

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Dengan berlakunya otonomi daerah sesuai dengan undang-undang tersebut, maka peran serta pemerintah daerah sangat penting untuk menunjang atau meningkatkan pendapatan yang digunakan untuk biaya pembangunan di berbagai bidang. Pemerintah daerah dituntut untuk menggali, mengelola, dan mengembangkan potensi daerahnya guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Sebagai upaya untuk mewujudkan otonomi daerah,

1.1.1. dan juga diharapkan untuk meningkatkan kemampuan daerah

dalam meningkatkan sumber daya alamnya, meningkatkan kemandirian dalam memberdayakan daerah, mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui kegiatan pemerintahan, pelayanan umum, dan pembangunan.

Dana tersebut merupakan klasifikasi utama dalam pendapatan Pemerintah Daerah. Unsur biaya untuk pelayanan umum, kegiatan pemerintah dan pembangunan, biasanya harus dianggarkan dalam jumlah yang besar dibanyak daerah, baik Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten/kota terjadi berbagai usaha untuk meningkatkan penerimaan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah maupun dari Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kondisi Otonomi Daerah sebenarnya mengisyaratkan lebih cepat penyerahan urusan dari pada proses penyerahan kewenangan kepada daerah.

Dengan demikian, UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan hak kepada daerah berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat tersebut merupakan prakarsa daerah sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan bukan lagi merupakan *instruksi* dari pusat. Sehingga daerah dituntut untuk responsif dan akomodatif terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakatnya.

Sejak terjadinya ledakan perkembangan sains sekitar tahun 90-an, terutama Teknologi Informasi, pada gilirannya telah menghantarkan peradaban manusia menuju era tanpa batas. Perkembangan sains ini adalah sesuatu yang patut disyukuri dan tentunya menjanjikan kemudahan kemudahan bagi perbaikan kualitas hidup manusia.

Menghadapi realitas perkembangan dunia semacam itu, dan wujud kepedulian terhadap pendidikan, maka Pemerintah Kota Yogyakarta menggagas

sebuah ide untuk Pembangunan "Taman Pintar". Disebut "Taman Pintar", karena di kawasan ini nantinya para siswa, mulai pra sekolah sampai sekolah menengah bisa dengan leluasa memperdalam pemahaman soal materi- materi pelajaran yang telah diterima di sekolah dan sekaligus berekreasi.

Dengan Target Pembangunan Taman Pintar adalah memperkenalkan science kepada siswa mulai dari dini, harapan lebih luas kreatifitas anak didik terus diasah, sehingga bangsa Indonesia tidak hanya menjadi sasaran eksploitasi pasar teknologi belaka, tetapi juga berusaha untuk dapat menciptakan teknologi sendiri. Bangunan Taman Pintar ini dibangun di eks kawasan Shopping Center, dengan pertimbangan tetap adanya keterkaitan yang erat antara Taman Pintar dengan fungsi dan kegiatan bangunan yang ada di sekitarnya, seperti Taman Budaya, Benteng Vredeburg, Societiet Militer dan Gedung Agung. Relokasi area mulai dilakukan pada tahun 2004, dilanjutkan dengan tahapan pembangunan.

Tahap I adalah Playground dan Gedung PAUD Barat serta PAUD Timur, yang diresmikan dalam Soft Opening I tanggal 20 Mei 2006 oleh Mendiknas, Bambang Soedibyo. Pembangunan Tahap II adalah Gedung Oval lantai I dan II serta Gedung Kotak lantai I, yang diresmikan dalam Soft Opening II tanggal 9 Juni 2007 oleh Mendiknas, Bambang Soedibyo dan Menristek, Kusmayanto Kadiman, serta dihadiri oleh Gubernur DIY , Sri Sultan Hamengku Buwono X. Pembangunan Tahap III adalah Gedung Kotak lantai II dan III, Tapak Presiden dan Gedung Memorabilia. Dengan selesainya tahapan pembangunan, Grand Opening Taman Pintar dilaksanakan pada tanggal 16 Desember 2008 yang

Yogyakarta dikenal sebagai ikon kota pelajar, realitas Yogyakarta sebagai kota pelajar disikapi oleh pemerintah Yogyakarta dengan menggagas sebuah ide pembangunan Taman Pintar guna mendekatkan jarak antara perkembangan teknologi dengan penyerapan ilmu pengetahuan oleh masyarakat secara umum. Konsep pembangunan Taman Pintar ditekankan pada ilmu pengetahuan eksakta yang merupakan basis perkembangan teknologi. Disebut Taman Pintar karena di kawasan ini siswa mulai pra sekolah sampai SMU bisa dengan leluasa memperdalam pemahamannya soal materi pelajaran yang diterima di sekolah dan sekaligus berekreasi.

Tahun 2009 Taman Pintar Yogyakarta mengalami perubahan struktur organisasi. Sebelumnya berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pengelola Taman Pintar pada Dinas Pendidikan, Taman Pintar adalah Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Mulai tanggal 3 Januari 2009 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan penataan kelembagaan sehingga UPT Taman Pintar menjadi Kantor Pengelola Taman Pintar dan Taman Pintar Yogyakarta menargetkan untuk menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang diatur lebih lanjut dengan PERMENDAGRI No. 61 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Dengan status BLUD, Taman Pintar akan mengelola secara penuh manajemen dan pengembangannya dalam tujuan meningkatkan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat dengan mengesampingkan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya

Pengembangan Taman Pintar terus dilakukan mengingat wisata pendidikan ini sebagai salah satu *icon* Yogyakarta sebagai kota pelajar. Minat pengunjung taman pintar setiap harinya semakin meningkat. Peningkatan dan pengembangan Taman Pintar melalui promosi langsung ke daerah di luar Kota Yogyakarta, iklan di berbagai media , bekerja sama dengan beberapa pihak penyelenggaraan berbagai event yang menarik dan menyerap banyak pengunjung, pemasaran lokasi usaha untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan bersifat entertainment sebagai penyeimbang tampilan alat-alat peraga sains dan pendidikan pemberian free pass bagi setiap tour leader yang membawa rombongan lebih dari 50 orang dan kelipatannya, mengatur prosedur penerimaan kunjungan, serta membuat dan mengirim press release untuk mensosialisasikan perkembangan Taman Pintar. Dari upaya yang telah dilakukan tersebut jumlah pengunjung Taman Pintar meningkat dari 311.914 orang pada Tahun 2007 menjadi 794.609 orang pada Tahun 2008. Pada tahun 2010, Taman Pintar berhasil mencapai jumlah pengunjung hingga 1 juta orang lebih(<http://www.tamanpintar.com/taman/index.>).

Dengan semakin banyaknya pengunjung yang datang ke Taman Pintar, hal ini mendatangkan pendapatan yang besar. Pendapatan Taman Pintar setiap bulannya mencapai Rp 600 juta(<http://gudeg.net/id/news/2009/03/4378/Sejumlah-Alat-Peraga-Taman-Pintar-Rusak-.html>). Tetapi dana tersebut akan habis untuk operasional saja karena penggunaan gedung dan fasilitas belum optimal.

Untuk memberikan pelayanan dan pemasukan yang optimal maka struktur kelembagaan Taman Pintar selalu mengalami perubahan dan kesempurnaan

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana penataan kelembagaan Taman Pintar dalam mengemban misi dan visinya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penataan kelembagaan Taman Pintar yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana kontribusi Taman Pintar sebagai inovasi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang digunakan sebagai salah satu upaya peningkatan PAD?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui proses penataan kelembagaan Taman Pintar oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui kontribusi Taman Pintar sebagai inovasi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang digunakan sebagai salah satu upaya peningkatan PAD

D. Kerangka Dasar Teori

1. Desentralisasi

Menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 8, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia¹.

Desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis². Desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, kepala daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat. Oleh sebab itu, di dalam setiap pendistribusian fungsi atau kewenangan (*power*) dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah harus disertai atau diikuti dengan distribusi pembiayaan atau keuangan yang memadai (*sufficient*).

Desentralisasi menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem

¹ I Widarta, Cara Mudah Memahami Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2005, hal. 13.

² Machfud Sidik, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal: Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia, dalam Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia" Yogyakarta, 2002.

pemerintahan, serta pembangunan sosial dan ekonomi³. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai proses transfer kekuasaan dalam membuat keputusan pada pemerintahan subnasional. Menurut Rondinelli⁴, bahwa desentralisasi didefinisikan sebagai transfer wewenang dan tanggungjawab dalam fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintahan yang ada di bawahnya ataupun kepada sektor swasta. Rondinelli membagi desentralisasi menjadi empat kelompok, yaitu:

- a. Dekonsentrasi (*deconsentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis herarki dengan pemerintah pusat di daerah.
- b. Pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisai yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyetenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign authority*).
- c. Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Dalam bal tertentu dimana

³ Fatchurrochim Ghany, Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dalam Rangka Mendukung Perekonomian Nasional, Jurnal Media Trend Vol. 1, No. 2, Juni 2006, hal 128 – 142.

pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya.

- d. Privatisasi (*privatization*) yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau swasta. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam arti pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.

Tujuan politis untuk meningkatkan tingkat responsifitas birokrasi terhadap keinginan masyarakat dalam pemenuhan pelayanan publik dikaitkan dengan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan penyediaan pelayanan tersebut, memerlukan sekurangnya tujuh persyaratan untuk keberhasilan desentralisasi, yaitu⁵:

- a. Tahapan pelaksanaan desentralisasi harus realistis disesuaikan dengan pengembangan institusi, sistem dan prosedur dan mekanisme koordinasi di

lingkup pemerintahan dan pengembangan kemampuan sumber daya

- b. Keselarasan antara proses penyerahan kewenangan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan dokumen.
- c. Disain dan kerangka kerja proses desentralisasi harus terkait dengan kemampuan keuangan dan kewenangan fiskal yang dimiliki oleh daerah untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya, sehingga keinginan rakyat yang diwakili oleh DPRD dalam penyediaan barang publik diharapkan mampu didukung oleh partisipasi masyarakat dalam menanggung biaya atas penyediaan barang publik tersebut.
- d. Masyarakat lokal harus diberikan informasi yang transparan tentang beban yang mereka tanggung sebagai konsekuensi atas penyediaan barang publik tersebut terutama melalui sosialisasi, debat publik dan dialog lainnya yang bermanfaat bagi peningkatan kebutuhan barang publik sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.
- e. Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk menyampaikan preferensinya dalam penyediaan barang publik melalui suatu mekanisme yang memungkinkan kehendak masyarakat tersebut dapat ditampung dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat pemerintah daerah dan DPRD yang menghasilkan suatu peraturan daerah tentang penyediaan barang publik dan implikasi pembiayaannya.
- f. Adanya jaminan sistem akuntabilitas publik, transparansi dan tersedianya informasi keuangan dan pembangunan daerah yang memadai, sehingga memungkinkan masyarakat untuk memantau kinerja aparat pemerintah

daerah, dan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk merespon secara proporsional terhadap kinerja pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Lingkungan ini memungkinkan baik aparat daerah maupun DPRD dituntut untuk responsif terhadap aspirasi masyarakatnya.

- g. Instrumen desentralisasi terutama yang menyangkut aspek ketentuan perundangan, kelembagaan, struktur pelayanan yang menjadi tugas pemerintah daerah, maka mekanisme kontrol dan dukungan pembiayaan harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu untuk mendukung keinginan politis dari masyarakat.

2. Otonomi Daerah

Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat⁶.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas kewenangan dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan

⁶ Widarta, 2007, Op. Cit. hal. 7.

berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah⁷. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antara daerah. Hal ini tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjaga hubungan yang serasi antara Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan Wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar Otonomi Daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian dan pengembangan, perencanaan dan

⁷ Imelda Akmal, Mekanisme, persyaratan, dan tata cara Pilkada langsung menurut

pengawasan. Disamping itu, diberi pula standar arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pamantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pula pemerintah wajib memberi fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terkandung didalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidaklah jauh berbeda dengan tujuan Otonomi Daerah pada umumnya⁸.

Namun disini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa tujuan Otonomi Daerah disini untuk meningkatkan pada pelayanan publik melalui demokrasi, pemberdayaan, masyarakat, pemerataan dan keadilan serta pemanfaatan keanekaragaman Potensi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara umum, prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini adalah⁹:

- a. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks Negara Kesatuan;
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah menggunakan tata cara desentralisasi dengan demikian peran Daerah sangat menentukan;
- c. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus dimulai dari mendefinisikan

- d. Perimbangan Keuangan yang dimaksud adalah perimbangan horizontal antara Daerah (antara propinsi dan Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi), disamping perimbangan vertikal, antara Pusat dan Daerah;
- e. Fungsi Pemerintah Pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis seperti moneter, pertahanan, luar negeri, dan hukum;

Dalam penerapan suatu kebijakan Pemerintah Daerah yang bersifat strategis, maka dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menekankan ada tiga faktor yang mendasar sebagai berikut:

- a. Memberdayakan Masyarakat.
- b. Menumbuh Prakarsa dan kreativitas.
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemerintah Daerah akan tetap terselenggara dengan baik apabila masyarakatnya yakin bahwa mereka adalah bagian dari Pemerintahan itu, dan kepentingan mereka dapat terjamin bagi kelanjutan kesejahteraan masyarakat tersebut, dimana hal ini dapat memperkuat pandangan bahwa konsep otonomi seyogyanya berada dalam kerangka acuan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokrasi modern tidak lain dari pemerintahan yang *representatif* dan *responsible* serta *legitimate*. Fungsi-fungsi pokok pemerintah dalam demokrasi modern mencakup pelayanan masyarakat (*public service*), pemberdayaan masyarakat (*sosial empowerment*), dan pembangunan masyarakat (*community development*).

Pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan politik, ekonomi, dan

keikutsertaan dari seluruh rakyat didalam suatu negara. Kehidupan masyarakat yang yang relatif kompleks, memerlukan usaha-usaha peningkatan aspirasi masyarakat yang secara fungsional mendorong jalannya organisasi pemerintahan agar lebih efisien dan lebih produktif.

Berbagai aspirasi masyarakat baik yang muncul secara spontan maupun melalui wakil-wakil rakyat, perlu direspons baik melalui proses politik guna merumuskan keputusan-keputusan politik maupun keputusan administrasi untuk menjabarkan keputusan politik guna terimplementasi menjadi tindakan nyata kepada masyarakat. Masyarakat perlu penjelasan tentang bagaimana keinginan mereka tersebut bias terwujudkan oleh kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan. Bahwa masyarakat perlu diberikan informasi, edukasi, dan kepercayaan sehingga hubungan antara pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih dekat, bersahabat sebagai mitra kerja, saling mendukung, dan efisien.

Pemerintah Daerah dan DPRD semestinya dapat berperan dan berfungsi untuk melaksanakan dengan sungguh-sungguh tahap memperjuangkan pengakomodasian kepentingan rakyat, karena Pemerintah Daerah pada tingkat tertentu tidak perlu menunggu dan mendapatkan isyarat, atau permintaan DPRD yang memiliki kewenangan secara formal dalam memperjuangkan pengakomodasian kepentingan rakyat. Pemerintah Daerah akan menjadi proaktif dan selalu siap melaksanakan kebijakan-kebijakan yang menyentuh aspirasi rakyat.

Sistem Pemerintahan Daerah dibagi menjadi dua yaitu Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Pemerintahan Daerah Propinsi, daerah kabupaten dipimpin oleh Bupati dan penyelenggaraan pemerintahannya dibantu oleh perangkat

perangkat pemerintahan daerah seperti Wakil Bupati, DPRD, Sekretaris Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya yang ada disetiap kecamatan dan daerah propinsi dipimpin oleh Gubernur yang penyelenggaraan pemerintahannya juga dibantu oleh perangkat-perangkat pemerintahan propinsi.

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada perubahan ketiga menjelaskan pada prinsipnya menyebutkan bahwa sentralisasi kekuasaan dari pemerintahan tidak dapat dibenarkan oleh karena asas hukum pembentukan pemerintah local menganut asas desentralisasi.

Otonomi daerah adalah kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas wilayah tertentu yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengurus Rumah Tangga pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku.¹⁰

Tujuan pemberian otonomi daerah sesuai dengan jiwa Undang-Undang adalah memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Selain itu otonomi daerah juga menganut prinsip yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kesewenangan semua bidang pemerintah, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan

Daerah. Adapun Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas serta peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.¹¹

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagai daerah otonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.¹²

Adapun mengenai pertimbangan pengikutsertaan pemerintah daerah dalam membantu melaksanakan urusan pemerintah umum adalah:

- a. Pemerintah pusat terlalu berat badannya apabila tidak dibantu dalam pelaksanaan urusan pemerintah umum.
- b. Urusan pemerintah umum yang dilaksanakan pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah dan oleh instansi-instansi vertical yang ada di daerah dapat juga membawa daya guna.

¹¹ J. Kolah, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 57.

¹² Galia Maria Andriana dan Jekherul Anel, *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*

- c. Adanya berbagai urusan yang tidak dapat dilaksanakan dengan baik tanpa diikutsertakannya pemerintahan daerah setempat.
- d. Urusan tersebut tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada daerah, misalnya karena urusan tersebut menyangkut kepentingan nasional atau karena memerlukan biaya yang sangat besar, jadi daerah hanya membantu saja.

3. Kelembagaan Pemerintah Daerah

Secara umum, pemerintah mempunyai tiga fungsi yakni: *regulation* (pengaturan), *empowerment* (pemberdayaan), dan *services* (pelayanan).¹³ Tiga fungsi ini akan menjiwai segala manajemen pemerintahan, mulai dari *planning* hingga *evaluation*, sehingga disamping melakukan pengaturan dan pelayanan, Pemerintahan Daerah pada saat ini tidak dapat lagi menghindar dari tuntutan bahwa tujuan yang diinginkan masyarakat untuk bernegara adalah untuk membentuk suatu masyarakat madani. Oleh karena itu dalam perkembangannya pemerintah selalu berusaha untuk menjalankan fungsi-fungsinya salah satu usaha untuk mencapai hal tersebut adalah dengan Penataan Kelembagaan pemerintah daerah.

Dari uraian diatas tentang fungsi pemerintah berkaitan dengan kepentingan publik. Kepentingan publik menurut teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Sementara itu dalam pandangan aliran *New Public Management* yang mengunaka

¹³ Bambang Purwoko dan AA GN Ari Dwipayana, *Konsep Ideal Penataan Kelembagaan Berangkat Daerah Kabupaten*. Makalah "draft akademik" Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol

sektor privat dan pendekatan bisnis dalam sektor publik, menekankan desentralisasi dan demokrasi memandang bahwa kepentingan publik didefinisikan oleh masyarakat, warga negara direduksi sebagai konsumen. Sedangkan aliran *The New Publik Service* memberikan defisnisi bahwa kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama yang diagregasikan dari kepentingan individu¹⁴. Oleh karena itu pelayanan publik tidak hanya selalu merespon permintaan 'pelanggan', tetapi lebih berfokus kepada membangun hubungan baik dengan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga neagara.

Dengan peningkatan kualitas pelayanan publiklah fungsi pemerintah tersebut bisa dicapai. Kinerja organisasi Provider pelayanan publik merupakan tema penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kinerja organisasi mengacu pada kemampuan mengorganisir. Keberhasilan suatu organisasi biasanya tergantung pada perencanaan, namun perencanaan itu sendiri tidak menjamin keberhasilan organisasi. Komunikasi yang baik, anggaran yang cukup, manajemen konflik yang baik, kepemimpinan, motivasi kerja yang tinggi adalah beberapa hal yang mendorong keberhasilan organisasi.¹⁵

Salah satu cara untuk pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yaitu dengan penataan kelembagaan daerah. Penataan Kelembagaan pemerintah daerah yang berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah oleh pemerintah

pusat merupakan suatu kelaziman. Hal ini didasari pada pertimbangan kondisi empirik bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah menunjukkan kecenderungan-kecenderungan¹⁶ :

1. Muncul variasi bentuk kelembagaan atau organisasi perangkat daerah, sehingga sering mengakibatkan kesulitan dalam hubungan kerjasama antar daerah maupun antar pemerintah pusat dengan daerah, dimana dalam bidang tertentu ternyata penanganannya antara satu pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lain berbeda level eselon yang mengelolanya;
2. Penyusunan Kelembagaan daerah selama ini lebih dikarenakan pertimbangan politis sebagai wujud intervensi lembaga politik dan DPRD atau munculnya anggapan politisasi jabatan di daerah;
3. Penataan Kelembagaan di daerah mengedepankan solusi transisi dalam rangka menampung limpahan jabatan struktural dari instansi pusat ke daerah, sehingga kecenderungan yang terjadi banyak organisasi perangkat daerah yang demikian besar
4. Konsekuensi lain adalah terdapat organisasi perangkat daerah yang tidak memiliki kejelasan tugas dan fungsinya atau terjadi tumpang tindih tugas dengan perangkat lainnya, apalagi dikaitkan dengan pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat;
5. Adanya kecenderungan inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya

selain digunakan untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik, sebagian besar tersedot untuk membiayai birokrasi atau belanja pegawai di daerah;

Namun demikian, tujuan filosofis penataan kelembagaan daerah yang dicapai dengan pedoman organisasi perangkat daerah (PP No. 8 Tahun 2003) agar organisasi perangkat daerah lebih proporsional, efisien dan efektif, yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan objektif ternyata mendapatkan perhatian, tanggapan dari pemerintah daerah yang beragam. Disatu sisi, sebagian pemerintah daerah memaklumi penataan kelembagaan daerah ini, namun tidak sedikit pemerintah daerah yang cenderung menolak untuk mengimplementasikan PP No. 8 Tahun 2003 ini. Alasan penolakan lebih dikarenakan pertimbangan dampak yang ditimbulkan seperti banyaknya pejabat yang kehilangan jabatan akibat perampingan organisasi, pemerintah daerah baru saja merubah organisasi perangkat daerah sebagai tindak lanjut kebijakan kelembagaan pemerintah daerah yang terdahulu, sehingga mereka merasa belum perlu melakukan perubahan kelembagaan lagi.

Melakukan penataan kelembagaan ada beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan yaitu:¹⁷

- a. Penataan kelembagaan seharusnya diletakkan dalam kerangka *the role of government* yang diwujudkan dalam pengaturan, pelayanan publik dan pemberdayaan.

- b. Penataan kelembagaan pemerintah daerah seharusnya diletakkan dalam kerangka model *subsidiarity*. Dalam model ini diatur secara mendasar peranan dan wewenang pemerintah pusat, dan selanjutnya di luar itu menjadi wilayah individu-individu atau masyarakat. Apabila masyarakat tidak mampu melakukan, maka urusan itu ditangani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten. Ketika Pemerintah Daerah Kabupaten tidak mampu melakukan maka bisa diserahkan ke Propinsi dan selanjutnya mungkin juga ke Pemerintah Pusat.
- c. Penataan kelembagaan seharusnya memperhatikan peningkatan efektifitas dan kemampuan daerah.
- d. Penataan kelembagaan seharusnya memperhatikan potensi daerah.
- e. Penataan kelembagaan seharusnya dihubungkan dengan penguatan unit-unit pemerintahan yang paling bawah, seperti Kecamatan dan Desa.
- f. Penataan kelembagaan seharusnya dipahami bukan saja sebagai penataan struktur, melainkan juga sebagai pelembagaan *networking*.

Kelembagaan di daerah merupakan suatu organisasi. Adapun organisasi pemerintah daerah menurut M. Manulang ada tiga hal, yaitu:

1. Organisasi dalam arti badan dirumuskan sebagai kelompok orang yang bermaksud mencapai tujuan tertentu dimana antara orang-orang tersebut terdapat pembagian tugas.
2. Organisasi dalam arti kegiatan atau mengadakan departementasi dan mengadakan hubungan-hubungan.
3. Organisasi dalam arti struktur atau bagan sering pula disebut skema organisasi yaitu gambaran skematis tentang bagian-bagian, seksi-seksi

serta sedikit banyaknya menjelaskan tugas-tugas dan hubungan-hubungan masing-masing bagian atau seksi satu sama lain.¹⁸

Menurut Dessler (1989: 116) organisasi dapat diartikan sebagai pengaturan sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, di mana tiap-tiap kegiatan tersebut telah disusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut masing-masing personel yang terlibat di dalamnya diberi tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang dikoordinasikan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama.

Sedangkan menurut Dimock (1960:129) mendefinisikan organisasi adalah suatu cara yang sistematis untuk memadukan bagian-bagian yang saling tergantung menjadi suatu kesatuan yang utuh di mana wewenang, koordinasi, dan pengawasan dilatih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Sementara itu, Milles (1975:9) memberi batasan mengenai organisasi, menurutnya organisasi tidak lebih dari pada sekelompok orang yang berkumpul bersama di sekitar suatu teknologi yang dipergunakan untuk mengubah masukan-masukan dari lingkungannya menjadi barang atau jasa yang dapat dipasarkan.

Dari beberapa pendapat ahli di atas dapat disimpulkan organisasi adalah suatu bentuk kerja sama untuk mmencapai tujuan bersama-sama secara efisien dan efektif melalui kegiatan yang telah ditentukan secara sistematis dan didalamnya ada pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi tersebut.

¹⁸ M. Menulung, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah*, PT Pembangunan

Organisasi dapat dilihat atau ditinjau dari beberapa sudut pandang, antara lain:¹⁹

1. Organisasi sebagai wadah

Organisasi adalah suatu wahana kegiatan yang mencerminkan bahwa organisasi merupakan tempat bertivitas saja, yakni kegiatan administrasi dan manajemen. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya, serta hubungan dan tata kerjanya.

2. Organisasi sebagai suatu proses pembagian kerja

Organisasi sebagai suatu proses pembagian kerja melihat bahwa ada unsur-unsur yang saling berhubungan, yakni sekelompok orang atau individu, ada kerja sama, dan ada tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Interaksi dalam organisasi akan terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, dan kelompok dengan kelompok. Hubungan-hubungan ini terjadi karena sudah ada pembagian kerja yang jelas dalam suatu sistem.

3. Organisasi sebagai suatu alat dalam mencapai tujuan

Manusia mendirikan suatu organisasi karena adanya beberapa tujuan dari individu, yang hanya akan tercapai lewat tindakan yang harus persetujuan bersama. Untuk melaksanakan kesepakatan tersebut, maka cara kerja sama akan dapat meringankan, mengefektifkan, mengefesienkan, dan mengoptimalkan pencapaian tujuan yang hendak akan dicapai bersama.

Dalam kaitannya dengan pokok bahasan, yang dimaksudkan dengan organisasi adalah yang ketiga yaitu struktur organisasi atau bagan. Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah;
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
- c. Kemampuan keuangan Daerah;
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur;
- e. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Organisasi Perangkat Daerah dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No 84 tahun 2000. Peraturan Daerah menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat Daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat Daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Adapun maksud dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut selain untuk kepentingan penyelenggaraan Pemerintah di Daerah secara berdaya guna juga sebagai pelaksanaan desentralisasi. Dalam organisasi tersebut digambarkan unit organisasi staf, unit organisasi operasional/pelaksana dan unit organisasi penunjang, yang secara fungsional melaksanakan tugas-tugas desentralisasi. Pola organisasi dimaksud selain merupakan dasar dari suatu

pembentukan unit organisasi juga merupakan dasar pengembangan Organisasi Pemerintah Daerah dengan memperhatikan asas-asas Organisasi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip pokok organisasi yang diterapkan pada Pola Organisasi pemerintah Daerah tersebut antara lain:

- a. Prinsip Organisasi lini dan staf, artinya secara jelas ditegaskan Unit-Unit organisasi yang bertanggungjawab langsung untuk melaksanakan tugas-tugas pokok pemerintah di Daerah seperti Instansi Vertikal Departemen / Lembaga Pemerintah Non Departemen di Daerah, Dinas Daerah, serta Badan Usaha Milik Daerah, unit-unit tersebut juga disebut Unit Operasional/ lini. Disamping itu juga unit yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas yang bersifat menunjang/ staf, yaitu Sekretariat Daerah, BAPEDA, BAWASDA, BKD, BPKD, unit-unit ini disebut unit pelaksana tugas tertentu. Unit lini dan staf itu harus bekerja sebaik-baiknya agar dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal. Hal ini dapat dilaksanakan karena baik unit lini maupun staf itu dapat pendelegasian wewenang dalam penyelenggaraan tugasnya atau dibawah koordinasi dari pimpinan tertinggi Pemerintah Daerah yang dalam hal ini adalah bupati.
- b. Prinsip perumusan tugas pokok dan fungsi yang jelas. Dengan prinsip ini dimaksudkan bahwa setiap Unit Organisasi secara jelas dirumuskan tugas-tugas pokok dan fungsinya, agar tidak terjadi duplikasi, atau sebaliknya ada tugas-tugas dan fungsi yang sama sekali tidak ada yang

melaksanakannya. Hal tersebut sesuai dengan prinsip pembagian habis tugas, yang maksudnya adalah agar pembagian tugas, fungsi Pemerintah Kabupaten terbagi habis ke dalam Unit Organisasi sehingga setiap fungsi ada suatu organisasi/lembaga yang mengurusnya.

Dalam pemberian kewenangan kepada daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota yang tadinya daerah memiliki kewenangan yang diberikan untuk menyelenggarakan kewenangan itu secara utuh kali ini diatur lebih detail termasuk bagaimana peranan pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi dalam penyelenggaraan kegiatan tersebut.

Dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah pusat mengeluarkan rambu-rambu yang sangat ketat mulai dari besaran organisasi sampai dengan jumlah dengan jumlah SKPD yang boleh didirikan bagi suatu daerah tertentu menurut syarat-syarat yang telah ditentukan.

Dalam implementasi otonomi daerah, salah satu aspek yang cukup strategis adalah aspek kelembagaan perangkat daerah. Berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah sesuai dengan kebutuhan

pelanggan. Inovasi negatif menyebabkan pelanggan enggan untuk memakai produk tersebut karena tidak memiliki nilai tambah, merusak cita rasa dan kepercayaan pelanggan hilang.²¹

Menurut Joseph Schumpeter definisi inovasi dalam ilmu ekonomi adalah mengenalkan barang baru dimana para pelanggan belum mengenalnya atau kualitas baru dari sebuah barang;²²

1. Mengenalkan metoda produksi baru yang dibutuhkan, ditemukan melalui serangkaian uji coba ilmiah;
2. Membuka pasar baru, dimana perusahaan sejenis tidak memasukinya, baik pasar tersebut ada atau belum ada ketika perusahaan memasukinya;
3. Menguasai sumber bahan baku baru untuk industri barang;
4. Menjalankan organisasi baru, seperti menciptakan monopoli, atau membuka monopoli perusahaan lain.

Dalam OECD, (1995) definisi Inovasi Teknologi adalah: Mengimplementasikan produk dan proses teknologi baru yang dapat meningkatkan pangsa pasar. Penciptaan proses dan produk baru melibatkan penelitian ilmiah, teknologi, organisasi, finansial dan aktifitas periklanan.

Menurut Regis Cabral (1998, 2003) bahwa Inovasi adalah elemen baru yang diperkenalkan dalam jaringan yang dapat mengubah, meskipun hanya sesaat, baik harganya, pelakunya, elemen-nya atau simpul dalam jaringan.

²¹ Ibid., hal 87

²² Joseph Losco, Political Theory, hal 118

a. Tipe inovasi

Ada 5 tipe inovasi menurut para ahli, yaitu:

1. Inovasi produk; yang melibatkan pengenalan barang baru, pelayanan baru yang secara substansial meningkat. Melibatkan peningkatan karakteristik fungsi juga, kemampuan teknis, mudah menggunakannya. Contohnya: telepon genggam, komputer, kendaraan bermotor, dsb;
2. Inovasi proses; melibatkan implementasi peningkatan kualitas produk yang baru atau pengiriman barangnya;
3. Inovasi pemasaran; mengembangkan metoda mencari pangsa pasar baru dengan meningkatkan kualitas desain, pengemasan, promosi;
4. Inovasi organisasi; kreasi organisasi baru, praktek bisnis, cara menjalankan organisasi atau perilaku berorganisasi;
5. Inovasi model bisnis; mengubah cara berbisnis berdasarkan nilai yang dianut.

Inovasi karakteristiknya ditentukan oleh pasar dan bisnis. Inovasi yang mengikuti kondisi, memungkinkan pasar dapat dijalankan seperti biasanya. Inovasi yang terpisah, dapat mengubah pasar atau produk contohnya penemuan barang murah, tiket pesawat murah. Inovasi inkrementasi (penambah) muncul karena berlangsungnya evolusi dalam berpikir inovasi, penggunaan teknologi yang memperbesar peluang keberhasilan dan mengurangi produk yang tidak berguna. Inovasi radikal mengubah proses manual menjadi proses berbasis

b. Sumber inovasi

Terdapat dua sumber utama inovasi , yaitu pertama, secara tradisional, sumbernya adalah inovasi fabrikasi. Hal tersebut karena agen (orang atau bisnis) berinovasi untuk menjual hasil inovasinya. Kedua, Inovasi pengguna; hal tersebut dimana agen (orang atau bisnis) mengembangkan inovasi sendiri (pribadi atau di rumahnya sendiri), hal itu dilakukan karena produk yang dipakainya tidak memenuhi apa yang dibutuhkannya.

c. Tujuan Inovasi

Tujuan utama inovasi adalah:²³

- a. meningkatkan kualitas;
- b. menciptakan pasar baru;
- c. memperluas jangkauan produk;
- d. mengurangi biaya tenaga kerja;
- e. meningkatkan proses produksi;
- f. mengurangi bahan baku;
- g. mengurangi kerusakan lingkungan;
- h. mengganti produk atau pelayanan;
- i. mengurangi konsumsi energi;
- j. menyesuaikan diri dengan undang-undang;

²³ Ibid.,

5. Badan Layanan Umum Daerah

Pengertian atau definisi BLU diatur dalam Pasal 1 angka 23 UU No. 1

Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

“Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”.

Pengertian ini kemudian diadopsi kembali dalam peraturan pelaksanaannya yaitu dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Tujuan dibentuknya BLU adalah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 68 ayat (1) yang menyebutkan bahwa *“Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”*. Kemudian ditegaskan kembali dalam PP No. 23 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksanaan dari asal 69 ayat (7) UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 2 yang menyebutkan bahwa *“BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan*

.....

Penjelasan tersebut secara spesifik menunjukkan karakteristik entitas yang merupakan Badan Layanan Umum, yaitu²⁵:

- a. Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan Negara;
- b. Menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan masyarakat;
- c. Tidak bertujuan untuk mencari laba;
- d. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi;
- e. Rencana kerja, anggaran dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk;
- f. Penerimaan baik pendapatan maupun sumbangan dapat digunakan secara langsung;
- g. Pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil;
- h. BLU bukan subyek pajak.

Dasar pembentukan BLU adalah Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan layanan Umum. Dalam Bab II tujuan dan asas BLU disebutkan bahwa BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dan

²⁵ Syukriy Abdullah, *Badan Layanan Umum: Sebuah Pola Pemikiran Baru atas Unit Pelayanan Masyarakat*, <http://syukriy.wordpress.com/2008/06/28/badan-layanan-umum-sebuah-pola-pemikiran-baru-atas-unit-pelayanan-masyarakat/>, diakses pada 7.11.2011

penerapan praktek bisnis yang sehat.²⁶ Untuk BLU di lingkungan pemerintah daerah diatur lebih lanjut dengan PERMENDAGRI No.61 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Tata kelola BLUD beroperasi berdasarkan pola tata kelola atau peraturan internal,yang memuat antara lain:

- a. stuktur organisasi
- b. Prosedur kerja
- c. Pengelompokan fungsi yang logis
- d. pengelolaan sumber daya manusia

Pemerintah daerah membuat regulasi yang mengatur struktur organisasi tentang BLUD,yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah dan pelayanan yang bersangkutan.²⁷

Apabila dikelompokkan menurut jenisnya Badan Layanan Umum terbagi menjadi tiga kelompok, yaitu²⁸:

- a. BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain;
- b. BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otorita pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (Kapet); dan
- c. BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana UKM, penerusan pinjaman, dan tabungan pegawai.

²⁶ Achmad Nurmandi,Manajemen Pelayanan Publik,Yogyakarta,2010. Hal 70

²⁷ Ibid. hal 74

²⁸ Primaningsih, Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) Berdasarkan Undang-Undang No.1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara. <http://litte.co.id/artikel/index>

BLU dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLU merupakan bagian dari kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Pembinaan BLU instansi pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggungjawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan. Sedangkan Pembinaan keuangan BLU instansi pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggungjawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan²⁹.

Setiap BLU wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) serta laporan keuangan dan laporan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari RKA serta laporan keuangan dan laporan kinerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah. Pendapatan yang diperoleh BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan pendapatan negara/daerah. Pendapatan tersebut dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja yang bersangkutan. BLU dapat menerima hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan BLU diatur dalam peraturan pemerintah³⁰.

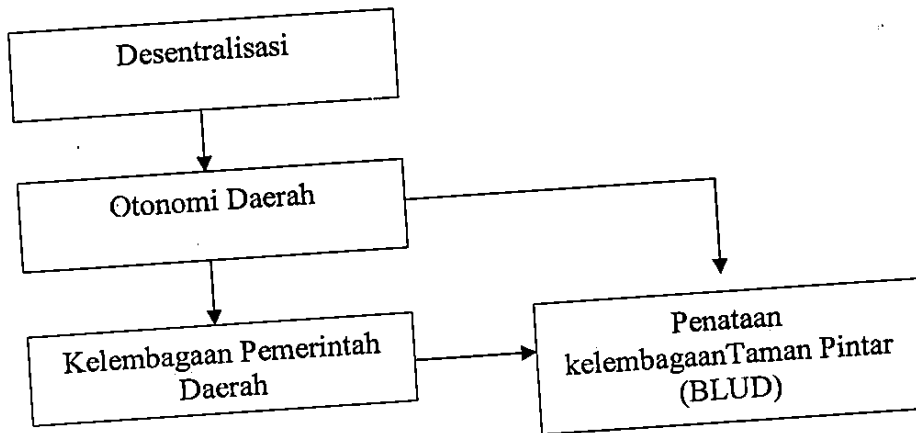
Dengan pemikiran baru tersebut diharapkan bukan bentuknya saja suatu unit pemerintah menjadi Badan Layanan Umum yang melayani masyarakat tetapi

²⁹ Primaningsih, Op. Cit.

³⁰ <http://www.id/informasiukum/> BLU.pdf, diakses pada 7.11.2011

tingkat pelayanan masyarakat dapat ditingkatkan dengan cara yang profesional, efektif dan efisien oleh pengelola unit tersebut dengan otonomi pengelolaan yang akan diberikan.

E. Kerangka Konsep



Gambar: Kerangka Konsep

F. Definisi Konseptual

Definisi konsep dalam penelitian ini adalah:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Otonomi Daerah adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri.
3. Kelembagaan Pemerintah Daerah adalah organisasi perangkat daerah yang diatur dengan Peraturan Daerah.
4. Inovasi adalah Suatu proses penyebarserapan ide-ide atau hal-hal yang baru dalam upaya untuk merubah suatu masyarakat

5. Badan Layanan Umum Daerah adalah Instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

G. Definisi Operasional

1. Proses penataan kelembagaan pemerintah daerah diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut :

- a. Pengaturan (*regulation*)

Pengaturan adalah suatu proses, cara, dan perbuatan mengatur sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang telah direncanakan. Dalam hal ini, pengaturan kelembagaan diatur melalui proses peraturan dari pusat untuk daerah melalui peraturan pemerintah, undang-undang dan lain-lain sesuai dengan yang ketentuan yang berlaku.

- b. Pemberdayaan (*empowerment*)

Pemberdayaan adalah suatu proses, cara, dan perbuatan memberdayakan sesuatu yang telah dibuat untuk memperoleh tujuan tertentu sesuai yang diharapkan. Dalam hal ini, pemberdayaan dilakukan dengan memanfaatkan sesuatu yang potensial untuk diberdayakan untuk memperoleh nilai tambah.

- c. Pelayanan (*services*)

Pelayanan adalah suatu usaha melayani kebutuhan orang lain berupa barang atau jasa untuk memperoleh imbalan ataupun tidak. Pelayanan dalam hal ini adalah pelayanan kepada masyarakat

2. Kontribusi BLUD dalam penataan kelembagaan dapat diukur sebagai berikut:

a. Meningkatnya retribusi.

Meningkatnya retribusi adalah meningkatnya pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

b. Meningkatnya pelayanan masyarakat.

Pelayanan masyarakat adalah suatu usaha melayani kebutuhan orang lain berupa barang atau jasa untuk memperoleh imbalan ataupun tidak. Dalam hal ini adalah pelayanan kepada masyarakat.

c. Peningkatan inovasi daerah.

Peningkatan inovasi Daerah adalah kebijakan strategis peningkatan daya saing daerah, berfokus pada potensi terbaik setempat dan terbuka pada ide-ide kreatif yang bermanfaat bagi kemajuan daerah, dan menetapkan tujuan yang jelas dan capaian yang rasional

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode penelitian yang dilakukan dengan tujuan utama untuk membuat gambaran atau deskripsi tentang suatu keadaan secara objektif (Notoatmodjo, 2005: 138). Sedangkan menurut Sugiyono (2006: 11), penelitian deskriptif adalah penelitian yang memberikan gambaran dari variable penelitian

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus³¹ (Moleong, 2007: 5). Penelitian kualitatif hanya mempersoalkan dua aspek, yaitu pendekatan penelitian yang digunakan adalah naturalistik, sedang upaya dan tujuannya adalah memahami suatu fenomena dalam suatu konteks khusus. Sehingga penelitian ini tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau kuantifikasi lainnya.

Denzin dan Lincoln (Moleong, 2007: 3) menyatakan bahwa penelitian kualitatif ialah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi. Sehingga penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas jadi bisa bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas. Penelitian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai. Penelitian kualitatif digunakan jika masalah belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan.

a. Unit Analisis

Unit analisis subyek penelitian adalah unit yang akan diteliti atau dianalisa. Dalam penelitian ini unit analisisnya adalah pengelola Taman Pintar. Adapun data-data yang dibutuhkan adalah arsip maupun dokumen yang berkaitan dengan obyek yang akan diteliti yaitu mengenai kelembagaan Taman Pintar.

³¹ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif Remaja Rosdakarya*, Bandung, 2007, hal. 7

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian teknik pengumpulan data menggunakan metode :

a. Observasi

Observasi adalah metode pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan terhadap gejala-gejala subyek yang diteliti. Dalam observasi ini peneliti akan terjun langsung ke subyek yang akan diteliti untuk melihat bagaimana perubahan kelembagaan di Taman Pintar tersebut³².

b. Wawancara

Teknik ini digunakan dengan cara melakukan percakapan oleh dua pihak. Pertanyaan diajukan oleh pewawancara dan yang menjawab atas pertanyaan itu adalah yang diwawancarai atau dengan kata lain peneliti mengajukan pertanyaan dan responden memberikan jawaban atas pertanyaan.

Metode wawancara ini menggunakan teknik *interview guide* yaitu peneliti dan responden melakukan wawancara, peneliti mengajukan pertanyaan dimana daftar pertanyaan telah disusun terlebih dahulu dan responden bebas untuk menjawab³³.

c. Dokumentasi

Dokumentasi berupa data sekunder yang telah ada terlebih dahulu. Dalam penelitian ini data dapat diperoleh melalui catatan-catatan resmi seperti Perda, Surat Keputusan Walikota, Pedoman Pelaksanaan Pembangunan dan lain-lain. Akan tetapi dokumentasi pada penelitian ini tidak terpaku pada dokumen-dokumen resmi di atas karena, kemungkinan dokumentasi dapat diperoleh dari catatan-catatan maupun informasi-informasi.

³² Lexy J. Moleong, Op. Cit. hal. 242.

³³ Lexy J. Moleong, Op. Cit. hal. 186.

