenuhi kriteria tersebut diatas, niscaya akan mengalami kegagalan dalam membina atau mengelola dinamika pembangunan. Sangat mungkin pembangunan Program *Busway* akan mengalami hambatan dan kegagalan dalam menempatkan model transportasi *busway* sesuai dengan konsepnya secara utuh. Dari kajian aspek organisasi pemerintahan menunjukkan bahwa model dan desain organisasi pada dasarnya harus disesuaikan dengan tujuan dan sasaran organisasi. Sebab organisasi merupakan jaringan komunikasi yang mengatur berbagai interaksi manusia dan sumber daya yang lain dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan.

Model atau bentuk jaringan komunikasi lebih bersifat vertikal, horizontal, atau diagonal sangat tergantung dari *Scope Of Work* yang dihadapi. Dalam program *busway* prinsip pelaksanaan kegiatan menggunakan model *Public Private Partnership* (PPP). Model ini merupakan salah satu aspek konsep desentralisasi yaitu pemberian kewenangan pemerintah kepada badan swasta. Dalam pengelolaan program *busway* pengorganisasiannya disebut Badan Pengelola TransJakarta. Badan ini berada dibawah Gubernur melalui Sekretaris Daerah dan berkoordinasi dengan dinas-dinas terkait, BP. TransJakarta bekerja sama dengan pihak swasta dalam hal; operator utama, operator *feeder* dan operator tiketing. Pola kerjasama ini sepanjang berdasarkan pada prinsip efisiensi, transparan dan akuntabel, akan memberikan harapan bahwa kerjasama antara pemerintah dan swasta memang mampu memberikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Namun yang tetap harus menjadi perhatian utama bagi pemerintah adalah bahwa prinsip kerjasama antara pemerintah dan swasta tersebut sedikit mungkin tidak melalaikan kepentingan publik atau masyarakat dan tidak memberatkan anggaran pemerintah. Oleh karena itu aspek hukum dalam kontrak kerjasama harus jelas, rinci dan tidak merugikan kepentingan publik.

Dari aspek kajian pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dalam kegiatan program *busway*, memang belum dilakukan secara optimal, terutama dalam hal transparansi, partisipan, dan akuntabilitas publik. Upaya untuk menggunakan tiketing *online system* sesungguhnya sebagai indikasi yang baik dalam mewujudkan *good governance*, namun belum berjalan sebagaimana mestinya.

LAMPIRAN

1

FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP KUALITAS PELAYANAN TRANSPORTASI PERKOTAAN DI DKI JAKARTA

PEDOMAN WAWANCARA

Informan	:
Nama	:
Jenis Kelamin	: L/P
Usia	:Tahun
Pekerjaan	:
Jabatan	:
Pendidikan Formal Terakhir	:

- a. Bagaimana gambaran aktual penyelenggaraan pelayanan publik khususnya bidang transportasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah?

Probe:

Apakah sudah memuaskan masyarakat atau belum?

Aspek-aspek apa yang memperlihatkan hal tersebut?

Faktor-faktor apa yang menyebabkan kepuasan/ketidakpuasan masyarakat?

Hal-hal apa yang dirasakan masih menjadi kesenjangan (gap) antara pemberi layanan dan masyarakat?

- b. Bagaimana dengan organisasi penyedia pelayanan transportasi publik?

Probe: Apakah organisasi yang ada sudah efektif?

Apakah sudah sesuai dengan tuntutan masyarakat?

Hal-hal apa yang masih dianggap kurang memuaskan?

Faktor-faktor apa yang menyebabkan kekurangan tersebut?

Adakah kritik tertentu dari masyarakat terhadap organisasi?

- c. Bagaimana peran Pimpinan Daerah dalam upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik bidang transportasi?

Probe:

Apa saja yang sudah dilakukan oleh Pimpinan Daerah untuk meningkatkan kualitas bidang transportasi?

Seberapa besar komitmen Pimpinan Daerah dalam peningkatan kualitas transportasi?

Apakah hal itu berpengaruh terhadap kondisi pelayanan transportasi saat ini?

Apakah hal itu berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat pengguna pelayanan publik?

Mengapa?

Hal-hal apa yang dianggap masih dianggap kurang sesuai?

Faktor-faktor apa yang menyebabkan kekurangan?

Adakah kritik tertentu dari masyarakat terhadap kepemimpinannya selama ini, khususnya yang berkaitan dengan transportasi?

- d. Apakah prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik (*good governance*) terutama sektor perizinan usaha bidang transportasi umum sudah dijalankan oleh Pemerintah Daerah?

Probe:

Apakah *Rule of Law* sudah dipegang atau sudah sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada?

Bagaimana dengan akuntabilitasnya?

Bagaimana dengan *responsiveness*nya?

Apakah sudah sesuai dengan prinsip transparansi?

Hal-hal apa yang menjadi indikatornya?

- e. Apakah pemerintah daerah mempunyai strategi tertentu yang dapat diterapkan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik?

Probe:

Apa saja strategi yang dapat/telah diterapkan?

Bagaimana mekanisme penerapan strategi tersebut?

Bagaimana efektifitas masing-masing strategi?

Seberapa tinggi tingkat keberhasilannya?

Apa faktor-faktor yang mendukung/menghambat strategi tersebut?

Terima Kasih!

LAMPIRAN

2

FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP KUALITAS PELAYANAN TRANSPORTASI PERKOTAAN DI DKI JAKARTA

KUESIONER

No kuesioner*	:		
Nama	:		Usia.....
Pekerjaan	:		Jenis Kelamin: L/P
Pendidikan Formal Terakhir	:		

I. KUALITAS PELAYANAN (Y1)

Petunjuk Pengisian

Berilah tanda (X) pada kategori jawaban 1,2,3,4,5.

Yang masing-masing mempunyai arti:

1 = sangat tidak baik, 2 = tidak baik, 3 = cukup baik, 4 = sudah baik, dan 5 = sangat baik.

Atau

1 = sangat tidak setuju, 2 = tidak setuju, 3 = cukup setuju, 4 = setuju sekali, dan 5 = sangat setuju sekali.

A. *Tangible* (Fisik).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Fasilitas Administrasi Perkantoran					
2.	Fasilitas Penerangan (Lampu) ruangan					
3.	Jumlah ruangan kerja dan ruangan untuk menerima pelanggan					
4.	Kenyamanan ruangan kantor dan ruangan pelayanan					
5.	Keberadaan petugas pelayanan					
6.	Keberadaan petugas keamanan					
7.	Keberadaan petugas kebersihan					
8.	Akses jalan menuju tempat pelayanan					
9.	Teknologi Pendukung					
10.	Fasilitas untuk antrian penerima pelayanan					

B. *Realibility* (dapat diandalkan dan kemampuan untuk tepat waktu)

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pada pelayanan Perizinan, petugas selalu memberikan informasi yang jelas pada penerima layanan.					
2.	Tingkat kesalahan yang dilakukan petugas dalam memberikan layanan relatif rendah					
3.	Untuk memberikan pelayanan, petugas berpatokan kepada prosedur tetap (protap perijinan).					
4.	Petugas selalu tepat waktu dalam menyelesaikan masalah perijinan.					
5.	Petugas yang memberikan layanan mudah dihubungi.					

C. *Assurance* (kemampuan dalam memberikan bantuan).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Petugas memberikan informasi tentang waktu penyelesaian.					
2.	Petugas selalu mentaati waktu yang telah ditetapkan dalam memberikan pelayanan.					

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
3.	Ada prosedur tetap yang ditaati oleh petugas dalam memberikan pelayanan.					
4.	Petugas bersedia mendengarkan keluhan dan dapat memberikan solusi bagi para penerima pelayanan.					
5.	Petugas menangani keluhan para penerima pelayanan dengan baik.					
6.	Petugas memberikan perhatian yang memadai kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan					

D. *Responsiveness* (cepat tanggap dalam memberikan layanan).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Petugas menunjukkan tanggung jawab yang memadai dalam memberikan pelayanan					
2.	Petugas memberikan pelayanan secara cepat.					
3.	Petugas bertindak adil dalam memberikan pelayanan					
4.	Petugas memberikan pelayanan dengan teliti					
5.	Petugas terlihat sudah terampil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat					

E. *Empathy* (Kemampuan untuk memenuhi keinginan).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Petugas mampu memberikan pelayanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat penerima layanan					
2.	Petugas berkomunikasi secara baik dengan para penerima layanan					
3.	Petugas selalu siap meberikan solusi pemecahan masalah					
4.	Masyarakat penerima layanan selalu mengeluhkan sulit dan rumitnya pelayanan jasa yang diberikan oleh petugas.					
5.	Petugas memberikan pelayanan dengan ramah.					

II. KEPEMIMPINAN

Petunjuk Pengisian

Berilah tanda (X) pada kategori jawaban 1,2,3,4,5. Yang masing-masing mempunyai arti:

1 = sangat tidak baik, 2 = tidak baik, 3 = cukup baik, 4 = sudah baik, dan 5 = sangat baik. **Atau**

1 = sangat tidak setuju, 2 = tidak setuju, 3 = cukup setuju, 4 = setuju sekali, dan 5 = sangat setuju sekali.

A. *Personality* (Kepribadian).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pandangan dan pengetahuan Pimpinan Daerah sangat luas					
2.	Pimpinan Daerah sangat dekat dengan bawahannya.					
3.	Pimpinan Daerah memandang aparturnya sebagai mitra kerja dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem kerja.					
4.	Pimpinan Daerah mempunyai pergaulan yang luas, terutama dengan kalangan di luar kedinasan.					

B. *Ability* (Kemampuan).

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Kemampuan dalam negosiasi dan diplomasi.					
2.	Kemampuan dalam orasi dan berkomunikasi dengan aparat dan masyarakatnya.					
3.	Kemampuan dalam memberikan motivasi kepada aparat dan masyarakatnya.					
4.	Pimpinan Daerah dapat menjelaskan sesuatu permasalahan yang rumit menggunakan bahasa yang mudah dimengerti.					
5.	Pimpinan Daerah sangat cakap dalam mempersatukan bawahannya.					
6.	Pimpinan Daerah selalu merencanakan sesuatu secara cermat dan tersistematis.					

C. *Cappability* = Kesanggupan/komitmen

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pimpinan Daerah mempunyai komitmen yang kuat dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat					
2.	Pimpinan Daerah selalu memberikan contoh/teladan yang baik kepada masyarakatnya					
3.	Pimpinan Daerah selalu memperhatikan keinginan dan kebutuhan masyarakat					
4.	Pimpinan Daerah memberikan dukungan yang memadai bagi setiap program perbaikan pelayanan masyarakat					
5.	Pimpinan Daerah melakukan pengawasan yang memadai kepada aparatnya dalam memberikan pelayanan.					

D. *Tolerance* = Toleransi.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pimpinan Daerah yang sangat suka memberi dukungan kepada pekerjaan aparatnya.					
2.	Pimpinan Daerah sangat cakap dalam membina Sumber Daya Manusia di wilayahnya.					
3.	Pimpinan Daerah mempunyai toleransi yang tinggi kepada aparat dan masyarakatnya dan tidak suka memberi perlakuan yang berbeda kepada berbagai kalangan					
4.	Pimpinan Daerah memahami keterbatasan-keterbatasan Sumber Daya Manusia di wilayahnya.					
5.	Pimpinan Daerah selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia di wilayahnya.					

III. KAPASITAS ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH.

A. Kemampuan Keuangan.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Anggaran yang dimiliki pemerintah daerah sangat mencukupi untuk operasionalisasi kantor pelayanan.					
2.	Pemerintah Daerah mempunyai sumber dana yang memadai untuk menanggung biaya operasional					
3.	Pemerintah Daerah mampu menggali sumber dana yang lain selain dari APBD					
4.	Prosentasi Dana operasionalisasi pemerintah Daerah tergolong besar dibandingkan dengan daerah lain					
5.	Pengelolaan anggaran berjalan dengan baik, tercatat rapi dan dapat dipertanggungjawabkan.					

B. Kondisi Aparat.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Jumlah aparat di kantor mencukupi untuk melaksanakan tugas pelayanan jasa.					
2.	Keterampilan aparat pegawai dalam memberikan pelayanan sudah memadai					
3.	Para pegawai sering diikutsertakan dalam pelatihan, baik yang resmi (ADUM, SUSPIM, SESPA), maupun yang non resmi (Training Komputer, Pelayanan Prima dan lain-lain)					
4.	Pembinaan Sumber Daya Manusia sudah diprogram dan dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Daerah					

C. Kebijakan.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pekerjaan petugas dalam memberikan pelayanan jasa di dukung oleh Undang-undang dan Peraturan Daerah.					
2.	Terdapat Prosedur Tetap (Protap) atau Sistem dan Prosedur (SISDUR) dan Bimbingan Teknis (Bintek) serta peraturan lainnya yang memadai untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat					
3.	Peraturan yang telah digariskan, telah dijalankan oleh petugas layanan dengan mudah, karena didukung oleh infrastruktur dan sistem yang ada.					
4.	Komitmen Pemerintah Daerah untuk menjalankan peraturan-peraturan yang ada yang terkait dengan pelayanan kepada masyarakat sangat tinggi					

IV. PELAKSANAAN *GOOD GOVERNANCE*.

A. Partisipasi Masyarakat.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pemerintah Daerah mempunyai media untuk partisipasi masyarakat, misalnya seperti kotak pengaduan (Tromol Pos) untuk menampung berbagai keluhan masyarakat yang ada dan sebagainya.					
2.	Pemerintah Daerah selalu melibatkan masyarakat dalam perencanaan-perencanaan program pembangunan yang ada khususnya dalam bidang transportasi					
3.	Pemerintah Daerah sering mengadakan acara-acara seminar atau lokakarya untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan masyarakat.					
4.	Pemerintah Daerah mempunyai program-program khusus yang bersifat interaktif dengan masyarakat, seperti siaran radio, koran daerah, dan sebagainya.					

A. Transparansi.

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pemerintah Daerah mengeluarkan berbagai penerbitan, pamflet, brosur, dan lain-lain., yang menginformasikan segala kegiatan yang telah, sedang dan akan dilakukan					
2.	Terdapat lembaga pengawas yang mengawasi kinerja Pemerintah Daerah dari luar unsur pemerintahan, seperti dari LSM, YLKI, Tipikor, dsb.					
3.	Perubahan-perubahan peraturan selalu dikomunikasikan dan disosialisasikan kepada seluruh lapisan masyarakat					
4.	Program-program komunikasi pembangunan didukung oleh anggaran yang memadai					

A. Akuntabilitas

No	Pernyataan	Kategori Jawaban				
		1	2	3	4	5
1.	Pemerintah Daerah telah menggunakan sistem akuntansi yang baik.					
2.	Kantor anda, mengeluarkan laporan keuangan secara berkala.					
3.	Selain dari Badan Pengawas Daerah (Bawasda), kantor anda melibatkan Akuntan Publik untuk mengawasi keuangan.					
4.	Laporan keuangan Pemerintah Daerah selalu dapat dipertanggungjawabkan dengan baik					

TERIMA KASIH!

LAMPIRAN

3

DATA KUALITATIF HASIL *INDEPTH INTERVIEW*

1. PEMDA DKI JAKARTA

Nama : Sutiyoso

Jabatan : Gubernur

Tanggal : 5 Maret 2006

Tempat : Balaikota Jl. Merdeka Selatan, Jakarta Pusat

- ❖ Apa upaya Provinsi DKI dalam mengatasi masalah transportasi di DKI dan sekitarnya?
Seperti kita tahu bersama bahwa masalah transportasi di Jakarta sangat kompleks dan bahkan diperkirakan pada tahun 2014, akan terjadi stagnasi pergerakan kendaraan di Jakarta apabila tidak sedini mungkin diatasi dengan berbagai macam program pembangunan transportasi
Pembangunan Transportasi yang harus dilakukan di DKI ada 3 moda transportasi yaitu:

1. *Dedicated Line*, termasuk *busway*;
2. Rel seperti: monorel, KRL dan *Subway*;
3. Angkutan Sungai.

Dari ketiga moda transportasi tersebut bersifat *Mass Rapid Transportation* (MRT) dan *Busway* merupakan prioritas yang bisa dilaksanakan.

- ❖ Bagaimana bapak Gubernur mampu membangun *busway*?
Pada awalnya pembangunan *Busway* memang menimbulkan banyak Pro-Kontra, dan banyak kendala yang dihadapi, terutama oleh para pembesar-pembesar di Jakarta. Bahkan pada waktu peremian *Busway* pada Koridor I oleh Menteri Perhubungan pada waktu itu yaitu Agum Gumelar disarankan untuk ditunda, akan tetapi justru saya memutuskan untuk memajukan jadwal peresminannya. Program *Busway* yang direncanakan 13 koridor, saya memilih untuk koridor I yaitu Blok M-Kota. Dengan pertimbangan, menurut saya tantangan terbesar ada pada jalur tersebut, karena disitu berkepentingan para pembesar di Jakarta. Apabila koridor I sukses maka koridor yang selanjutnya mudah untuk dilaksanakan.

- ❖ Apakah Program *Busway* setelah dilaksanakan memberikan manfaat bagi masyarakat?
Saudara dapat melihat bahwa, penumpang tidak pernah sepi dan bahkan yang menarik banyak masyarakat yang meminta saya untuk membangun koridor yang lain secepatnya dan itu menunjukan bahwa terdapat manfaat yang besar terutama penumpang angkutan umum.
- ❖ Bagaimana dengan kendaraan pribadi yang masih memacetkan lalu-lintas di sekitar pinggir *Busway*?
Hal itu menjadi bahan pertimbangan bagi kita semua, terutama masyarakat yang masih terpaksa menggunakan kendaraan pribadi. Kalau semua koridor sudah dibangun yang harus dipersiapkan dengan baik adalah *feader-feader* Bus yang harus merata di semua lini.
- ❖ Dikalangan masyarakat kepemimpinan Bapak sering dikatakan memimpin Jakarta dengan tangan besi, bagaimana menurut tanggapan bapak?
Bagi saya untuk memimpin Jakarta yang sangat kompleks. Memang memerlukan kepemimpinan yang kuat, tegas dan memiliki keyakinan penuh. Bahwa semua yang saya lakukan untuk masyarakat banyak, kalau itu dikatakan tangan besi. Sesungguhnya itu semata-mata untuk bagaimana bisa dinikmati masyarakat banyak.
Seperti contohnya: Bagaimana saya membangun pedestrian sepanjang Thamrin–Sudirman. Pada saat itu seluruh pemilik Hotel Berbintang 5 tidak hadir dalam acara pertemuan itu. Maka itu katakan dengan tegas, malam ini juga suruh telepon nomor ini. Dan malan ini juga ketemu dengan saya. Setelah diberi pengertian mereka setuju. Kemudian pada saat membangun Trotoar itu pertama kali dibongkar adalah Trotoar di depan pemilik gedung yang tidak hadir. Sekarang silahkan Saudara lihat, para pejalan kaki dapat menikmati kenyamanan dan keluluaasaan berjalan kaki di sepanjang Sudirman–Thamrin.
Begitu juga waktu saya memagari Monas, timbul Pro dan Kontra, tapi setelah Monas dipagar, semua orang dapat melihat Monas menjadi bersih, teduh, tidak kumuh dan Aman.

2. YLKI

- ❖ Nama Key Informan : Tulus Abadi, SH.
Nama Lembaga : YLKI
- ❖ Gambaran Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
Mengenai perkembangan transportasi, *key informan* melihat bahwa selama ini dengan menilik kasus-kasus di lapangan belum ada peningkatan pelayanan yang berarti terhadap konsumen. Ini terlihat dari masih kurang baiknya kondisi moda-moda transportasi yang ada, seperti kopaja, metromini, dan sebagainya. Menurut Survei ITPC, Pelangi dan Intran, kualitas pelayanan bidang transportasi memang belum terlalu memuaskan konsumen. Dengan kata lain, jika bicara secara umum, kondisi pelayanannya masih minim.
Masalah kenaikan tarif yang diberlakukan pemerintah tidak serta merta mendorong adanya kenaikan pelayanan. Untuk bus-bus reguler kondisi fisik armada transportasinya masih kurang layak. Belum lagi emisi buangnya sebagian besar masih berwarna hitam. Itu artinya masih berbahaya bagi masyarakat.

Selain itu, biaya transportasi juga ternyata masih dirasakan tinggi oleh masyarakat kebanyakan, bahkan cenderung dirasakan makin tinggi. Menurut survei YLKI, masyarakat harus mengeluarkan antara 14–20 persen dari penghasilannya untuk transportasi. Ini persentase yang cukup besar mengingat tingkat penghasilan sebagian besar masyarakat yang masih relatif kecil. Idealnya 10–12 persen. Tampaknya ada kesalahan sistemik yang sangat ruwet yang menyebabkan hal itu, sehingga masyarakat menjadi korbannya. Sehingga akibatnya walaupun tarif dinaikkan setinggi apapun, kondisi angkutan umum tampaknya tidak juga membaik.

Hal lain adalah masalah trayek berbagai moda juga dinilai oleh *key informan* masih belum memenuhi harapan. *Informan* mengatakan:

Selama ini pengadaan trayek angkutan umum yang ada tidak pernah didukung oleh survei-survei. Bahkan trayek yang ada itu cenderung dikomersilkan. Ada permainan dengan *dealer*. *Dealer* menjual kendaraan sekaligus dengan trayeknya. Ini tidak benar, harusnya trayek itu yang menjual kan pemerintah.

Selain itu, jumlah armada angkutan umum dengan jumlah konsumen memang belumimbang. Kebutuhan masih lebih tinggi dari ketersediaannya. Oleh karena itu tak heran masih banyak dijumpai orang-orang yang lebih senang menggunakan mobil pribadi.

❖ Kasus *Busway*

Untuk kasus *busway*, hingga saat ini ketersediaan *feeder-feeder* bus dari dan ke pinggiran Jakarta masih belum memadai. Kelangkaan ini menyebabkan calon penumpang *busway* merasa masih kurang nyaman dalam memanfaatkan *busway*. Salah satu problemnya, untuk kasus *busway* adalah bahwa program itu tidak didukung oleh *feeder* transport yang memadai. Sehingga, walaupun *busway* itu memang memuaskan untuk trayek Blok M ke Kota PP, tetapi untuk wilayah pinggiran belum. Ini membuat masyarakat menjadi kurang puas dalam menggunakan *busway*.

Feeder itu dulu pernah ada, tapi kemudian awak *bus feeder* menolak tarif terusan. Mereka memilih untuk menerima uang tunai saja, bukan tiket terusan.

Akibat dari ketiadaan *feeder* bus itu biaya transportasi *busway* dari wilayah pinggiran kota masih tetap dirasakan mahal. Padahal jika *feeder* bus ini berfungsi, masyarakat yang datang dari beberapa daerah seperti Bintaro, Tangerang dan Bekasi tidak perlu membayar lebih mahal untuk sampai jalur *busway* Sudirman-Kota. Dengan kata lain, hal ini membuat minat masyarakat dari daerah tersebut untuk menggunakan *busway* menjadi berkurang.

Manajemen *busway* masih belum optimal dalam melikuidasi operator-operator pendukung *busway* (*bus feeder*). Di Columbia masalah ini diselesaikan dengan baik dengan cara bus-bus yang diakuisisi itu diberikan kompensasi yang layak.

Faktor lain yang mempengaruhi tingkat kepuasan penumpang adalah kondisi fisik kendaraan yang cukup bagus. Lalu waktu tempuh yang lebih cepat karena adanya jalur khusus.

Informan berpendapat bahwa di satu sisi masyarakat puas, namun di sisi yang lain masyarakat belum puas. Masyarakat puas karena beberapa sarana fisik, seperti kondisi bus, halte, dan jembatan interkoneksinya dibandingkan sebelum ada *busway* memang lebih nyaman.

Memang jika dibandingkan dengan Columbia yang juga mempunyai program *busway*, adanya jembatan interkoneksi yang ada atapnya merupakan kondisi yang lebih baik dibandingkan

dengan negara tersebut. Ini artinya pemerintah cukup memikirkan kepentingan masyarakat dan mengetahui kebutuhan masyarakat sesuai dengan karakteristik iklim daerahnya.

Namun desain jembatan interkoneksi yang dibuat agak tinggi begitu, membuat maksud dan tujuannya tidak tercapai secara efektif. Ini terlihat dari kasus hujan tersebut. Jika hujan datang, maka orang yang berada di jembatan tersebut, masih terkena air hujan dari sisi-sisi jembatan. Dengan kata lain, ada masih ada gap antara kebutuhan masyarakat dengan sarana yang tersedia.

Kondisi lain yang masih dirasakan kurang adalah jembatan penyeberangan yang terkesan jauh dan melelahkan. Di Bogota, jembatan penyeberangan itu cukup lebar dan dapat digunakan dengan memakai sepeda. Sementara di Jakarta tampaknya tidak memungkinkan hal itu terjadi, paling tidak untuk ruas-ruas tertentu.

Hal yang lain lagi adalah pintu *busway* yang terbuka ke dalam bukan masuk ke samping. Di satu sisi, ini menyulitkan keluar masuk penumpang, khususnya ketika kondisi bus sedang padat atau pada jam-jam sibuk.

❖ Kepemimpinan

Faktor kepemimpinan terlihat dari legitimasi pemerintah daerah yang ada, kemampuan berkomunikasi, dan komitmennya terhadap pengembangan program *busway*. Ketiga hal itu menurut *key informan* merupakan hal-hal yang penting yang harus diperhatikan oleh seorang pemimpin.

Sebagai contoh di Colombia, legitimasi pemerintahnya (Walikota) sangat tinggi. Hal ini disebabkan karena walikota yang ada terpilih oleh 60% warganya. Karena itu semua program-program pembangunan yang diusung oleh walikota tersebut selalu mendapat sambutan yang antusias di kalangan warganya. Dengan kondisi seperti ini rasa memiliki masyarakat Kota Bogota menjadi tinggi terhadap kotanya.

Hal ini berbeda sekali dengan di Jakarta, dimana sebagian besar warganya tampak kurang mempunyai rasa memiliki terhadap kotanya. Penduduk Jakarta mudah sekali melanggar etika-etika perkotaan dan cenderung tidak mau memelihara fasilitas kotanya. Berbagai fasilitas telepon umum, misalnya, hari ini dipasang, hari ini pula telepon umum itu rusak. Sedangkan di Bogota, masyarakat pada umumnya akan marah ketika melihat seseorang merusak fasilitas umum. Mereka merasa apa yang ada di dalam kotanya adalah hasil dari pembayaran pajak mereka dan merupakan sesuatu yang mereka harus bangun bersama.

Penduduk Jakarta itu secara fisik memang tinggal di perkotaan, tetapi secara perilaku masih bersifat pedesaan (tradisional). Itu terlihat dari cara mereka membuang sampah, membangun rumah, dan bahkan perilaku berlalu-lintasnya.

Ironisnya Pemerintah Daerah sepertinya tidak pernah memikirkan edukasi kepada warganya berkaitan dengan pembangunan fasilitas-fasilitas baru.

Di Bogota, sosialisasi penggunaan busway itu sendiri diberikan kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya untuk anak-anak TK. Dengan melalui sosialisasi ke anak-anak TK, diharapkan mereka bisa menceritakan informasi yang diperolehnya kepada orang tua dan keluarganya. Melalui

sosialisasi itu mereka dididik antri, cara beli tiket, dan sebagainya. Sehingga dapat dikatakan sosialisasi seperti ini mendorong timbulnya kondisi dan situasi yang tertib pada saat program *busway* sudah diluncurkan.

Memang pada kenyataannya, di Bogota, pembangunan *busway* itu sendiri memakan waktu persiapan yang lama. Namun hasil perencanaannya pun menjadi matang dan dapat dicocokkan (diintegrasikan) dengan pembangunan tata kota (*inherent*).

❖ Komitmen Pemerintah Daerah

Dilihat dari salah satu tujuan diluncurkannya program *busway*, yaitu mengurangi kemacetan, tampaknya tujuan ini belum tercapai. Sebab kenyataannya dengan adanya *busway* penggunaan mobil pribadi tidak berkurang. Berbeda dengan di Bogota, setelah *busway* di luncurkan, terasa sekali kenyamanan mengendarai mobil meningkat, sebab sebagian besar penduduk cenderung menggunakan *busway*. Jalan menjadi tidak terlalu macet. Hal ini menunjukkan bahwa efektifitas *busway* masih rendah dalam mengurangi penggunaan mobil pribadi atau mengurangi kemacetan.

Menurut *informan* efektifitas mengurangi kendaraan pribadi akan tercapai jika *feeder busway* dibangun lebih dahulu. Tanpa di dukung *feeder*, *busway* tidak akan efektif untuk mengurangi jumlah kendaraan pribadi dan mengurangi kemacetan. Hal ini membutuhkan negosiasi yang tuntas antara Pemda dengan operator bus lain.

Sementara itu yang mengherankan, menurut *informan*, Pemda masih senang mendahulukan pembangunan *flyover*, bukan sarana dan prasarana *busway*. Padahal pembangunan *flyover* itu selain kurang efektif mengatasi kemacetan, biayanya juga puluhan miliar. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang keseriusan Pemda dalam program *busway*. *Informan* menyimpulkan:

Adanya teknologi yang maju dan sistem tiketing yang *online* di Bogota, Columbia, itu menunjukkan kadar keseriusan yang tinggi dari pemerintah.

Komitmen pemerintah, dari sisi *policy paper*, Pemda DKI sudah punya Pola Transportasi Makro (PTM) yang sudah digodok oleh para pakar bidang transportasi. Isinya menyangkut pembangunan jangka panjang dan jangka pendek. Hanya implementasi di lapangannya yang masih kacau.

Busway itu merupakan salah satu bagian dari PTM, yang nantinya ada 13 koridor. Lalu Monorel. Pembangunan infrastrukturnya sudah mulai tapi kelihatannya alot sekali. Komitmen di atas kertas itu sejak jaman Gubernur Ali Sadikin, tapi kemudian tidak terimplementasi karena Pemda DKI selama ini lebih mengedepankan sektor-sektor non transportasi, terutama sektor perdagangan, ekonomi. Buktinya banyak dibangun *supermarket-supermarket* dan mal-mal, ini yang menyebabkan banyak kemacetan. Sektor transportasi selalu menjadi korban.

Mengapa kondisi ini bisa terjadi? Menurut pertimbangannya ada yang politis, namun juga karena adanya tarik menarik kepentingan pihak-pihak tertentu. Tata kota yang benar, mobilitas suatu kota itu dengan kendaraan umum, bukan kendaraan pribadi.

PTM itu sendiri perlu diusulkan untuk diperdakan. Ini menyangkut perilaku pejabat baru. Supaya tidak mudah diubah, maka perlu diperdakan. Dengan diperdakan, maka pengubahannya harus melalui persetujuan DPR. Di Colombia *blue print* kota itu diikuti, sebab memang itu merupakan *political will* pemerintah.

❖ *Good Governance*

Di Bogota, Colombia, sistem tiketingnya sudah *online*. Ini menjamin adanya transparansi penyelenggaraan *busway* dan memperkecil ruang untuk adanya kebocoran. Artinya ada pusat kontrol yang memonitor berapa uang yang masuk dari lapangan. Sementara di Jakarta, potensi kebocorannya masih tinggi. Ini disebabkan karena petugasnya masih menerima uang tunai. Dapat dikatakan akuntabilitasnya masih rendah, sebab dengan sistem tiketing yang belum *online* atau dengan uang tunai masih dapat diutak-atik.

Dari sisi partisipasi publik masih minim. Di Colombia partisipasinya sudah tinggi. Partisipasi melalui dialog-dialog komunitas. Walikotanya turun ke lapangan, menanyakan kebutuhan dan pandangan masyarakat. Di negara lain, sebelum sesuatu dibangun, diberi waktu satu tahun untuk menampung masukan dari masyarakat.

❖ Organisasi Penyelenggara

Di Kolumbia penyelenggara *busway* itu murni swasta. Namun di Jakarta, masih berstatus badan pelaksana (BP) yang *notabene* semi swasta atau lembaga pemerintah yang diswastakan. Di Bogota, Pemda hanya fasilitator saja. Namun di sini, dengan dalih percontohan, masih dipegang oleh Pemda DKI Jakarta. Walaupun demikian untuk koridor 2 dan 3 rencananya akan diswastakan. Status yang semi private ini ditengarai oleh informan mempengaruhi efisiensi dan profesionalisme penyelenggaranya. Dengan dipegang oleh swasta, profesionalismenya paling tidak lebih baik dibandingkan pemerintah.

3. DINAS PERHUBUNGAN DKI JAKARTA

Nama *Key Informan* : Endah Sunugroho

Nama Lembaga : Dinas Perhubungan DKI Jakarta

❖ Menurut Bapak sejauhmana upaya Pemda DKI dalam meningkatkan kualitas pelayanan transportasi publik?

Pelayanan bidang transportasi di DKI Jakarta ini memang masih kurang baik, kurang memadai, sehingga Bapak Gubernur melalui Dinas Perhubungan membuat suatu konsep atau pola transportasi makro dimana jaringan-jaringan diadakan penataan. Lalu rute-rute yang bersinggungan juga ditata sedemikian rupa hingga saat ini sudah lebih dari 70% kita pindahkan jalurnya.

Sehingga nanti diharapkan untuk jalur-jalur utama akan dilayani oleh bus-bus besar, sementara untuk jalur-jalur kolektor dilayani oleh bus-bus sedang dan jalur yang lokal itu dilayani oleh bus-bus kecil. Sehingga tidak ada singgungan seperti sekarang yang kita lihat dimana satu jalur itu dilalui oleh bus besar, bus sedang dan bus kecil. Kalau menjadi satu ini kan tidak sehat.

❖ Sampai sejauh mana efektivitas *busway* sampai saat ini?

Untuk *busway* kita bisa melihat, kalau sekarang sekian banyak penumpang angkutan umum yang pindah ke *busway* mungkin juga angkutan pribadi pindah ke *busway*. Penelitian tentang itu sudah ada tapi saya lupa persentasinya berapa, kalau tidak salah sekitar 14% dari pengguna taksi pindah ke *busway*, begitu juga dengan pengguna kendaraan pribadi itu sudah cukup banyak yang pindah ke *busway*. Itu sudah ada penelitiannya, sehingga kalau dibilang efektif atau tidak, dapat

dikatakan itu sangat efektif. Karena itu Pemda DKI pun akan terus menambah untuk koridor selanjutnya agar bisa nanti dari *initial origin* hingga ke *final destination* itu bisa kita layani.

- ❖ Bagaimana dengan kepuasan penumpang?
Penumpang sejauh ini dapat dikatakan sudah cukup puas. Karena dari segi waktu mereka saat ini bisa menempuh jarak Kota ke Blok M dengan lebih cepat. Mereka juga menaiki bus yang lebih nyaman, ber AC dan relatif tidak terlalu berdesakan.
- ❖ Faktor-faktor kepuasan penumpang?
Selain dari aspek fisik, seperti kondisi bus, juga halte, dan jembatan interkoneksinya yang tertata rapih. Di dalam bus pun masyarakat mendapat pelayanan petugas *security* yang siap mengamankan dan membantu naik turun penumpang. Selain itu setiap bus berangkat ada pemberitahuan halte berikutnya. Ini memudahkan orang untuk siap-siap turun bus di halte tujuannya.
- ❖ Komitmen Pemerintah DKI?
Kalau dilihat adanya pola transportasi makro tadi dapat dikatakan bahwa komitmen Pemerintah DKI itu sangat besar untuk meningkatkan pelayanan publik. Kemudian Bapak Gubernur juga mencoba menyiapkan antar moda itu bisa terkoneksi dengan baik. Kita tahu bahwa monorel juga sedang dibangun, ada angkutan sungai dan *busway* koridor 2 dan 3 tahun ini harus selesai dan koridor 4, 5, 6, 7 itu tahun depan. Nantinya di beberapa simpul akan terjadi suatu interkoneksi yang integrated.
- ❖ Bagaimana dengan jaminan keberlanjutan pola transportasi makro tersebut, sebab hingga saat ini kan belum diperdakan?
Masalah diperdakan atau tidaknya konsep pola transportasi makro itu bukan wewenang saya untuk menjawabnya. Itu barangkali menjadi porsi orang DPRD untuk menjawabnya. Sebab yang memilih Gubernur kan mereka. Mereka juga yang akan meminta pertanggung jawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahannya.
- ❖ **Prinsip Good Governance?**
Partisipasi dalam hal ini sudah cukup baik. Kita menyelenggarakan berbagai seminar dan dialog dalam rangka penyelenggaraan program *busway*. Selain itu kita juga menyediakan saluran-saluran informasi, dan kotak-kotak saran untuk menampung pendapat dan masukan-masukan dari masyarakat.

4. DEPARTEMEN PERHUBUNGAN

Nama : Sugihardjo
Lembaga : Departemen Perhubungan RI

- ❖ Menurut bapak bagaimana tingkat kepuasan pengguna *busway*?
Kalau bicara tingkat kepuasan, itu relatif dengan patok banding apa ? Kalau patok bandingnya dengan bus reguler, jelas amat sangat puas. Artinya dengan pelayanan bus reguler yang sekarang,

busway jauh lebih baik. Tetapi dengan patok banding yang kedua agak berbeda, bicara tentang kepuasan tentu harus dikaitkan antara layanan *busway* dengan ekspektasi masyarakat. Ini yang perlu kita teliti jadi ekspektasi masyarakat itu? Kalau kita bicara tentang angkutan umum, pertama, adalah kita harus kembali pada prinsip dasar apa yang diinginkan user sebagai penumpang. Diseluruh dunia itu, 3 (tiga) hal yang mereka inginkan atau juga yang mereka hindari. Pertama adalah mereka tidak menginginkan biaya transport yang mahal, jadi fungsi ekonominya harus dilihat. Kedua, mereka tidak menginginkan waktu tempuh yang lama, artinya yang diinginkan adalah perjalanan cepat. Ketiga, mereka tidak menginginkan perpindahan moda yang banyak. Jadi kalau bicara tentang ketiga hal ini, kita lihat *busway* sudah memenuhi harapan masyarakat yang pertama, dimana mereka tidak menginginkan perpindahan moda yang banyak itu terkait dengan masalah *networking*. *Networking* ini dikaitkan dengan jaringannya sendiri maupun standar pelayanannya. Kalau misalnya dari rumah menggunakan bus reguler, lalu disambung dengan *busway* yang standarnya berbeda, ini tentu jadi masalah.

Tetapi seluas apapun *coverage* pelayanan *busway* ini tidak bisa dari rumah masing-masing. *Feeder*-nya tidak bisa dari rumah masing-masing. Terhadap daerah-daerah yang tidak terjangkau untuk pelayanan *busway* atau *feeder*-nya *busway* kalau kita lihat luar negeri adanya yang namanya *park and ride* jadi bagaimana pemerintah menangani fasilitas *park and ride* sehingga *level of service* mulai berangkat dari rumah sampai tujuan itu bisa terjaga jadi pada area yang pelayanannya bolong dia masih bisa pakai kendaraan pribadi terus diparkir baru dia naik *busway*, *publik service*, kira-kira begitu.

- ❖ *Park and rest* itu kira-kira siapa yang menyediakan?
Saya rasa sekarang kan pemerintah itukan lebih kepada *steering rather* dan *ruling* jadi semestinya ada di pemerintah mendorong tapi pelaksanaannya bisa dengan *partnership* untuk pengelolannya dengan pihak swasta tidak harus itu dikelola oleh pemerintah jadi tapi kebijakannya area mana yang akan dibangun standar fasilitas apa tetapi yang harus didorong bisa bekerja sama dengan pihak swasta untuk *park and ride* untuk pengelolannya
- ❖ *Feeder-feeder* ini kan kinerjanya belum maksimal untuk sekarang?
ya kalau kita lihat dari apa yang dikeluhkan oleh penumpang justru saya juga kemarin ada lakukan penelitian layanan *feeder service* yang menurut data itu dikategorikan termasuk yang kurang memuaskan. Jadi kategorinya 2,2 jadi kalau dengan skala likert 1 s/d 4 untuk itu sekitar 2,2 kalau yang lainnya masih bagus
- ❖ Kalau dari bicara praktek faktor *tangible* selain yang bapak sebut tadi yang bisa meningkatkan kepuasan pengguna ?
Kalau kita bicara *tangible* yang harus dilihat sebagai suatu nilai lebih dari *busway* adalah bagaimana pelayanan *busway* ini dianggap sudah bisa mengakomodir kebutuhan penumpang. Artinya dari gengsi mereka tidak sungkan naik bus bahkan kita lihat fenomena orang sambil pegang *handphone* naik *busway*. Jadi artinya ini sudah bisa diterima seluruh kalangan dari kalangan rendah sampai yang tinggi sudah bisa dilihat itu dari sisi bagaimana daya tarik *busway* terhadap penumpang bus yang lain barang kali kalau kita yang bicara manfaat *busway* kalau kita bicara intanjibel, saya ikuti pendapat baik para pakar baik itu Sutanto, maupun Bapak Sarlito itu justru dengan *busway* ada nilai lebih bagaimana masyarakat itu diajarkan untuk lebih berbudaya dalam menggunakan

fasilitas publik transport. contoh misalnya budaya antri itu mereka dengan sistem *busway* mau tidak mau antri budaya tertib baik termasuk dalam antrian boleh itu hal yang *value*-nya jauh-jauh lebih tinggi dibanding dengan sekedar manfaat ekonomi atau manfaat transportasinya ini kalau ini ditularkan sedikit banyak mempengaruhi budaya bangsa, jadi bagaimana menyediakan fasilitas pelayanan transportasi yang lebih berbudaya atau lebih *civilize*.

Kenapa bisa itu terjadi? apakah masyarakat yang naik *busway* beda dengan naik bus reguler? menurut saya orangnya sama, kenapa waktu naik *busway* dia bisa lebih tertib penumpangnya maupun kemudinya saya tiba pada satu kesimpulan namanya untuk kultur di masyarakat kita dengan kondisi *law enforcement* yang relatif masih lemah, kata kunci yang tidak bisa dihindari ialah bagaimana penyediaan infrastruktur termasuk sistem operasinya wajib mengakomodir atau menggunakan konsep dari *socio engineering*. Itu adalah kata kunci sukses *busway* yang pertama adalah *socio engineering* jadi walau bapak lihat kenapa *halte* dibuat tinggi pintu bis dibuat tinggi itu adalah sistem yang memaksa penumpang dan pengemudi berhenti pada titik yang ditentukan demikian pula penggunaan teknologi informasi dimana transaksi dilakukan dengan secara *off bus* ada sistem manajemen itu menyebabkan pengemudi tidak membawa uang *cash* dan kalau di reguler banyak rumor tentang pungli, apakah pungli oleh preman apakah pungli oleh petugas DLLAJ maupun polisi dengan sistem manajemen *busway* ini hal-hal itu otomatis hilang dengan sendirinya. Apa yang mau dipungli supirnya tidak bawa uang. Hal yang selama ini ruwet ini bisa diselesaikan dengan pendekatan *socio engineering* itu dengan sendirinya *solved*.

❖ Keluhan jembatan terlalu jauh

pertanyaan saya itu akan kita balik masyarakat lebih menginginkan jembatan penyeberangan seperti *busway* atau jembatan penyeberangan konvensional dimana tanjakan terlalu terjal. Kalau kita lihat pelayanan tentu disain jembatan penyeberangan itu jauh lebih nyaman dibandingkan dengan jembatan penyeberangan yang jalannya terjal sehingga melelahkan masyarakat dan itu udah kita adakan studi, kenapa jembatan timbang konvensional kita gagal karena di ada banyak lokasi jembatan penyeberanganpun masyarakat masih lewat bawah motong jalan lalu-lintas langsung disamping faktor disiplin melihat bahwa jembatan konvensional itu tidak nyaman dengan tanjakan atau *of read* biasanya kalau disain tangga itukan ada antri objeknya terlalu tinggi atau terjal nah itu faktor kegagalan yang kita evaluasi sehingga dalam disain *busway* kita buat jembatan ini lebih landai agar lebih nyaman. Tetapi memang ada keluhan masyarakat perjalanannya lebih jauh nah kalau itu kembali masalahnya bukan dari pendekatan *engineering* dari inital kebiasaan kita jadi masyarakat kita itu terus terang saja malas jalan lebih jauh dan ini menurut saya agak kontradiksi jadi kalau distandar *text book* tolensi jalan kaki yang *busway* itu masuk dalam batas toleransi tetapi memang dalam studi saya juga itu mereka mengeluhkan jalannya tapi itu kembali kepada masyarakat agak berbeda itu karena itu kultur sebenarnya dari konsep itu masuk, saya ingin ambil contoh bagaimana manjanya masyarakat kita dari penerapan kebijakan parkir di Pasar Baru, Pasar Baru itu dulu pertokoan yang menengah karena orang bisa langsung berhenti didepan toko mobil, terus belanja tetapi karena kebijakan itu untuk mengutamakan pejalan kaki dan mobil ditempat parkir tertentu tidak bisa ditempat toko, nah justru sekarang ini kondisi Pasar Baru mungkin menurun dari citranya atau rate nya dia itu turun kelompok penggunaannya lebih beda dengan luar negeri justru di luar negeri itu area yang perbelanjaan yang memberikan keleluasan kepada pedestrian tanpa gangguan resiko itu justru

yang dicari, itukan ada anomali, jadi memang ada faktor budaya yang berbeda dengan hal yang sekarang ini jauh lebih baik

- ❖ Bagaimana sosialisasi *busway* ini dilakukan setiap awalnya? seperti terdapat ada yang membandingkan dengan di Colombia itu kadang dilakukan 15 tahun lebih dan kalau kita berapa lama dan kemudian melalui pola apa saja sosialisasi ini)

Untuk sosialisasi mengenai program *busway* barangkali saya tidak kompeten jawab itu karena kalau mengenai programnya sendiri mungkin bapak bisa dipertanyakan di dinas perhubungan DKI itu yang lebih kompeten menjawab mengenai programnya tetapi kalau setahu saya sendiri sosialisasi sudah cukup dilakukan baik melalui media massa, penyediaan fasilitas *on-line* untuk menangkap keluhan termasuk uji coba.

Jadi kalau kita lihat *busway* itu sebelum diadakan fisik penyeokidornya itu sudah dibuat marking ya ada tanda lajur *busway* sebelumnya masyarakat sudah tahu untuk bahwa itu koridor *busway* tetapi barangkali juga karena ini sesuatu yang baru tentu ada pro kontra. Pro kontra ini tentu sebagian dari mereka yang merasa terpinggirkan misalnya penggunaan jalan yang biasa dikoridor Thamrin cuman akhirnya terbawa na ini suara yang lebih kencang. tapi kan sejarah membuktikan awalnya ditentang nanti setelah melihat manfaatnya justru disetujui. jadi kalau tadi dikatakan pengalaman Bogota walikota Penalosa itu sudah pernah menyampaikan kepada Gubernur Sutiyoso waktu *busway* di Bogota pertama kali dilaksanakan bahkan masih perencanaan itu setiap hari walikota Bogota itu didemo oleh masyarakatnya. Tapi setelah *busway* dilaksanakan berhasil juga Gubernur walikota Bogota itu didemo itu juga oleh masyarakatnya cuman isi demonya lain kalau dulu sebelum dilaksanakan itu menentang sekarang setelah melihat *busway* di ibukota itu masyarakat yang mendemo itu meminta kapan wilayah saya dilalui *busway* jadi karena ada pengalaman seperti itu ini dikomunikasikan langsung oleh gubernur ada proses yang namanya *benchmark* bagaimana DKI mencontoh *benchmark* ya ibukota, saya rasa pak gubernur juga tahu banyak yang menentang apalagi koridor Thamrin, Sudirman itu adalah pengguna yang punya *bargaining* yang tinggi tetapi gubernur tetap tegar karena ada dua hal pertama beliau mengetahui bahwa *goals* ini adalah kebijakan publik jadi *agree on goals* yang kedua dari sisi metodenya dia sudah melihat contoh di Bogota sukses jadi bisa saya katakan gubernur mengambil keputusan ini sudah melalui pendekatan rasional model jadi *goals*-nya sudah diketahui untuk kebijakan publik sudah firm demikian metodenya sudah *benchmark* dengan Bogota. sehingga dia tidak ragu bukan lagi *en error* tetapi langsung rasional model

- ❖ Sejauh mana bahwa kepemimpinan kita mempengaruhi keberhasilan?
Saya pikir kepemimpinan masuk dalam survei saya itu menjadu yang utama karena wacana tentang *busway* ini sudah bahkan sejauh sebelumnya di DKI yang diwacanakan itu tetapi tidak ada keputusan untuk memulai dan disini peran sentral gubernur Sutiyoso untuk membuat politik *will* ya laksanakanlah itu penting sekali sehingga komitmen pemimpin ini sangat diperlukan sehingga sehingga staf teknis dibawah ini tidak ragu untuk melangkah
- ❖ Komitmennya sendiri terlihat dari apa?
Komitmennya dari sisi pertama dukungan ini untuk dilaksanakan baik bentuk *software* artinya keputusan untuk merancang perda maupun dalam bentuk dukungan anggaran itukan jelas

komitmen sesi yang kedua kalau kita lihat juga ini ada karakter kepemimpinan yang khas Sutiyoso barang kali jadi sebetulnya dari sistem teknis waktu mau uji coba *busway* ini ada dua pilihan koridor Thamrin-Sudirman ada koridor Cempaka Putih, Imam Bonjol, sampai HI sebetulnya tim menyarankan ini yang tingkat resistensinya tidak terlalu tinggi tetapi pak gubernur justru memilih Thamrin-Sudirman yang kalau dari kalkulasinya lebih tinggi tapi disisi lain barang kali beliau berpikir ini sebagai *show case* jadi kalau ini sukses orang mau melihat akan ikut bisa terbukti pilihan gubernur mengambil itu menurut saya jitu karena dengan koridor yang tingkat resistensinya tinggi bisa *solved* bisa dilaksanakan yang lain tidak ada masalah tapi kalau beliau mulai dari pinggiran dulu barangkali dipinggiran itu sukses sehingga terlena bahwa semua daerah sukses begitu tingkat resistensinya yang tinggi tidak berhasil akan terputus nanti koridornya. tapi kalau yang ini resistensinya tinggi ini berhasil yang lain tidak masalah tinggal lanjutin lagi

- ❖ Pola transportasi makro yang PTM, itu sejauh mana bisa dijadikan standar karena sampai sekarang kan belum diperdakan ada juga kekawatiran bahwa PTM ini seakan-akan hanya pada masa-masa Sutiyoso aja nanti bisa berlaku begitu dia ganti mungkin bisa
Pertanyaan itu mendasar dan saya pikir itu benar tapi lebih jauh mengenai bagaimana merencanakan ini diajukan dalam perda saya pikir teman-teman di DKI yang lebih kompeten untuk itu tetapi saya pikir ini langkah yang paling baik yang komperensif yang dilakukan oleh pemda DKI. Jadi kalau bicara transportasi *busway* itu bukan satu-satunya solusi dia akan menjadi komplemen dari suatu program yang lebih komperensif yang itu dituangkan dalam pola transportasi makro dan Jakarta menurut saya wajib mempunyai itu bahkan dalam kacamata saya mungkin sudah terlambat 25 tahun seharusnya itu dilakukan 25 tahun sebelumnya pada tahun 1995 saya ke Bangkok, Bangkok itu kondisi trafiknya lebih jelek dari Jakarta tapi sekarang sudah berbeda. jadi itu terlepas pro kontra saya pikir PTM harus kita dukung bersama karena itu suatu kebutuhan mendesak bahkan sebelumnya sudah terlambat tinggal semua pihak membantu mewujudkan itu kalau tidak Jakarta akan semakin kolaps.
- ❖ Dari sisi kapasitas organisasi pelaksanaannya untuk *busway* kan ada pemda DKI juga sejauh mana profesionalisme dan efesiensi dan efektifitas organisasi yang perlu kita laksanakan?
Ya kalau dari pengorganisasian makala ini cukup, menurut saya merupakan suatu terobosan dari mulai dalam bidang yang lain perencanaan publik transport itu kan dalam hal perizinannya itu dikendalikan oleh suatu otoritas tetapi disini sudah ada mulai pergeseran mendekati kepada ke arah *private* jadi konsep publik privat partnershipnya sudah berjalan walaupun dalam hal ini BP TransJakarta belum pulih pabrik transport otoriti tetapisebagai suatu langkah awal dia sudah transisi menuju kesana suatu trobosan yang perlu kita dukung hanya kita perlu kuat sehingga dia bisa benar-benar menjadi pabrik otoriti dengan kewenangan yang lebih
- ❖ Kalau Pemda DKI sendiri tidak ada keraguan secara kapasitas organisasi?
Saya tidak kompeten menjawab itu tetapi saya pikir ini suatu langkah baik yang harus kita dorong dengan kewenangan yang lebih besar sekarang ini ya masih kewenangan transisi lah jadi istilahnya BP trans itu masih semacam pimpro artinya belum mandiri sebagai suatu entiti yang punya kewenangan mandiri contoh misalnya kalau menemukan kerusakan jalan dia tidak bisa langsung memperbaiki karena secara fungsional kepada dinas PU untuk koridor *busway*-

nya jadi dia hanya tetapi untuk pendapatnya disetor kepada APBD sub daerah kalau ada mau mengadakan kegiatan atau anggaran tentu ditunjukkan dengan pola anggaran

- ❖ Tetapi memang bukan private murni BP trans?
Kadi harus dilihat, jadi jangan diranjukan antara BP trans dan PT jet, BP transi tu sebagai badan pengelola yang menurut saran kami harus kita dorong masa transisi ini menjadi benar-benar pabrik transport otoriti jadi operatornya untuk koridor satu ada yang diberi nama PT jet ini adalah perusahaan suatu yang diberikan kesempatan karena rute reguler yang terpinggirkan oleh *busway* dia diberikan kesempatan untuk melayani *busway* ada konsorsium namanya PT jet itu gabungan dari operator untuk swasta
- ❖ Dari sisi *good governance* sejauh mana *rule of law*-nya sudah disiapkan dan partisipasi masyarakatnya?
Kalau berkaitan dengan partisipasi masyarakat jadi konsep sebetulnya masyarakat dunia usaha untuk swasta juga kan kita lihat bagian dari swasta jadi pendekatan pabrik *private partnership* dari ini merupakan trobosan dari suatu dan langka maju yang perlu kita dorong sehingga peran swastanya lebih meningkat jadi tadi katakanlah kalau BP trans sebagai suatu transisi sudah baik kita dorong menjadi pabrik *fully* otoriti jadikan peran masyarakatnya menjadi lebih besar sebagai suatu lembaga independen ini bisa kita lihat dari instutisinya berikutnya juga dari sisi layanan jadi dalam hal ini BP trans sudah menyediakana akses bagi masyarakat melalui layanan internet atau sms terhadap keluhan pelanggan nah ini juga sudah ada tapi ya memang perlu digalakkanlah termasuk kotak2 pengaduannya ini semestinya diinformasinya baik di *halte* maupun di kendaraan
- ❖ Memang belum terlalu banyak sms yang masuk?
Datanya saya tidak bawah tapi saya pikir bisa ditanyakan di PT trans saya kira sudah banyak cuman datanya ada di PT trans
- ❖ Tapi memang dari perencanaan masukan-masukan itu dari masyarakat masih berupa apa pak?
Kalau masyarakat lebih banyak, merupakan refleksi dari pada kepuasan atau ketidakpuasan dia terhadap pelayanan terus dia barang kali usulan-usulan baik tentang perbaikan kondisi yang ada maupun menyangkut keinginan katakanlah *feeder service* itu bisa kita tangkat dari keluhan atau aspirasinya masyarakat
- ❖ Dihalte sendiri *sign* atau apa yang yang berisi mengenai tata tertib yang perlu dijaga, harus antri, pengaturan mengenai kebersihan atau yang lainnya ada tidak atau disiapkan sejauh itu?
Saya juga sering naik *busway* informasi yang ada baik tentang tata tertib atau yang lainnya coba dicek aja nanti, bapak sebagai peneliti kan perlu ngecek aja kan jangan dari penjelasan. Cek saja langsung nanti jadi bahan koreksi.
- ❖ Untuk satu dua tahun kedepan yang akan dilakukan misalnya fasilitas apa untuk perkembangan apa yang sekarang ini?

Kalau dari sisi perencanaannya kan sampai 2010 itu bagaimana *busway* dikembangkan menjadi 10 koridor 2007 atau 2010 nanti ada, jadi tahun depan misalnya dua atau tiga koridor sudah disiapkan sehingga menjadi 10 koridor kita kembangkan jadi *networking*-nya makin luas sehingga orang tertarik dengan naik *busway*

- ❖ Kalau sejauh ini berapa persen ya pak pengurangan penggunaan kendaraan pribadi?
 Saya kemarin menghitung contoh bahwa 16,9% persen penumpang *busway* itu sebelumnya menggunakan kendaraan pribadi berkurang 16,9% dan terus meningkat penelitian yang kemarin dilaksanakan yaitu sudah 16,9% nantinya per harinya ada 8.818 penumpang yang beralih menggunakan menggunakan angkutan umum nah saya hitung berapa penghematan menggunakan BBM, karena lagi *in* kita bicarakan BBM, untuk koridor Blok M-Kota PP yang panjangnya kira 12,9 km itu penghematan yang dilakukan per hari dari selisih BBM bisa kita lihat jadi kalau kita 8818 orang itu karena itu naik kendarasn pribadi kira dengan rasio dan utilitas 1,5 itu ada biaya BBM yang dikeluarkan mencapai 41,3 jt/hari. tetapi kalau naik *busway* 8818 orang itu setara dengan penggunaan BBM adalah 2,129 jt solarnya. berarti penghematan per hari sudah 39,2jt atau per tahun 14,3miliar itu dari penggunaan BBM harga lama kita lihat penghetan BBM-nya luar biasa, orang yang naik beralih itu belum lagi lingkungan, nilai kemacetan yang bisa ditimbulkan

- ❖ Itu pintu *busway* membukanya kedalam pak itu emang disengaja atau gimana kan tidak lebih efektif kesamping pak kan ada keluhan?

Saya pikir itu juga evaluasi-evaluasi yang perlu disempurnakan, diperbaiki, dan untuk *prototype* yang koridor 2 didisain untuk geser ke samping dan pintu itu masuk kedalam *body* sehingga tidak kalau orang pegang di *body* tidak tergecet, jadi untuk *prototype*-nya menjadi kesamping,

Saya pikir disamping beberapa inovasi yang saya sebutkan itu yang paling mendasar juga hal ini inovasinya adalah dengan menjalankan program *busway* itu ada restrukturisasi usaha angkutan dari dengan restrukturisasi usaha ini dari mereka yang sekarang ini berkompetisi di jalan merebut penumpang dengan *owner operator* ini kompetisinya bukan di jalan tapi waktu untuk mendapatkan tendernya ini masuk menjadi suatu *operate busway* dengan sistem yang dikelola manajemen dengan sistem kontrak ini apapun kebijakan pemerintah membuat kebijakan bisa berjalan artinya contoh dengan isu BBM yang semakin langka dan juga semakin mahal pemerintah mendorong untuk agar diserfikasi salah satunya adalah mendorong pengguna BBG disamping untuk diserfikasi energi juga menjadi lebih ramah lingkungan, nah untuk koridor 2 *busway* itu bisa diterapkan BBG ini karena apa manajemennya sudah satu kendali dengan sistem kontrak tetapi kaklau terhadap angkutan reguler yang *owner operation* itu bagaimana pemerintah mau menerapkan peningkatan kualitas pelayanan boro-boro mereka bisa BBG ga jalan jangankan untuk meningkatkan fasilitas pelayanan seandainya waktu kenaikan BBM kemarin itu pemerintah ada kebijakan subsidi kepada angkutan umum cara membaginya aja masih salah, untuk membagi uang subsidi dengan sistem yang berjalan diangkutan reguler ini ga bisa kita kasih pengusaha yang jalan itu supir, tapi untuk program *busway* subsidi berapa itu bisa hitunganya jelas akuntabilitasnya jelas tapi kalau disinggung *good governance* salah satu yang utamakan akuntabilitas ini jelas kalau yang reguler lebih susah akuntabilitasnya kita tanya berapa produksi penumpang km/jam, tapi kalau sekarang mau bikin apa itu datanya jelas penumpang km berapa jadi akuntabilitasnya lebih bagus nah itu salah satu kuncinya adalah rekstruksurisasi

usaha angkutan dan itu tantangan yang terbesar kita. jadi karena di kota hampir semua kota punya usaha angkutan itu lebih kepada kesempatan kerja dari pada menjadi usaha angkutan yang profesional manejerial nah ini satu dilema di negara berkembang, kalau kitta manajemennya bagus tetapi harus perusahaannya yang besar dan sementara mereka yang perorangan tentu ga bisa masuk tapi sebagai lapangan kerja mereka butuh nah ini dilema kita yang depan barang kali kita bisa merumuskan pilihan kita apa-apa mau tetap mau seperti ini atau sudah dicontohkan dengan *busway* pelayanannya lebih baik dan satu hal yang penting saya berikan masukan, ada beda sedikit antara Colombia kita dalam hal penyertaan operator regular untuk terlibat dalam pelayanan *busway* jadi yang diterapkan di kita hanya sistem kompensasi jadi operator-operator yang tergusur dikompensasi diajak untuk terlibat *busway* nah kalau kita lihat koridor satu dan dua koridor 1 Blok M-Kota itu pun kebetulan itukan jalan protokol rata-rata seperti bis metromini tidak menjadi terusan jadi itu perusahaan besar seperti masyasari bianglala, *steady safe* dan lain-lain dan itu bisa diajukan ke manajemennya dan bisa gabung tapi kalau begitu untuk koridor ke2 &3 itu jadi pertanyaan kalau misalnya *microlet* metromini ini bagaimana memfasilitasi masuk nah untuk bisa dilakukan seperti itu satu pesan atau pengalaman di Bogota barangkali yang menjadi pelajaran kita adalah dengan melakukan *empowerment* jadi dikuatkan dulu si operator swasta itu kalau contoh di Bogota itu kendaraan yang terpinggirkan dibeli oleh pemerintah, saya tidak tahu untuk digunakan diwilayah mana, dibeli oleh pemerintah sehingga dia punya modal sedikit sehingga tidak mampu untuk berpartisipasi dalam program *busway* didukung oleh perbankan dengan bunga khusus dan sebagainya sehingga dia punya kemampuan untuk masuk kedalam tender nah ini program *empowermen* yang barang kali di DKI belum melaksanakan dengan sepenuhnya dengan program kompensasinya dia ditawarkan untuk bergabung inikan secara fakta kalau *perusahaan* itu memang bisa, bila mereka tidak mampu secara finansial dan secara *manajemen* ini mungkin mereka bisa bergabung nah ini yang akan menjadi koridor berikutnya tantangan sosialnya lebih berat dari koridor satu.

DAFTAR PUSTAKA

- Bingham, Richard D., & David Hedge, 1986, *State and Local Government In A Changing Society*. McGraw-Hill, New York.
- Cassel, C. & Simon, G, 1998, *Reflection on the Use Of Qualitative Methods*, dalam Cassell, C & Simon, G. *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research, A Practical Guide*, Sage Publication, New York.
- Cave, Martin, Kogan, Maurice, Smith, Robert, 1990, *Output and Performance Measurement in Government: The State of Art*. Jessica Kingsley Publisher, London.
- Creswell W, John, 1992, *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publication, London.
- Cho, Chang-hyun & M. Ziemek, 1993, *The Role of Local Government Association and Local Autonomy*, Center of Local Autonomy of Hanyang University & FNS, Mkp, Korea.
- Cushway, Barry & Derek Lodge, 1995, *The Fast-Track MBA Series: Organisational Behavior and Design, Struktur-Pekerjaan & Peran-Komunikasi-Motivasi*, PT. Elex Media Komputindo, Gramedia, Jakarta.
- Cracknell, John, 2000, *Experience In Urban Traffic Demand Management In Developing Countries*.
- Daft, Richard L., 1994, *Organization Theory and Design*, Four edition, Access Distributor Pte. Ltd, Singapore.
- Davis, Mark M., & Janelle Heineke, 2003, *Managing Services, Using Technology to Create Value*, McGraw-Hill/Irwin, New York.
- DeVrey, Catherine, 1994, *Good Service is Good Business, 7 Simple Strategies for Success*, Competitive Edge Management Series, AIM.
- Direktorat Bina Sistem Lalu-lintas dan Angkutan Kota, Dirjen Hudat, Dephub, 1998.
- Dunleavy, P. And O'Leary, B., 1987, *Theories of the State*, London.
- Dunn, N. W, 1981, *Public of Policy Analysis*, McGraw Hill International Book Company, New York.

- Epstein, P.D.1998, *Using Performance Measurement in Local Government*, Mc. Milan Press, New York.
- Fargionee, G.A. 1986, *Quantitative Decision Making*, Wod Swordth Publishing Co, Belmont California.
- Farnham, D. & Horton, S, 1996, *Managing the New Public Service*. McMillan Press, London.
- Finer, S.E. 1974, *Comparative Government*, Hard-mondsworth.
- Flyn, N, 1990, *Public Sector Management*, Harvester Wheatstep, New York.
- Frederickson, H.G, 1997, *The Spirit of Public Administration*: Jossey-Bass Publisher. San Fransisco.
- Fukuyama, Francis, 1992, *Trust; The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, The Free Press.
- Giddens, Anthony, 1999, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Terjemahan dari *The Third Way The Renewal of Social Democracy*.
- Gie, Kwik Kian, 2003, *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*.
- Graham, Belase Cole Jr and Hays,Steven W,. *Management Functions and Public Administration*, POSDCORB Revisited (Ott, Steven J et al, 1991).
- Grindle, M.S, 1997, *Getting Good Government Building in the Public Sectors of Developing Countries*,: Harvard University Press, Harvard Institute for International Development,. New York.
- Haiman, Theo, and Raymond L Helgert (1982), sebagaimana dikutip oleh Purwoto Wanasentana, *Efektifitas Kepemimpinan Staf Pimpinan Perusahaan*, Desertasi Program Doktor Universitas Negeri Jakarta, 2000
- Hair, Anderson, Tatham, Black, 1998, *Multivariate Data analysis*, Prentice-Hall International, Inc. International Edition.
- Hatch, Marry Jo, 1997, *Organization Theory, Modern Symbolic and Post Modern Perspectives*, Oxford University Press, New York.
- Hamdi, Muchlis, 2002, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif, Watampone, Jakarta.
- Hirawan, dan Tim Peneliti Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2001, *Kinerja Pemerintah Kota, Laporan Penelitian*, Jakarta.
- Hook, Walter, 2005, *Institutional and Regulatory Options for Bus Rapid Transit in Developing Countries*, ITDP.
- Hong, Yuan, & Lu Huapu, 2001, Evaluation and Analysis of Urban Transportation Effeciency in China, Intitute of Transportation Engineering, Thinghua University, Beijing.
- Hossein, Bhenyamin dkk., 2005, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip UI, Depok.
- Huseini, Martani, et.all, 1987, *Teori Organisasi (suatu pendekatan makro)*, PAU ilmu Sosial UI.
- Huntington, Samuel P, 2001, *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, from Julian J. Rothbaum Lectures 1989, Carl Albert Centre, University of Oklahoma, 1991, Terjemahan PT Pustaka Utama Grafiti, Cetakan kedua, h. 200.
- Hyden, G. & Bratton, M. (eds), 1992, *Governance and Politics in Afrika*, Boulder, CO.
- IASTP Phases III, 2004, *Public Accountability*, MENPAN, Jakarta.
- IASTP, 2004, Masalah-Masalah yang Terkait dengan Akuntabilitas, MENPAN, Jakarta.
- IASTP, 2004, *Public Management International Institute, Funded by the Australian Government's International Cooperation Program*, Administered by AusAID.
- Jamal, Irzal dan Deddy Arief, 2002, *Kebijaksanaan Pelayanan Angkutan Perkotaan dan Penerapannya di Dki Jakarta*.

- John Cracknell, 2000, *Experience in Urban Traffic Demand Management in Developing Countries*.
- John, Stewart, *Understanding the Management of Local Government, Managing Local Government*, Gemenral editor: Michael Clarke & John Stewart, Longman, 1988
- Kaloh, J., *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perlaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka, 2002.
- Kasim, Azhar, *Teori Pembuat Keputusan*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1995.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia, 2003.
- Lincoln, S Yvonna, and Egon G Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Thousand Oaks CA: Sage Publication, Inc.
- Loina, Lalolo Krina P. 2003, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance, Bappenas, Jakarta.
- Lloyd Wright, 2000, *Bus Rapid Transit*, University College, London.
- Mawhood, Philip (ed). 1987, *Local Government in the Third World*, New York, John Willey & Sons.
- Mc. Lean, Ian, 1987, *Public Choice and Introduction*, New York.
- Mintzberg, Hendry, 1993, *Structure In Fives: Desiging Effective Organization*, Prentice-Hall, London.
- Mintzbreg, Hendry, 1979, *The Structuring Of Organization*, Prentice-Hall, London.
- Muhaimin, Yahya & Collin Mc. Andrew (ed.), 1982 *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, UGM Press, Yogyakarta.
- Muthalib, dan Mohd. Akbar Khan, 1982, *Theory of Local Government*, New Delhi: Starling Publisher Private Ltd.
- Ndraha, Taliziduhu, 2003, *Kybernologi*, Jilid-1, Rhineka Cipta, Jakarta,.
- Newstroom, Jhon W & Keith Davis, 1997, *Organizational Behavior*, Mc Graw Hill Companies Inc., USA.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1996, *Reinventing Government* Mewirauahakan Birokrasi Terjemahan Abdul Rosyid, Pustaka Binaman Presindo.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 2000, *Banishing Bereaucracy, The Five Strategiesi For Reinventing Government*, Terjemahan, Abdul Rosyid, PPM, Jakarta.
- Ohmae, Kenichi, 1991, *Dunia Tanpa Batas*, Binarupa Aksara, Jakarta, Terjemahan *The Borderless World*.
- Pokok-pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia, 2002, Jakart,.
- Rahman, Abdul, 2004, *Konsep dan Harapan Dalam Pelaksanaan Good Governance di Lingkungan Pemerintah*, IASTP dan MENPAN, Jakarta.
- Rasyid, M. Ryaas, 1996, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta, Yarsif, Watampone,.
- Ratnawati Tri, 2002, *Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah di Era Otonomi Daerah*, Jakarta,.
-, 2003, *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*, Jakarta,
- Report, Terri, 2001, *Restructuring Options for Urban Public Transport in India*, Tata Energy Research Institute, The Department of Transport, Land, and the Regions, UK.
- Robinson, Mark, and Adam Kuper & Jesica Kuper, 2000, *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Robbins, Stephen P., 2001, *Perilaku Organisasi*, Pearson Education Asia LTD. dan PT Prehalindo, Jakarta.

- Roth, Gabriel, 1987, *The Private Provision of Public Service in Developing Countries*, EDI Series ini *Economic Development*, Published for the World Bank, Oxford University Press,.
- Safiie Inu Kencana, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung,
- Salusu J., 2000, *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, PT. Grasindo Cetakan Ketiga.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance* Pemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah, CV Mandar Maju, Bandung.
- Salam, Dharma Setyawan, 2002, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Safi'ie, Inu Kencana, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung.
- Savas, E.S., 1987, *Privatization-The Key to Better Government*, Chatham House Publisher, Inc., Chatham, New Jersey.
- Syakuri, H. HR, 2002, "Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah", Semarang.
- Schedler, Kuno, and Jurg Felix, 1992, *Managing For Quality*, Longman, London,.
- Schmidtz, David, 1991, *The Limits of Government*, An Essay the Public Goods Argument, New York: West View Press.
- Smith, BC., 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of The Stater*, London: George Allen & Unwin (dalam Syarif Hidayat, 2000, Dilema Otonomi Daerah, Analisis CSIS, Tahun XXIX, No.1).
- Stewart, John & Michael Clarke, 1988, *Understanding the Management of Local Government*, *Managing Local Government*, Longman.
- Sugahara, Misao, 1995, *Urban Transportation in Asian Countries*, Japan Railway & Transport Reviews, March.
- Suharsimi, Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian*, Rhineka Cipta, Jakarta.
- Suwandi, Made, 2003, *Teori Pemerintahan Daerah*, Universitas Satyagama, Jakarta.
- Suwandi, Made, 2002, *Pokok-pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*, Jakarta.
- Tamim, Feisal, 2003, *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik*.
- Tarsito, 1978, *Pemerintah dan Diperintah*, Bandung.
- Tata Energy Research Institute, 2001, *Restructuring Options for Urban Public Transport in India*, The Department of Transport, Land, and the Regions, UK.
- Thompson, Kenneth, 1994, *On Good Governance*, A Pluma Book, New York.
- Tjiptono, Fandy, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, Jakarta, 1997
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance: Paradigma Baru Ilmu Pemerintahan*, ISBM, Jakarta, 2001.
- Toha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Trilestari, Endang Wirjatmi, *Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan Systems Thinking dan System Dynamic: Studi Kasus Pelayanan Pendidikan di Kota Bandung*, Disertasi, Depok, 2004.
- Thompson, Kenneth, *On Good Governance*, A Pluma Book, New York, 1994.
- Turner, Mark and Hulme David, 1997, *Govenance, Administration & Development*, London, Mcmillan Limited Press.
- Walter Hook, 2005, *Institutional and Regulatory Options for Bus Rapid Transit in Developing Countries*, ITDP.

- Wasistiono Sadu, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* Jilid 1, Fokusmedia, Bandung.
- Wasistiono Sadu, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, CV. Fokusmedia, Jilid 2, Bandung.
- White, Peter, 1995, *Public Transport Its Planning, Management and operation*, UCL Press, Londo,.
- Winardi J., 2003, *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington DC.
- Wright, Lloyd, 1999, *Bus Rapid Transit*, University College London.
- Muhaimin, Yahya, & Collin Mc Andrew (ed.), 1982, *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, UGM Press, Yogyakarta.

INTERNET, PENELITIAN ILMIAH DAN JURNAL

- Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, 2002, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Dinas Perhubungan DKI Jakarta, Progress Report II Monitoring Pelaksanaan BRT, 2004, Jakarta.
- Hoessein, Bhenyamin, 2001, *Transparansi Pemerintahan, Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik*, Forum Inovasi, Edisi November
- Hoessein, Bhenyamin, 2000, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, Bisnis & Birokrasi*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Nomor 1/Volume 1/ Juli/:10.,
- Hubeis, Musa, 2003, *Sistem Penunjang Keputusan*, Bahan Kuliah pada Universitas Satyagama, Jakarta.
- Kasim, Azhar, 1998, *Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi,
- Kasim, Azhar, 1996, *Tinjauan Organisasi Daerah Tingkat II: Studi Kasus Dua Kabupaten/Daerah Tingkat II Percontohan*, Laporan Penelitian, FISIP UI
- Kadir, Abdoel Wahab Abdul, 1997, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektifitas Pemerintahan Daerah; Studi Kasus Kota Tangerang*, Desertasi Universitas Satyagama, Jakarta.
- Koswara E., 2003, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bahan Kuliah Pada Program Doktor Universitas Satyagama.
- Kuno Shedler an Jurg Felix, 2000, *Quality in Public Management: the Customer Prespective*, Institute for Public Service and Turism, University of St. Gallen, Varnbuelstrasse 19, St. Gallen Intenational Public Management Journal, 2.
- Kupper, Adam & Kuper, Jessica, 2000, *The Social Science Encyclopedia* (diterjemahkan: Haris Mundandar dkk.) RajaGrafindo, Jakarta, Cetakan kedua, Agus J. Purwanto, <http://202.159.18.43/jsi/121agus.htm>,
- LAN RI, 1984, *Tim Peneliti Lembaga Administrasi Negara, Pembagian Tugas dan Kewenangan Perangkat Pelaksana Wilayah dan Daerah di Provinsi Daerah Tingkat I Bandung*, Lembaga Administrasi Negara.
- Munawar, Ahmad, 1996, *Manajemen Transportasi yang Berwawasan Lingkungan Prosiding Saresehan MTI*, Desember.
- Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, *Kerangka Kerja Nasional Pengembangan Kapasitas untuk Mendukung Desentralisasi*, Diterjemahkan oleh Tim GTZ-SfDM.
- Reformasi Administrasi Negara, 1998, Jurnal Bisnis dan Birokrasi.

- Setyabudi, 1998, *Laporan Berkala Direktorat Bina Sistem Lalu-lintas dan Angkutan Kota*, Dirjen Hubdat, Dephub.
- Schedler, Kuno, and Jurg Felix, 2000, *Quality in Public Management: The Customer Perspective*, In Thomson, F (editor), *International Public Management Jurnal*. Vol 3/number I
- Wasistiono, Sadu, 2004, *Pengembangan Organisasi Fungsional di Lingkungan Pemerintah Daerah*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Volume-1, Edisi Ketiga, Program Pascasarjana STPDN
- Wanasentana Purwoto, 2000, *Efektifitas Kepemimpinan Staf Pimpinan Perusahaan*, Disertasi Program Doktor Universitas Negeri Jakarta.
- _____, 5 Maret 2003, Kompas.
- _____, 11 Desember 2004, *Lahan Subur Pungutan Liar*, Kompas.
- Dikun, Suyono, 11 Desember 2004, *Lahan Subur Pungutan Liar*, Kompas, edisi Sabtu.
- _____, 10 Juni 2004, *Swasta Akan Tangani Armada Busway Koridor II dan III: DKI Bentuk Dewan Transportasi Kota*, Suara Pembaruan.
- _____, 23 Oktober 2004, *Harga BBM Naik, Tarif Busway Juga Ikut Naik*, <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0410/23/nas8.htm>
- Manan, Bagir, <http://www.transparansi.or.id;2000>
- Pakpahan, Arlen T., www.forum-inovasi.or.id/jurnal/
- Purwanto, Agus J., <http://www.transparansi.or.id/tdi12>
- Cox, Wendel, 1996, *Urban Transpor: From Theory to Reality, The Public Purpose*, July, <http://www.publicpurpose.com/pp-nz91.htm>
- Haposan, Manulang, Robin, Sutiyoso, <http://www.TokohIndonesia.com/ensiklopedia/s/sutiyoso/berita/2005/revolusi.shtml>.
- Hoessein, Bhenyamin, *Transparansi Pemerintahan, Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan* <http://www.suaramerdeka.com/harian/0304/12/kha1.htm>.
- Pakpahan, Arlen TM. www.forum-inovasi.or.id/jurnal/Jurnal%20edisi%205/artikel%20Arlen%20P.html
- Simanulang, Robin, *Pemimpin Bermental Platinum*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/sutiyoso/biografi/biografi..shtml>
- Sumabrata, J., *Perencanaan Transportasi Kota Rugikan Warga*, <http://geocities.com/nuds2/16.html>
- Tim Peneliti Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2001, *Kinerja Pemerintah Kota*, Laporan Penelitian, Jakarta.
- Umar, Genius, *Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemacetan Lalu Litas di DKI Jakarta*, http://rudyc.tripod.com/sem2_012/genius_umar
- Jamaludin, jajang dan Uly Siregar, 20 Januari 2001, *Soal Kemelut Tarif Taksi Pemda DKI Dinilai Gegabah* <http://www.tempo.co.id/hg/jakarta/2001/01/20/brk,20010120-12,id.html>
- Retno, Dewi, 23 Juli 2003, *Organda DKI siap mendukung program busway* <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2003/07/23/brk,20030723-28,id.html>, Tempo News Room, Jakarta.
- Udar Pristono: 05/09/2006, *Konsorsium Mampu Adakan Bus* <http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&idberita=1793>
- _____, 10 Januari 2004, *Pembahasan Tiket Busway Belum Tuntas*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0401/10/metro/792577.htm>

- _____, 26/06/2006, *Ingatkan Keteledoran Penumpang Lewat Radio*, http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1777
- _____, 27 April 2004, *Joki Three in One Modus Baru Kejahatan* <http://www.tempo.co.id/hg/jakarta/2004/04/27/brk,20040427-30,id.html> Jakarta
- _____, 11 Desember 2004, *Kisruhnya Angkutan Umum di Jakarta*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0412/11/Fokus/1430253.htm>
- _____, *Bang Yos Menjawab Lugas*, <http://www.ensiklopedi.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/berita/2005/wawancara.shtml>
- _____, *Selain HCB akan Dibangun Enam Lagi Halte Transfer*, http://www.jakarta.go.id/transjakarta/berita/index.php?idm=&jns=1&idkb=1&id_berita=1798 Rabu, 13/09/2006
- _____, *Jakarta Kota Kesempatan*, <http://www.jakarta.go.id/v21/jakarta/?idk=1&idc=1&lg=1>
- _____, *Jakarta Akan Datang*, <http://www.jakarta.go.id/v21/jakarta/?idk=1&idc=16&lg=1>
- _____, *Menjadikan Jakarta Kawasan Bisnis*, http://www.jakarta.go.id/v21/fokus_kita/?act=detil&fid=97
- _____, 23/6/2005, *Beban Pembangunan Jakarta*, Kompas, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/sutiyoso/berita/2005/bebanjarkarta.shtml>
- _____, *Mengasah Mutiara Dalam Dirinya*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/sutiyoso/biografi/biografi-2..shtml>
- _____, *Gubernur Di Masa Sulit*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/sutiyoso/biografi/biografi-4..shtml>
- _____, *Gubernur Era Lima Presiden*, <http://www.e-ti.com/ensiklopedi/sutiyoso/biografi/biografi-4..shtml>
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0105/04/metro/orga17.htm>
- <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/s/sutiyoso/berita/2005/revolusi.shtml>
- <http://www.ut.ac.id/ol-supp/IPEM4429/sup1ok.htm>
- <http://www.dephub.go.id/>
- <http://www.transpransi.or.id;1999>
- <http://www.transport.qld.gov.au/busways>
- <http://www.pelangi.or.id>
- <http://www.jakarta.go.id/>
- <http://www.jakarta.go.id/transjakarta/profil/index.php>
- http://www.jakarta.go.id/v21/pemerintahan/?lg=1&idk=2&idc=27&act=detil&tipe=DINAS_DAERAH&iid=4
- <http://www.ut.ac.id>
- <http://www.suaramerdeka.com/harian/0304/12/kha1.htm>

