

Daftar Isi

Gambaran Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 s/d 2006	
Moch. Lutfie Misbach.....	1–7
Peran Civic Diplomacy dalam Mendukung Investasi Kapital dan Strategi Simbolik Indonesia	
June Cahyaningtyas	8–16
Diplomasi Publik dalam Politik Luar Negeri	
Citra Hennida	17–23
Kendala Reformasi Dewan Keamanan PBB	
Wulan Purnamawati.....	24–29
Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007	
Alisjahbana.....	30–35
Jawa di Mata Prancis: Analisis terhadap Roman <i>Voyage Autour du Monde Java, Siam & Canton</i> Karya Comte Ludovic de Beauvoir	
Wening Udasmoro	36–41
Variasi Biologis Populasi Manusia di Pulau Jawa: Analisis Kranimetris	
Fitriya Niken Ariningsih	42–48
Peran Faktor Sosial-Ekonomi dan Gizi pada Tumbuh Kembang Anak	
Myrtati D. Artaria.....	49–58
Analisis <i>Framing</i> Berita Poligami di Media Massa	
Moch. Syahri.....	59–66
Hubungan antara Jenis Media yang Digunakan dalam PEMILU 2004 dengan Perilaku Memilih	
Sri Zul Chairiyah.....	67–75
Sistem Pariwisata di Agropolitan Batu	
Sri Endah Nurhidayati	76–85
Diskursus Gender di Pondok Pesantren: Pandangan Santri Laki-Laki dan Perempuan Mengenai Hak dan Kewajiban Suami dan Istri dalam Kitab Kuning	
Khaerul Umam Noer	86–94

Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007

Alisjahbana¹

Fakultas Teknik, Universitas PGRI Adhi Buana, Surabaya

ABSTRACT

The government regarded PP no. 8 in 2003 was not adequate as a reference to compile and control the organization of regional apparatus in handling all of the government's affair. Therefore, PP no. 41 in 2007 was being published. This new government regulation was expected to give clear guidance for the regions in organizing their affairs in accordance with the requirement and their respective regional capacity. However, during the implementation, this PP (Peraturan Pemerintah, or government regulation) was going very slow. Some problems emerged from various dimensions, such as from the internal culture and values within the organization, complicated structure, and unhealthy environment that developed within the organization. The subjectivity of the Regional Chief as the determining executioner of the institutional personnel also took part in the non-transparent and unprofessional recruitment, so that it was against the principal of good governance. The Millenium Development Goals (MDG) of the City Government had been required to accommodate all of the needs of the people, including the need to have effective, efficient, accomodative and accountable public service and city apparatus; so that the 8 goals of MDG can be achieved in 2015. Many of the internal and external pressures did not necessarily mean that there was no way out to the problems. Aside from PP No. 41/2007, the application of 10 principals of good governance and the application of meritocracy system in the process of personnel selection was anticipated to be the strategy in organizing good regional apparatus.

Key words: *reforming, governance, organization, merit system, public servant.*

Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sejak 23 Juli 2007 semakin menegaskan keseriusan pemerintah untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik sejak pemberlakuan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah ini pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam usahanya untuk menciptakan atau menata organisasi secara efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerahnya. Diharapkan juga melalui Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 2007 ini akan tercipta tatanan organisasi yang koordinatif, sinergis, terintegrasi serta komunikatif antara kelembagaan pemerintah pusat dan daerah.

Melalui PP No.41 Tahun 2007 ini, penyelenggaraan pemerintah daerah baik propinsi maupun Kabupaten/ Kota dituntut untuk menata kelembagaannya supaya dapat berjalan lebih efektif dan efisien termasuk didalamnya dilakukan pemangkasan jabatan dari berbagai eselon dalam pemerintah daerah. Namun, implementasi dari PP No.41 Tahun 2007 tersebut tampaknya masih menunggu realisasi yang tak pasti.

Ada dua hal menarik yang patut disorot dalam proses implementasi PP 41/2007 tersebut, yaitu terkait dengan belum tuntasnya penataan kelembagaan pemerintah dan beragam kondisi yang menjadi dasar pertimbangan masing-masing daerah untuk menata organisasi perangkat daerahnya. Tentu saja kedua hal itu terkait satu sama lain, terjadinya keterlambatan penataan organisasi perangkat daerah dikarenakan kondisi dan pertimbangan-pertimbangan yang melingkupinya, terlepas didalamnya mengandung subyektivitas atau perang kepentingan sekalipun. Meskipun demikian, terdapat beberapa daerah yang telah berhasil melakukan penataan perangkat daerahnya, namun sayangnya tidak dibarengi dengan identifikasi kondisi dan kebutuhan daerahnya. Adanya indikasi sikap subyektivitas kepala daerah tampaknya juga menjadi penghambat bagi pembentukan organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien.

Dengan adanya PP No. 41/2007, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara obyektif dan mengacu pada peraturan yang berlaku. Terkait dengan pemahaman akan perbedaan kebutuhan setiap daerah maka, penyelenggaraan

¹ Korespondensi: Alisjahbana, Universitas PGRI Adhi Buana, Jl. Ngagel Dadi III B No.37. Surabaya. Telp: 031-5041097. E-mail : altongat@yahoo.com

pemerintahan dilaksanakan berdasar pada kebutuhan dan kemampuan serta karakteristik daerahnya.

Reformasi Birokrasi Dalam Implementasi PP No. 41/ 2007

Berjalan pada koridor tuntutan jaman globalisasi, diangkat suatu nilai baru untuk mewujudkan suatu tata kelola pemerintahan yang lebih baik berwujud *good governance* yang mendasarkan pola kerjanya pada keseimbangan partisipasi antara tiga hal yaitu negara (pemerintah), swasta dan masyarakat. Dengan adanya *good governance*, maka sinergisitas ketiga komponen menjadi kunci dari keberhasilan penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik. Realisasi penciptaan *good governance* di tingkat lokal diimplementasikan dengan penetapan UU No. 32/2004 dan pedoman penataan organisasi perangkat pemerintahan yang tertuang pada PP No. 41/2007, yang dengan itu diharapkan pemerintah daerah mampu mendapat arahan dan pedoman dalam menata perangkatnya secara efektif dan efisien berdasar pada identifikasi kebutuhan, karakteristik dan kemampuan daerahnya masing-masing. Pola penataan perangkat daerah juga harus mempertimbangkan faktor seperti kondisi geografis, jumlah dan tingkat kepadatan penduduk, tugas yang dibutuhkan, kondisi keuangan daerah, potensi daerah dan pertimbangan-pertimbangan lain. Besaran jumlah perangkat daerah ditentukan sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variabel. Oleh karena itu, kebutuhan akan jenis dan jumlah perangkat daerah akan berbeda dimasing-masing daerah.

Berdasar pada norma efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah diharuskan untuk melakukan reformasi dan restrukturisasi terhadap kuantitas dan performa birokrasi yang selama ini ada. Perubahan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan diharapkan terjadi saat ini dengan meninggalkan pola-pola masa lalu yang membiarkan birokrasi pemerintah daerah yang berjalan lambat dan terlalu gemuk.

Mengacu pada konsep birokrasi yang digagas Max Weber, birokrasi yang ideal memiliki identifikasi kewenangan yang hirarkis, adanya pembagian kerja secara sistematis, spesifikasi tugas, seleksi pegawai menurut kualifikasi standar, penetapan promosi berdasar jasa dan atau senioritas, penegakkan kode etik disiplin organisasi (*code*) yang menuntut kepatuhan para anggota, kejelasan prosedur dan kontrol operasi berdasar sistem aturan yang berlaku secara konsisten (Effendy: 1995). Efisiensi bagi

Weber merupakan norma utama. Weber menganggap penataan kelembagaan pemerintahan (birokrasi) secara rasional akan mendukung rasionalisasi dunia modern. Peningkatan efisiensi dalam birokrasi dapat dilakukan dengan spesifikasi tugas atau pembagian kerja. Efektivitas birokrasi dapat dilakukan secara hierarkis (vertikal) maupun dalam organisasi (internal), misalnya dengan spesialisasi tugas atau kewenangan yang jelas sehingga tidak tumpang tindih dan terjadi perebutan tugas dalam perangkat yang memiliki kewenangan yang hampir seragam.

Namun tampaknya, perspektif Weber yang mengutamakan penataan kelembagaan secara rasional ini mendatangkan kritik dari berbagai pihak. Misalnya saja kritik yang disampaikan oleh Merton (Merton: 1940 dalam Effendy: 1995), dimana Merton menganggap gagasan Weber terlalu ajeg dan mengandalkan ketepatan dan keteraturan dalam proses berorganisasi. Menurut Merton, fungsi kelembagaan yang berfungsi melayani publik harusnya tidak melepaskan perannya dalam mengadopsi kepentingan masyarakat. Dengan struktur karir yang bertingkat-tingkat dan tetap pada keteraturan maka organisasi dikhawatirkan menjadi lembaga yang sulit mengadaptasi perubahan dan kebutuhan yang sedang diperlukan dan terjadi dalam masyarakat. Lebih lanjut, Rudolf Smend mengkritik pandangan Weber yang menganggap kelembagaan/ birokrasi sebagai mesin rasional yang hanya mempunyai fungsi-fungsi teknis. Dengan demikian, birokrasi menjadi kurang peka terhadap kondisi sosial karena hanya bertindak berdasar pada tata aturan yang berlaku.

Berangkat dari perspektif Weber, penataan organisasi perangkat daerah yang diatur dalam PP No. 41/2007 juga mengedepankan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, rasional dan adil, terutama dalam pengaturan kuantitas perangkat daerah. Melihat pada kebutuhan tersebut, peran kepala daerah sangat besar dalam proses penentuan perangkat daerahnya, apakah akan berjalan sesuai dengan kebutuhan, dan karakteristik daerah ataukah kepala daerah akan lemah dalam mengidentifikasi kedua hal tersebut, sehingga kepentingan daerah tidak akan pernah terakomodasi dan pemilihan perangkat daerah menjadi subyektif dan berdasar pada sebuah kepentingan saja.

Ambiguitas PP No. 41 Tahun 2007: Antara otonomi Daerah dan Intervensi Pusat

Keberadaan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi warna

baru terhadap proses pelaksanaan pemerintahan di Indonesia yang awalnya menganut sistem sentralistik. Meskipun sebagian kalangan menganggap adanya sistem otonomi daerah sebagai beban, namun di sisi lain pemberian kewenangan terhadap daerah disambut baik dan dianggap sebagai sebuah peluang dimana daerah mampu mengoptimalkan pembangunan wilayahnya berdasarkan kebutuhan dan karakteristik yang dimiliki daerah masing-masing. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah diharapkan mampu mendorong tingkat pembangunan daerah disegala bidang dengan menaikkan proporsi partisipasi masyarakatnya. Sejalan dengan rencana pembangunan daerah yang dimatikan melalui UU No.32/2004, muncul peraturan pemerintah No. 41/2007 tentang organisasi perangkat daerah yang bermaksud memberi arah dan pedoman kepada daerah untuk menata organisasinya secara lebih efektif, efisien dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerahnya masing-masing.

Seolah tidak mau melepaskan “cengkramannya”, pemerintah pusat menetapkan variabel besaran organisasi perangkat daerah sesuai dengan jumlah penduduk, luas wilayah dan nilai APBD yang kemudian menentukan nilai/jumlah perangkat daerah yang harus dimiliki. Selain itu, pengaturan mengenai perumpunan Urusan Pemerintahan baik dalam bentuk dinas maupun badan ditetapkan secara sistematis dimulai pada Pasal 22 dan seterusnya, sehingga kewenangan bagi daerah untuk secara mandiri bereksplorasi terhadap pembangunan daerahnya menjadi kewenangan semu.

Pembinaan dan pengendalian organisasi pemerintahan yang diatur dalam PP No.41/2007 ini dimaksudkan agar penataan perangkat pemerintah daerah menjadi lebih koordinatif, integral dan sinkron serta terjadi simplifikasi terhadap perangkat-perangkat yang memiliki fungsi yang hampir seragam. Meskipun diterangkan bahwa PP tersebut dijalankan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerahnya, namun jumlah dinas dan lembaga yang harus dimiliki telah tercantum jelas dalam Peraturan Pemerintah tersebut, yaitu meliputi 12 bidang yang dibawah dinas dan 12 bidang yang dibawah badan atau kantor.

Fleksibilitas otonomi daerah dalam Peraturan pemerintah No.41 Tahun 2007 kemudian dipertanyakan? Apakah pemerintah serius dengan komitmennya member kewenangan kepada daerah ataukah Pemerintah masih *distrust* terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah? Dari kondisi tersebut, muncul dua pandangan dalam menyikapinya. Pandangan pertama, penetapan PP

No. 41/2007 dianggap secara negatif dimana daerah menyikapi adanya peraturan ini sebagai batasan terhadap kewenangan yang seharusnya menjadi milik daerah dalam rangka otonomi. Kebijakan peraturan penataan kelembagaan dianggap sebagai upaya rasionalisasi birokrasi dan organisasi yang akan memangkas beberapa perangkat daerah serta dianggap “mengancam” stabilitas birokrasi yang telah “nyaman” dengan paradigma lama. Tuntutan akan efektivitas dan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas bagi perangkat daerah dianggap sebagai perubahan yang akan mengeliminasi pengembangan karir dan jabatan disamping menghilangkan tunjangan dan fasilitas serta memangkas beberapa birokrat dan atau lembaga yang *less competent*. Pertimbangan sempit semacam inilah yang akan membawa birokrasi akan terus bernuansa negative dan kehilangan kepercayaan dari masyarakatnya.

Pandangan kedua, melihat PP 41/2007 sebagai sesuatu yang fleksibel dan berupa arahan. Pelaksanaan penataan kelembagaan daerah yang telah diatur tentu saja tidak bersifat kaku dan dilaksanakan berdasarkan kebutuhan daerah masing-masing. Dalam pengaturan PP 41/2007, dinas dan badan yang disertakan merupakan bidang-bidang umum yang secara general menunjang kebutuhan daerah. Dalam era globalisasi dan otonomi, tekanan sosial dan ekonomi semakin tinggi. Tuntutan masyarakat akan adanya birokrasi yang lebih kompeten dan professional pun merupakan kebutuhan dasar penciptaan organisasi yang baik. Adanya langkah efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas merupakan tuntutan masyarakat dan pasar yang harus dipenuhi oleh pemerintah selaku fasilitator pembangunan manusia. Hal ini seharusnya dilihat secara positif dimana lahirnya kompetisi sehat dalam suatu organisasi akan melahirkan perbaikan dan kemajuan bagi organisasi itu sendiri.

Tantangan dan Kebutuhan Kelembagaan Pemerintah Kota

Reformasi kelembagaan pemerintahan kota tampaknya tidak selalu akan berjalan mulus. Berbagai kendala dari masa lalu, masa sekarang maupun masa yang akan datang tampaknya akan terus muncul seiring dengan perubahan yang akan dilakukan. Tantangan-tantangan yang akan dihadapi terkait penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan PP No.41/2007 muncul dari berbagai dimensi yaitu dimensi internal (kondisi di dalam organisasi pemerintahan itu sendiri) dan eksternal (kondisi di luar organisasi pemerintahan).

Pertama, dimensi internal, lambannya implementasi PP No.41/2007 dan masih belum berubahnya karakteristik organisasi pemerintahan kota di mata masyarakat tampaknya berakar pada permasalahan-permasalahan dalam tubuh organisasi itu sendiri antara lain, budaya birokrasi yang sudah berkembang dan mengakar, permasalahan struktural dalam organisasi pemerintahan kota, dan lingkungan yang telah terpola secara tidak sehat dalam perangkat pemerintah.

Permasalahan budaya organisasi yang sudah berkembang dan mengakar merujuk pada nilai-nilai yang dianut dalam organisasi. Organisasi pemerintahan kota maupun seluruh daerah yang ada di Indonesia belum bisa dikatakan menganut prinsip Weber yang menata birokrasinya berdasarkan nilai-nilai yang rasional, efisien dan adil. Nilai yang dimaksud adalah *patron client*, dalam konsep *patron client* yang berkembang pada masa lalu *patron* adalah raja dimana segala keinginannya dipenuhi oleh masyarakatnya yang merupakan abdi. Hal tersebut tampaknya masih melekat pada nilai organisasi pemerintah saat ini dimana bawahan mengabdikan pekerjaannya untuk seorang patron (atasan) dengan membuatnya senang (fasilitas berlebihan) dan sikap loyal yang tinggi. Imbalannya, bawahan akan mendapatkan jaminan keberlangsungan karirnya dalam organisasi atau iming-iming peningkatan jabatan sesuai dengan kadar loyalitas yang ditawarkan. Perilaku yang seperti inilah yang membuat subyektivitas seorang kepala daerah meningkat disamping proses pemerintahan menjadi tidak sehat. Sikap ini kemudian melahirkan istilah yang kini terkenal dalam masyarakat yaitu “Asal Bapak Senang (ABS)”. Nilai yang mengakar pada organisasi ini kemudian menjadi budaya dimana penyelenggara pemerintah yang seharusnya menjadi abdi masyarakat (*public servant*) lupa akan fungsinya. Berkembang dari persepsi ini, birokrasi pemerintahan merasa bahwa posisinya berada lebih tinggi dari masyarakat yang seharusnya dilayani sehingga untuk memudahkan urusan dengan pemerintahan, masyarakat yang dianggap sebagai abdi memberikan pelayanan kepada birokrasi misalnya melalui “amplop”.

Sikap bawahan yang *over* loyalitas kepada atasan dalam suatu organisasi pemerintahan menyebabkan ketidakmampuan pemerintah untuk memahami permasalahan masyarakat dan daerahnya, hal ini dikarenakan bawahan selalu berusaha memperlihatkan sisi positif dari pekerjaannya sehingga permasalahan yang perlu ditangani tidak ter *blow up* secara intensif.

Persoalan kedua adalah perihal struktural organisasi yaitu sistem hierarki perangkat pemerintahan yang dibuat sangat panjang dan berbelit-belit. Penetapan PP No. 41/2007 diharapkan mampu menjadi arahan dan pedoman bagi daerah untuk lebih meringkaskan urusan pemerintahan daerah dengan struktur yang lebih sistematis dan tidak saling tumpang tindih. Namun implementasi peraturan pemerintah tersebut tampaknya masih sulit diterima oleh setiap daerah, terbukti dari lambannya gerak daerah untuk segera bertindak menata perangkat daerahnya. Panjangnya suatu hierarki pemerintahan akan membuat segala urusan menjadi lebih sulit meskipun sebenarnya bisa dibuat mudah, panjangnya struktur birokrasi yang harus dilewati membuat urusan (baik perintah, laporan, dan informasi lain) membutuhkan waktu yang lebih lama dan tidak efisien.

Ketidak jelasan fungsi regulasi dan fungsi eksekusi/operasi dari badan-badan pemerintahan tampaknya juga ikut mewarnai rumitnya permasalahan internal birokrasi, hal ini menyebabkan timbulnya konflik perebutan fungsi sektoral dan sub sektoral tertentu antara satu lembaga dan lembaga lain dikarenakan adanya fungsi lembaga yang menangani isu yang hampir seragam.

Sebagai regulator (fungsi regulasi), lembaga berfungsi untuk menetapkan kebijakan, strategi, monitoring, evaluasi dan pemberian ijin. Sedangkan eksekutor/operator (fungsi eksekusi/operasi), adalah pihak/lembaga yang menjadi penyelenggara, pelaksana rencana, program dan pelaku pelayanan publik. Dalam pemerintahan daerah saat ini, kedua fungsi tersebut tampaknya masih dijalankan secara tumpang tindih sehingga kewenangan menjadi overlapping dan akan berkecenderungan menjadi penyalahgunaan wewenang serta mempersulit pengukuran kinerja lembaga yang bersangkutan.

Persoalan ketiga adalah terkait lingkungan yang telah terpola secara tidak sehat dalam organisasi pemerintahan. Disamping kedua permasalahan utama organisasi pemerintah diatas, faktor dukungan dari lingkunganlah yang membuat budaya tidak sehat tersebut sulit keluar dari tubuh organisasi. Tentu kita tidak dapat menutup mata bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki tingkat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) tertinggi di dunia. Pola *patron client* demikian juga KKN telah merasuk ke dalam tubuh organisasi pemerintahan yang menyebabkan organisasi pemerintahan menjadi lahan yang sarat praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Akibatnya gambaran akan birokrasi atau perangkat pemerintah yang ideal di masa depan pun

tampaknya akan menjadi “pekerjaan rumah” terberat bagi kepala daerah.

Kedua, dalam dimensi eksternal, penataan organisasi perangkat daerah akan mengalami tantangan dalam lingkup yang lebih luas yaitu adanya target pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG's). Pencapaian target MDG's (*Millenium Development Goals*) didasarkan pada pola pembangunan yang menitik beratkan manusia pada titik sentral pembangunan. Dalam sidang Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dilaksanakan di New York pada tahun 2000 lalu, tidak kurang dari 199 pemimpin negara bangsa berkomitmen untuk memprioritaskan pembangunan dalam lima belas tahun kedepan yang didasarkan pada delapan *goals* (tujuan). Tujuan tersebut antara lain adalah (1) pengentasan kemiskinan dan kelaparan (*eradicate extreme poverty and hunger*); (2) pendidikan dasar untuk semua (*achieve universal primary education*), (3) kesetaraan dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan (*promote gender equality and empower women*), (4) menurunkan angka kematian bayi (*reduce child mortality*), (5) memperbaiki kesehatan ibu (*improve maternal health*), (6) mencegah HIV-AIDS, malaria dan penyakit lainnya (*combat HIV-AIDS, malaria, and other diseases*), (7) lingkungan berkelanjutan (*ensure environmental sustainability*) dan (8) membangun jaringan kemitraan global (*develop a global partnership for development*). Dengan adanya target pencapaian delapan tujuan tersebut pada 2015 diseluruh dunia, maka dengan adanya otonomi daerah diharapkan setiap daerah mengakomodasi pencapaian delapan tujuan pembangunan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Demikian juga perihal penataan kelembagaan pemerintah daerah, hendaknya mengadopsi isu-isu spesifik terkait pencapaian MDG's (*Millenium Development Goals*).

Sebagai negara yang menduduki peringkat ke 108 dari 177 negara di dunia, Indonesia seharusnya menganggap serius tentang target pencapaian delapan pembangunan manusia tersebut. Tetapi sejak pertama kali digulirkan hingga sekarang, tampaknya hal tersebut lebih banyak menjadi retorika saja tanpa strategi yang komprehensif

Menuju Perbaikan Penataan Kelembagaan Pemerintah Kota: Integrasi Prinsip Good Governance dan Meristokrasi

Dalam otonomi daerah, program kelembagaan pemerintah kota secara umum bertujuan untuk

mendorong pelaksanaan pembangunan perkotaan secara mandiri oleh pemerintah kota. Indikasi terciptanya kelembagaan pemerintah kota yang baik adalah terakomodasinya kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan daerah serta terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat sebagai wujud pemberdayaan masyarakat. Dengan adanya PP No.41/2007, penciptaan perangkat daerah atau kelembagaan perkotaan diarahkan untuk pencapaian hal itu.

Berangkat dari pemikiran tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), kelembagaan pemerintah yang ideal bergerak berdasar pada sepuluh prinsip yaitu: (1) transparansi, (2) supervisi, (3) efektif dan efisien, (4) responsif, (5) partisipasi, (6) visi strategis, (7) penegakkan hukum, (8) akuntabilitas, (9) kesamaan, dan (10) profesionalisme. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik merujuk pada penciptaan kelembagaan kota yang mendukung kebutuhan daerahnya. Penciptaan kelembagaan pemerintah kota yang baik terindikasi dari keberhasilan pelayanan publik yang dilakukan secara akuntabel, efisien dan responsif sesuai dengan prinsip *good governance*.

Akuntabel berarti pelaksanaan pelayanan publik dilakukan berdasarkan nilai-nilai serta norma-norma yang berkembang dalam masyarakat serta tetap berada pada koridor yang berlaku. Maksudnya, pelayanan publik yang dilakukan berorientasi kepada kepuasan atau keinginan masyarakat dan tidak bersifat subyektif (Suara Pembaharuan: 2005). Selama ini, proses penyelenggaraan pemerintah kota cenderung bernilai negatif. Pelayanan publik yang diberikan melalui perangkat daerah terlalu kaku berdasar pada aturan, lamban serta banyak menimbulkan ketidakpuasan pada masyarakat.

Responsif berarti daya tanggap, dalam hal ini responsivitas penyelenggaraan pemerintahan kota merujuk pada kualitas dan kemampuan organisasi memahami apa kebutuhan masyarakatnya. Rendahnya daya tanggap organisasi terhadap kebutuhan masyarakatnya akan menyebabkan buruknya citra organisasi. Misalnya saja yang terjadi pada aparat keamanan, selama ini respon yang dilakukan terhadap hasil pengaduan masyarakat berjalan lamban sehingga sebagai contoh kecil jika masyarakat mengalami kehilangan dalam nominal yang tidak terlalu besar akan malas untuk mengadukannya karena dianggap akan sia-sia. Hal tersebut merupakan salah satu indikasi masyarakat yang telah *distrust* kepada organisasi yang seharusnya mengayominya.

Efektivitas dan efisiensi, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan dua hal ini merujuk pada pola kinerja organisasi. Indikasi terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam pemerintah kota berarti terciptanya pelayanan yang tepat waktu, tidak berbelit dan dengan pengenaan biaya yang murah. Namun tampaknya, tekanan budaya organisasi yang telah mengakar sejak puluhan tahun lalu, membuat idealisme ini sulit tercapai mengingat hampir disetiap pintu birokrasi masih beredar pungutan-pungutan liar yang tidak berpayung hukum.

Untuk memperbaiki organisasi perangkat daerah/kota tampaknya tidak cukup jika hanya berpatokan pada spesialisasi kelembagaan dan pengaturan kuantitas bidang berdasar pada jumlah penduduk, luas wilayah dan nilai APBD.

Sikap subyektivitas kepala negara atau seorang atasan dalam suatu organisasi pemerintahan baik dalam penetapan bidang maupun pemilihan pejabat secara otomatis akan merugikan imej dan keberlangsungan organisasi itu sendiri di dalam masyarakat. Fungsi perangkat daerah sebagai *public servant* (pelayanan publik) tereliminasi oleh kepentingan-kepentingan sepihak yang tidak akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat banyak (Pramono: 2005). Kehilangan rasa kepercayaan masyarakat merupakan faktor penting dimana pemerintahan kemudian bisa dijalankan. Dengan prinsip baru penyelenggaraan pemerintahan yaitu *good governance* dan pola penataan kelembagaan baru yang tertuang dalam PP No. 41/2007 tampaknya pola pengangkatan jabatan dan pemilihan bidang yang mengandalkan subyektivitas kepala daerah atau pimpinan sudah tidak relevan lagi untuk dilakukan. Sebagai gantinya penggunaan prinsip meritokrasi (*merit system*) diharapkan mampu menjadi pola baru yang lebih solutif menjawab tuntutan masyarakat akan pemerintahan yang adil, responsif, partisipatif, profesional dan berdasar pada azas kesamaan seperti yang tertuang dalam sepuluh prinsip *good governance* (Soebhan, 2000). Prinsip meritokrasi merupakan proses pemilihan pejabat pemerintahan berdasarkan proses rekrutmen yang *fair* dan profesional. Prinsip ini mengutamakan pemilihan personil berdasarkan kualitas dan kompetensi diri yang terbukti mampu mengakomodasi kebutuhan kelembagaan. Proses ini telah diterapkan di beberapa kelembagaan pemerintahan dengan bentuk *fit and proper test* dalam proses rekrutmennya.

Untuk memperbaiki secara keseluruhan, pemahaman terhadap akar permasalahan yang

ada dalam organisasi akan menentukan apakah solusi yang diambil telah tepat sasaran. Tantangan yang dihadapi organisasi baik dalam lingkungan internal maupun eksternal sebenarnya mempunyai keterkaitan satu sama lain dilihat dari segi bagaimana menghadapinya. Perbaikan perangkat pemerintahan secara internal akan membuat proses penyelenggaraan pemerintahan menjadi stabil dan dinamis serta berorientasi menjadi lebih baik. Dengan kondisi yang seperti ini, tentu saja tantangan eksternal dapat dihadapi dengan berbekal komitmen dan keseriusan pemerintah kota, disamping partisipasi aktif dan dukungan penuh dari masyarakatnya.

Kesimpulan

Sejalan dengan masih hangatnya penataan kelembagaan perangkat daerah, sebagaimana diamanatkan PP No.41/2007, maka kini saatnya bagi pemerintah kota untuk bersikap lebih cerdas dan arif dalam menyikapinya. Tuntutan masyarakat terhadap transparansi, profesionalisme dan obyektivitas dalam pemilihan personil sebagai desain kelembagaan pemerintah kota merupakan kewajiban kepala daerah sebagai *major policy maker*. Fleksibilitas kelembagaan dan responsivitas dari organisasi pemerintah saat ini juga dibutuhkan mengingat imej birokrasi di mata masyarakat masih negatif. Penataan organisasi Perangkat Daerah yang tersusun dalam Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 2007 diharapkan tidak disikapi secara *taken for granted* (dirujuk begitu saja) tapi hendaknya disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan wilayah/ daerah masing-masing mengingat peraturan pemerintah tersebut juga menyadari bahwa kebutuhan setiap daerah tidak seragam.

Daftar Pustaka

- Aisyah, Dara (2003) Hubungan Birokrasi Dengan Demokrasi. USU Digital Library, hal 1-10.
- Effendy, Muhadjir (1995) Birokrasi Pemerintahan Menyongsong Era Pasar Bebas: Dari Bossy Attitude ke Servicer Minded (sebuah review), dalam jurnal Bestari, Januari-April, Yogyakarta, hal.27-28.
- Pramono, Sidik (2005) Penting dan Rumit Demi Kepuasan Rakyat. Kompas, 16 Desember 2005.
- Soebhan, Syafuan R. (2000) Model reformasi Birokrasi Indonesia. (sebuah hasil penelitian) (I): 6-7.
- Suara Pembaharuan (2005) Pelayanan Publik tahun 2005 Sangat Buruk. Suara Pembaharuan, 30 Desember 2005.