

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi

2.1.1 Pengertian Implementasi

Penentuan pembuatan suatu kebijakan pada dasarnya memerlukan suatu pendekatan tertentu, maka model tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan diperlukan untuk memecahkan masalah. Prosesnya terdiri dari a) *Agenda of Government*: masalah yang ada di masyarakat menjadi agenda pemerintah, b) *Formulation and Legitimation of Goals and Program*: pengumpulan informasi, analisa dan penyebarluasan, c) *Program Implementation*: proses pencarian dan pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan, d) *Evaluation of Implementation Performance and Impacts*: menilai bagaimana implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan, e) *Decision Absent the Future of Policy and Program*: menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan (Van Muller dalam Solihin, 2001: 45).

Menurut Fadillah (2001: 12), implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan

oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Menurut Sobana (2005: 2) implementasi kebijakan merupakan suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dari tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa implementasi pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun juga melingkupi tindakan-tindakan atau perilaku individu-individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, tetapi mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

2.1.2 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* atau model proses implementasi kebijaksanaan (Solichin Abdul Wahab, 2005:78).

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja atau *performance* (Solichin Abdul Wahab, 2005: 78).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa *perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme control pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Berdasarkan hal di atas maka Van meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut:

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

(Solichin Abdul Wahab, 2005:79).

Alasan dikemukakannya hal ini ialah proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijaksanaan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesempatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli diatas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
2. Sumber-sumber kebijaksanaan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel kebijaksanaan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal serta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.

2.1.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Edward dalam Fadillah (2001: 14-15), ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor yang dimaksud tersebut adalah:

1. Komunikasi

Persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

2. Sumber daya

Sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai *skill* memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan.

3. Sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana

Apabila pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana

biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan dihambat oleh struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit, serta prosedural yang tidak efisien. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar birokrasi, seperti faktor sosiologis, budaya atau kultur masyarakat.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Menurut Poerwadarminta (2000: 16), kebijakan dapat diartikan sebagai kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan. istilah kebijakan muncul dalam konteks yang berlainan, sehingga menimbulkan keragaman penggunaan istilah tersebut.

Menurut Hasibuan (2001: 64), kebijakan adalah adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik,

maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Sementara itu Mustopawijaya (2004: 16-17), merumuskan kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi, baik publik atau bisnis, yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu berisikan ketentuan-ketentuan yang berisikan pedoman perilaku dalam:

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik dalam hubungan dengan unit organisasi atau pelaksana maupun kelompok sasaran dimaksud.

2.2.2 Kategorisasi Kebijakan

Istilah kebijakan dewasa ini telah digunakan untuk menjelaskan hal yang beragam. Menurut Wahab (2001: 22), penggunaan istilah kebijakan dapat dikategorikan dalam sepuluh kelompok, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan tertentu

Dalam konteks ini, kata kebijakan digunakan untuk menjelaskan bidang kegiatan pemerintahan atau bidang kegiatan di mana pemerintah terlibat di dalamnya, seperti kebijakan ekonomi atau kebijakan luar negeri

2. Kebijakan sebagai ekspresi mengenai tujuan umum/keadaan yang dikehendaki

Di sini kebijakan digunakan untuk menyatakan kehenda dan kondisi yang dituju, seperti pernyataan tentang tujuan pembangunan di bidang SDM untuk mewujudkan aparatur yang bersih.

3. Kebijakan sebagai bidang proposal tertentu

Dalam konteks ini, kebijakan lebih berupa proposal, seperti misalnya usulan RRU di Bidang Keamanan dan Pertahanan atau RRU di Bidang Kepegawaian.

4. Kebijakan sebagai sebuah keputusan yang dibuat oleh pemerintah

Sebagai contoh adalah keputusan untuk melakakukan perombakan terhadap suatu sistem administrasi negara

5. Kebijakan sebagai sebuah pengesahan formal

Di sini kebijakan tidak lagi dianggap sebagai usulan, namun telah sebagai keputusan yang sah. Sebagai contohnya adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan keputusan sah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

6. Kebijakan sebagai sebuah program

Yang dimaksud dengan kebijakan di sini adalah program yang akan dilaksanakan. Sebagai contoh adalah peningkatan pendaya gunaan aparatur Negara, yang menjelaskan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan, termasuk cara pengorganisasiannya.

7. Kebijakan sebagai *out put* atau apa yang ingin dihasilkan

Yang dimaksud dengan kebijakan di sini adalah *out put* yang akan dihasilkan dari suatu kegiatan, seperti misalnya pelayanan yang murah dan cepat atau pegawai negeri sipil yang profesional.

8. Kebijakan sebagai *out come*

Kebijakan di sini digunakan untuk menyatakan dampak yang diharapkan dari suatu kegiatan, seperti misalnya pemerintahan yang efektif dan efisien.

9. Kebijakan sebagai teori atau model

Kebijakan di sini menggambarkan model atau suatu keadaan, dengan asumsi yang digunakan. Sebagai contoh, kalau pajak di naikkan x % maka *revenue* diperkirakan akan naik y % atau kalau x dilakukan maka yang terjadi adalah y

10. Kebijakan sebagai proses atau tahapan yang perlu dilaksanakan

Kebijakan di sini menggambarkan suatu proses atau tahapan yang akan dilalui untuk mencapai hasil yang diharapkan.

2.2.3 Ciri-Ciri Kebijakan

Menurut Azwar (2000: 23-24), kebijakan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Kebijakan yang baik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bagian dari sistim administrasi

Kebijakan adalah bagian dari fungsi administrasi yang sangat penting, sehingga kebijakan harus ditempatkan dalam kerangka administrasi, artinya kebijakan dibuat harus dilaksanakan dan dievaluasi.

2. Dilaksanakan secara berkesinambungan.

Kebijakan merupakan bagian dari siklus pemecahan masalah (*problem solving cycle*) yang juga merupakan fungsi manajemen. Kebijakan akan kembali pada kebijakan berikutnya setelah langkah-langkah dalam siklus dilalui. Namun

siklus tersebut bukan bersifat statis namun dinamis, sehingga akan berbentuk suatu spiral siklus yang tidak mengenal titik akhir.

3. Berorientasi pada masa depan

Hasil kebijakan menghasilkan kebaikan bukan saja saat ini tapi juga pada masa yang akan datang.

4. Mampu menyelesaikan masalah

Siklus kebijakan adalah siklus pemecahan masalah artinya penyusunan kebijakan didasarkan pada masalah yang dihadapi dan penyusunannya harus berdasarkan pada langkah-langkah siklus pemecahan masalah.

5. Mempunyai tujuan

Tujuan harus ditetapkan berdasarkan pada tujuan yang paling umum atau tujuan yang lebih berorientasi dampak (*impact*) dan hasil (*out put*) serta perlu dijabarkan kepada tujuan yang khusus atau yang berorientasi pada *out put* atau uraian yang lebih spesifik.

6. Bersifat mampu kelola

Kebijakan harus bersifat realistis, logis, objektif, runtut, fleksibel yang disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia.

2.2.4 Formulasi Kebijakan

Menurut Hariyoso (2002: 119), aktivitas formulasi kebijakan intinya adalah aktivitas untuk memproses berbagai isu kebijakan, problema kebijakan dan tuntutan serta klaim kebijakan yang memerlukan tindakan. Adapun sistematika formulasi kebijakan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Formulasi Kebijakan

Bagian-bagian dari Proses Kebijakan	Rintangan-rintangan (<i>Constraints</i>)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kebutuhan-kebutuhan 	Perumusan masalah, pengolahan kebutuhan menjadi tuntutan perorangan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Syarat-Syarat 	Pengolahan tuntutan perorangan menjadi agenda kelompok
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenda Kelompok 	Pengolahan agenda kelompok menjadi agenda umum
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenda Formal 	Pengolahan agenda umum menjadi agenda formal
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyiapan Kebijakan 	Pengolahan penyiapan kebijakan menjadi penentuan kebijakan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penentuan Kebijakan 	Pengolahan penentuan kebijakan menjadi pelaksanaan kebijakan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelaksanaan Kebijakan 	Pengolahan pelaksanaan kebijakan menjadi akibat-akibat yang dikehendaki
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Akibat-Akibat Kebijakan 	Pengukuran akibat-akibat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluasi Kebijakan 	Pengolahan evaluasi menjadi <i>feedback</i>

Formulasi kebijakan merupakan aktivitas fungsional utama berupa formulasi usulan kebijakan (*policy proposal*) kepada otoritas yang berwenang untuk mendapatkan tindakan yang akan dikaji dan juga ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah secara formal oleh instansi yang berwenang (Hariyoso, 2002: 119).

2.2.5 Proses Pembuatan Kebijakan

Menurut Wibawa (2002: 5), proses pembuatan kebijakan mensyaratkan pengetahuan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan yang akan diambil. Pengetahuan tersebut harus dimiliki oleh aktor-aktor kebijakan atau

pembuat kebijakan. Dalam membuat kebijakan, para pembuat kebijakan harus memahami atau memiliki pengetahuan sebagai berikut:

1. Preferensi nilai-nilai masyarakat dan kecenderungannya
2. Pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia
3. Konsekuensi-konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan
4. Rasio yang dicapai bagi setiap nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan
5. Memilih kebijakan yang paling efisien

Selanjutnya tahapan proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Penyiapan agenda, yang merupakan tahap untuk menetapkan issue mana saja yang akan direspon oleh pemerintah.
2. Formulasi alternatif, yang merupakan tahap untuk menentukan tujuan serta berbagai alternatif untuk mencapai tujuan.
3. Penetapan kebijakan, yang merupakan tahap untuk menentukan alternatif atau pilihan mana yang akan dilaksanakan.
4. Pelaksanaan kebijakan, yang merupakan tahap untuk melaksanakan pilihan yang diambil.
5. Tahap evaluasi, yang merupakan tahap untuk menilai sejauh mana upaya-upaya yang dilakukan sesuai dengan tujuan semula.
6. Penyempurnaan kebijakan, yaitu dengan mengoreksi pelaksanaan kebijakan
7. Terminasi, merupakan tahap akhir untuk mengakhiri kebijakan, baik karena tujuan yang sudah dicapai maupun yang disebabkan oleh kebijakan tersebut yang dirasakan tidak diperlukan lagi.

2.3 Perangkat Daerah Provinsi dan Kota

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Sesuai dengan Pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Susunan dan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sementara itu Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah,

sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan daerah mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur/bupati/walikota.

2.3.1 Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Provinsi

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Provinsi adalah sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah, sekretariat daerah merupakan unsur staf
2. Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
3. Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, menyelenggarakan fungsi:
 - a) Penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
 - b) Pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
 - c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
 - d) Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan

- e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
4. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah
 5. Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

2.3.2 Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah

1. Dinas Daerah

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - (b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - (c) pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
 - (d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (e) Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas.
 - (f) Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.
 - (g) Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis

penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.

2. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- (b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- (c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- (d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah sebagaimana di atas dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur.

Kepala dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pada badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.

2.4 Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah merupakan unsur staf yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya menyelenggarakan fungsi:

- (a) Penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
- (b) Pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- (c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
- (d) Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan
- (e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan

menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya, menyelenggarakan fungsi:

- (a) Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- (b) Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- (c) Penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan
- (d) Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris Dewan, yang secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui Sekretaris Daerah.

3. Inspektorat

Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Inspektorat dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perencanaan program pengawasan;
- (b) Perumusan kebijakan dan memfasilitasi pengawasan; dan
- (c) Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Inspektorat dipimpin oleh inspektur, yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan perencanaan pembangunan daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis perencanaan;
- (b) Pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- (c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; dan
- (d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Badan perencanaan pembangunan daerah dipimpin oleh kepala badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

5. Dinas Daerah

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- (b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;

- (c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- (d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

6. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- (b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- (c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- (d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur tersebut

berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Pada lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

2.5 Perumpunan Urusan Pemerintahan

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Penanganan urusan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari:

1. Bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
2. Bidang kesehatan;
3. Bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
4. Bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
5. Bidang kependudukan dan catatan sipil;
6. Bidang kebudayaan dan pariwisata;
7. Bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;

8. Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
9. Bidang pelayanan pertanahan;
10. Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
11. Bidang pertambangan dan energi; dan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Sedangkan Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:

1. Bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
2. Bidang penelitian dan pengembangan;
3. Bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
4. Bidang lingkungan hidup;
5. Bidang ketahanan pangan;
6. Bidang penanaman modal;
7. Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
8. Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
9. Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
10. Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
11. Bidang pengawasan; dan
12. Bidang pelayanan kesehatan.

Perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan, berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Pelaksanaan tugas dan fungsi staf, pelayanan administratif serta urusan pemerintahan umum lainnya yang tidak termasuk dalam tugas dan fungsi dinas maupun lembaga teknis daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

2.6 Pembinaan dan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah provinsi dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Pembinaan dan pengendalian organisasi dilaksanakan dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi dalam penataan organisasi perangkat daerah. Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan melalui fasilitas terhadap rancangan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah yang telah dibahas bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.

Rancangan peraturan daerah disampaikan kepada gubernur bagi organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dan kepada Menteri bagi organisasi perangkat daerah provinsi. Fasilitas yang dilakukan oleh Menteri dan gubernur dilakukan paling lama 15 hari kerja setelah diterima rancangan peraturan daerah.

Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak memberikan fasilitasi, maka rancangan peraturan daerah dapat ditetapkan menjadi peraturan daerah. Peraturan daerah provinsi tentang organisasi perangkat daerah harus disampaikan kepada Menteri paling lama 15 hari kerja setelah ditetapkan.

Peraturan daerah kabupaten/kota tentang organisasi perangkat daerah harus disampaikan kepada gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah ditetapkan, dengan tembusan Menteri. Peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah dan peraturan pelaksanaannya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dapat dibatalkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi penataan organisasi perangkat daerah. Dalam melakukan pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

2.7 Peranan Birokrasi dalam Perizinan

Peranan merupakan serangkaian perilaku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Pengharapan semacam itu merupakan suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan. Pada tingkat organisasi berlaku bahwa semakin kita dapat memahami konsep peranan, maka semakin kita dapat memahami tepatnya keselarasan atau integrasi antara tujuan dan misi organisasi (Thoha, 2001; 80).

Kondisi pelayanan perizinan dan segala permasalahan yang melekat didalamnya akan dapat ditingkatkan kualitasnya dengan upaya pemberdayaan peran birokrasi yang makin efektif serta memberikan peran sentral bagi berkembangnya partisipasi masyarakat, terutama dalam hal pengawasan (*social control*). Pemberdayaan peranan birokrasi itu sendiri dapat dilakukan pada dua dimensi pokok (Sobana, 2005: 13-14) yaitu:

1. Aspek kelembagaan, berarti bahwa organisasi dan struktur kewenangan antar instansi pemberi dan atau pengelola perizinan, perlu didesain sedemikian rupa sehingga memberikan kemudahan bagi masyarakat. Dalam kaitan ini, dapat dipertimbangkan beberapa bentuk kelembagaan pelayanan perizinan, apakah dengan sistem pelayanan fungsional (oleh instansi/dinas terkait), sistem pelayanan satu atap, sistem pelayanan satu pintu, sistem pelayanan terpusat, atau bentuk-bentuk pelayanan lain yang dipandang lebih efektif.
2. Aspek ketatalaksanaan, berarti bahwa sistem kerja, prosedur dan mekanisme kerja yang selama ini masih menyimpan kekurangan perlu ditinjau ulang yang ditujukan kepada terselenggaranya pelayanan perizinan yang lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, serta mudah dilaksanakan.

Pembentukan kelembagaan pelayanan satu atap sebagai institusi yang khusus bertugas memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, pada dasarnya dapat dikatakan sebagai terobosan baru atau inovasi manajemen pemerintahan di daerah. Artinya, pembentukan organisasi ini secara empirik telah memberikan hasil berupa peningkatan produktivitas pelayanan umum, minimal secara kuantitatif.

Permasalahan yang sering dihadapi lembaga tadi selalu berimplikasi pada penambahan dan atau pengembangan organisasi yang sedikit banyak akan membebani pemerintah daerah, terutama dari segi anggaran, sebab biaya operasional yang dikeluarkan sepenuhnya diambilkan dari anggaran rutin, sementara secara “wirausaha” belum mampu menghasilkan pemasukan yang paling tidak dapat menutup biaya operasional lembaga yang bersangkutan. Oleh karena itu, inovasi pembentukan lembaga pelayanan ini perlu dikembangkan lagi dengan penemuan-penemuan baru dalam praktek manajemen pemerintahan di daerah. Salah satu peluang yang dapat dikembangkan dalam hal ini adalah penyediaan jasa-jasa pelayanan kedalam beberapa alternatif kualitas. Jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan yang standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula. Pemasukan dari jenis pelayanan yang relatif mahal, akan dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan yang lebih murah, melalui mekanisme subsidi silang (*cross subsidi*). Dengan cara demikian, diharapkan institusi dapat membiayai sendiri kebutuhan operasionalnya, dengan mengorbankan fungsi pelayanan yang menjadi tugas utamanya (Sobana, A, 2005: 15).

Telah disebutkan bahwa keberadaan lembaga pelayanan satu atap secara empirik telah berhasil mendongkrak efisiensi dan produktivitas pelayanan umum. Namun perlu digaris bawahi pula bahwa fungsi lembaga pelayanan satu atap sesungguhnya tidak lebih sebagai *front liner* dalam penyelenggaraan layanan tertentu. Artinya, lembaga ini memfungsikan dirinya sebagai “loket” penerima permohonan yang akan dilanjutkan prosesnya kepada dinas/instansi fungsionalnya

masing-masing. Dalam kondisi demikian, maka pembentukannya justru dapat dipersepsikan sebagai “penambahan rantai birokrasi” dalam pelayanan kepada masyarakat. Untuk menghindari kesan yang negatif ini, maka mau tidak mau lembaga pelayanan satu atap ini harus dapat bekerja secara profesional, dalam pengertian bahwa meskipun terjadi penambahan rantai birokrasi, namun proses penyelesaian jasa pelayanan dapat dilakukan secara lebih cepat dengan kualitas yang lebih baik pula.

Selanjutnya dalam perspektif kedepan tentang pemberian otonomi luas kepada pemerintah Kabupaten/Kota, maka keberadaan lembaga pelayanan satu atap ini akan dapat disejajarkan struktur maupun fungsinya dengan unit pelaksana pemerintahan daerah yang lain, yakni Dinas Daerah. Hal ini sesuai dengan semangat otonomi daerah, di mana pemerintah daerah dapat membentuk dinas daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya. Atas dasar ketentuan ini, lembaga pelayanan satu atap memiliki peluang positif untuk ditingkatkan statusnya menjadi dinas daerah. Hal ini terutama untuk mengatasi hambatan yang menyangkut kejelasan struktur organisasi, kedudukan pejabatnya status kepegawaiannya, dan sebagainya.

Apabila peluang ini dimanfaatkan, maka jelas terjadi penambahan dan atau pengembangan organisasi di satu pihak, namun di pihak lain akan dapat dilakukan efisiensi organisasi, di mana beberapa fungsi pelayanan yang selama ini tersebar pada berbagai dinas/instansi, kemudian ditarik dan dimasukkan sebagai tugas pokok lembaga pelayanan satu atap. Dengan demikian, maka unit yang menangani urusan pensertifikatan tanah di Kantor Pertanahan akan dapat dipangkas. Demikian pula unit yang menangani urusan akta catatan sipil di Kantor

Catatan Sipil akan dapat dihilangkan. Selanjutnya unit yang menangani urusan pelayanan IMB di Dinas PU dapat lebih disederhanakan. Demikian seterusnya. Namun jika pembentukan lembaga pelayanan satu atap menjadi dinas dianggap sebagai suatu “pemborosan”, maka dapat diterapkan logika sebaliknya, di mana keberadaan dinas-dinas daerah yang ada saat ini dapat dibentuk menjadi UPT (Unit Pelaksana Teknis) yang tidak terlalu membebani anggaran daerah, dan justru sebaliknya dapat menghasilkan penerimaan fungsional guna menunjang PAD (Sobana, A, 2005: 18).

Tata laksana pelayanan umum melalui sistem satu atap sebagaimana dikemukakan, pada dasarnya adalah penyelenggaraan berbagai jenis pelayanan umum pada satu tempat/lokasi oleh beberapa dinas/instansi sesuai kewenangannya masing-masing. Dengan kata lain, beberapa fungsi pelayanan yang selama ini dilakukan oleh dinas/instansi secara terpisah, diintegrasikan kedalam satu tempat/lokasi. Sistem pelayanan yang demikian memberikan beberapa keuntungan antara lain: Masyarakat tidak perlu menghubungi instansi yang letaknya berjauhan, hemat biaya, mudah dihubungi, pengurangan pungutan yang tidak perlu, transparansi prosedur dan biaya, serta terwujudnya integrasi dalam pelayanan umum.

Adanya lembaga pelayanan satu atap dapat berdampak pada prosedur pelayanan umum diasumsikan menjadi lebih mudah, cepat, akurat dan hemat. Dalam bentuk tabel, perbandingan prosedur pelayanan sebelum dan sesudah terbentuknya sistem pelayanan perizinan satu atap dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2. Perbandingan Prosedur Pelayanan Umum Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Lembaga Pelayanan Satu Atap

No.	Sebelum	Sesudah
1.	Masyarakat harus mengajukan permohonan kepada beberapa instansi walaupun permohonan sifatnya berkaitan	Masyarakat mengajukan permohonan di satu tempat dan bisa memperoleh beberapa jenis pelayanan sekaligus
2.	Status permohonan tidak dapat diketahui di masing-masing instansi/unit pengelola	Status permohonan dapat diketahui di masing-masing instansi/unit pengelola dengan Sistem Informasi Pelayanan Umum Terpadu
3.	Permohonan harus disampaikan langsung kepada instansi pengelola	Permohonan bisa disampaikan kepada mobil pelayanan umum keliling
4.	Produk pelayanan harus diambil pada instansi pengelola	Produk pelayanan (dapat) diantar oleh mobil pelayanan umum keliling

Sumber: Diadaptasikan dari Sobana (2005).

Format kelembagaan serta mekanisme ketatalaksanaan yang dipandang paling memberikan kemudahan bagi pelayanan perizinan, terdapat beberapa pola pelayanan yaitu sebagai berikut:

1. Sistem pelayanan fungsional, yaitu sistem pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta wewenang dan tanggungjawab instansi yang bersangkutan.
2. Sistem pelayanan satu pintu, yaitu sistem pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi teknis terkait dalam perizinan.
3. Sistem pelayanan satu atap, yaitu sistem pelayanan yang dilakukan secara terpadu dalam suatu tempat/bangunan oleh beberapa instansi pemerintah yang

terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta wewenang dan tanggung jawab masing-masing.

4. Sistem pelayanan terpusat, yaitu sistem pelayanan yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang berperan sebagai koordinator dari instansi-instansi pemerintah lainnya yang terkait dalam pelayanan perizinan.

2.8 Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*public services*) merupakan suatu kegiatan pemberian layanan (melayani) keperluan masyarakat yang dilaksanakan oleh negara atau lembaga penyelenggara negara dalam bentuk barang dan atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik adalah perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*).

Menurut Moenir (2001: 13), pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Selanjutnya menurut Moenir (2001: 13), pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik utamanya meliputi:

1. Manajemen dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian

oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.

2. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan. Prosedur pelayanan publik harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan, serta diwujudkan dalam bentuk Bagan Alir (*Flow Chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan. Bagan Alir sangat penting dalam pelayanan publik karena berfungsi sebagai:

- a. Petunjuk kerja bagi pemberi pelayanan;
- b. Informasi bagi penerima pelayanan;
- c. Media publikasi secara terbuka pada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur
- d. pelayanan kepada penerima pelayanan;
- e. Pendorong terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien;
- f. Pengendali (*control*) dan acuan bagi masyarakat dan aparat pengawasan untuk melakukan penilaian/pemeriksaan terhadap konsistensi pelaksanaan kerja.

3. Persyaratan Teknis dan Administratif Pelayanan

Untuk memperoleh pelayanan, masyarakat harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemberi pelayanan, baik berupa persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Dalam menentukan persyaratan, baik teknis maupun administratif harus seminimal mungkin dan dikaji terlebih dahulu agar benar-benar sesuai/relevan dengan jenis pelayanan yang akan diberikan. Harus dihilangkan segala persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses pelayanan. Persyaratan tersebut harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

4. Rincian Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan adalah segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian pelayanan umum yang besaran dan tata cara pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepastian dan rincian biaya pelayanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

Transparansi mengenai biaya dilakukan dengan mengurangi semaksimal mungkin pertemuan secara personal antara pemohon/penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan. Unit pemberi pelayanan seyogyanya tidak menerima pembayaran secara langsung dari penerima pelayanan. Pembayaran hendaknya diterima oleh unit yang bertugas mengelola keuangan/Bank yang ditunjuk oleh Pemerintah/unit pelayanan. Di samping itu, setiap pungutan

yang ditarik dari masyarakat harus disertai dengan tanda bukti resmi sesuai dengan jumlah yang dibayarkan.

5. Waktu Penyelesaian Pelayanan

Waktu penyelesaian pelayanan adalah jangka waktu penyelesaian suatu pelayanan publik mulai dari dilengkapinya/dipenuhinya persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses pelayanan. Unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan harus berdasarkan nomor urut permintaan pelayanan, yaitu yang pertama kali mengajukan pelayanan harus lebih dahulu dilayani/diselesaikan apabila persyaratan lengkap (melaksanakan azas *First in First Out*/FIFO). Kepastian dan kurun waktu penyelesaian pelayanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di depan loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

6. Pejabat yang Berwenang dan Bertanggung Jawab

Pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan dan atau menyelesaikan keluhan/persoalan/sengketa, diwajibkan memakai tanda pengenal dan papan nama di meja/tempat kerja petugas. Pejabat/petugas tersebut harus ditetapkan secara formal berdasarkan Surat Keputusan/Surat Penugasan dari pejabat yang berwenang. Pejabat/petugas yang memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan harus dapat menciptakan citra positif pada penerima pelayanan dengan memperhatikan:

- a. Aspek psikologi dan komunikasi, serta perilaku melayani;
- b. Kemampuan melaksanakan empati terhadap penerima pelayanan, dan dapat merubah keluhan penerima pelayanan menjadi senyuman;
- c. Menyelaraskan cara penyampaian layanan melalui nada, tekanan dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik dan pandangan mata;
- d. Mengenal siapa dan apa yang menjadi kebutuhan penerima pelayanan;
- e. Berada di tempat yang ditentukan pada waktu dan jam pelayanan.

7. Lokasi Pelayanan

Tempat dan lokasi pelayanan diusahakan harus tetap dan tidak berpindah-pindah, mudah dijangkau oleh pemohon pelayanan, dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang cukup memadai termasuk penyediaan sarana telekomunikasi dan informatika (telematika). Untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh pelayanan, dapat membentuk Unit Pelayanan Terpadu atau pos-pos pelayanan di Kantor Kelurahan/ Desa/ Kecamatan serta di tempat-tempat strategis lainnya.

8. Janji Pelayanan

Akta atau janji pelayanan merupakan komitmen tertulis unit kerja pelayanan instansi pemerintah dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Janji pelayanan tertulis secara jelas, singkat dan mudah dimengerti, menyangkut hanya hal-hal yang esensial dan informasi yang akurat, termasuk di dalamnya mengenai standar kualitas pelayanan. Dapat pula dibuat “Motto Pelayanan”, dengan penyusunan kata-kata yang dapat memberikan semangat, baik kepada pemberi maupun penerima pelayanan Akta/janji, motto pelayanan tersebut

harus diinformasikan dan ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

9. Standar Pelayanan Publik

Setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib menyusun Standar Pelayanan masing-masing sesuai dengan tugas dan kewenangannya, dan dipublikasikan pada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran kualitas kinerja yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji/komitmen yang dibuat dapat dipenuhi, jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima pelayanan.

10. Informasi Pelayanan

Untuk memenuhi kebutuhan informasi pelayanan kepada masyarakat, setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib mempublikasikan mengenai prosedur, persyaratan, biaya, waktu, standar, akta/janji, motto pelayanan, lokasi serta pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab sebagaimana telah diuraikan di atas. Publikasi dan atau sosialisasi tersebut di atas melalui antara lain, media cetak (brosur, leaflet, bokklet), media elektronik (*Website, Home Page, Situs Internet, Radio, TV*), media gambar dan atau penyuluhan secara langsung kepada masyarakat.

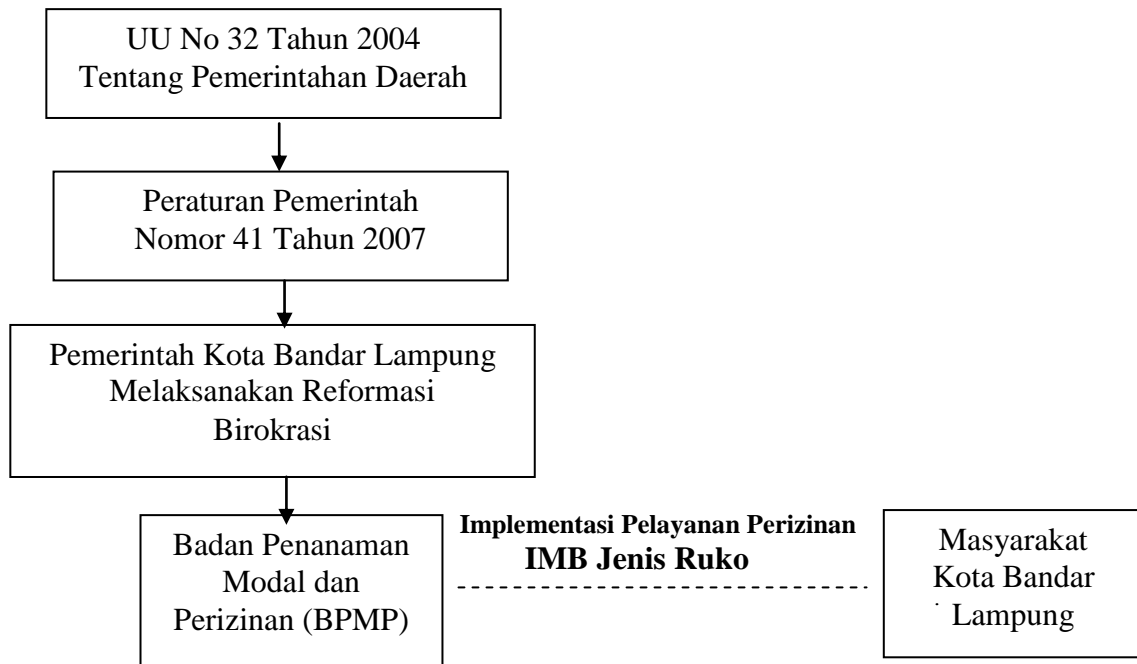
2.9 Kerangka Pikir

Seiring dengan semangat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang bertujuan mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, aman, dan demokratis sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 serta meletakkan titik berat otonomi pada daerah kabupaten dan daerah kota dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik), maka Pemerintah Kota Bandar Lampung membuat sistem pelayan publik satu atap yang diberi nama Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) Kota Bandar Lampung.

Keberadaan BPMP diatur dalam Peraturan Daerah No.4 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknik Kota Bandar Lampung. Perda tersebut merupakan implementasi Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Salah satu jenis perizinan yang dilayani oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) Bandar Lampung adalah IMB (Izin Mendirikan Bangunan). IMB adalah perizinan bangunan yang diterbitkan untuk melakukan kegiatan mendirikan bangunan. Ruko merupakan akronim dari rumah toko, artinya sejenis rumah yang sekaligus berfungsi sebagai toko.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis implementasi pelayanan izin mendirikan bangunan jenis ruko oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kota Bandar Lampung. Untuk lebih jelasnya maka penelitian ini dapat digambarkan dalam skema kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir Penelitian