

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses pada suatu pekerjaan harus dirancang dan dikembangkan, kesalahan prosedur dapat terjadi, bila suatu pekerjaan tidak dirancang dengan baik, dapat menimbulkan kecelakaan atau kerusakan. Untuk itu perlu dibuat suatu prosedur tetap yang bersifat standard, sehingga siapa saja, kapan saja dan dimana saja dilakukan langkah-langkahnya tidak berubah. Langkah-langkah kerja yang tertib ini disebut SOP (*standard operating procedures*), sebutan lainnya Protap (Prosedur tetap). Lembaga atau perusahaan yang besar dan *bonafide* umumnya telah memakai SOP dalam melaksanakan tugas, seperti : Departemen/dinas Kimpraswil, Operasi pasien di rumah sakit, Bapedal, POLRI, dan lainnya. SOP merupakan hasil finalisasi dan kesempurnaan prosedur kerja. Dengan adanya SOP diharapkan pekerjaan dapat terlaksana dengan baik, tepat waktu, dan dapat dipertanggung jawabkan.

Penerapan konsep good governance menuntut adanya perubahan mendasar praktik penyelenggaraan pemerintahan secara struktural, fungsional, maupun kultural. Perubahan paradigma dari government (pemerintah) ke governance (tata kelola pemerintahan) menuntut perubahan mind-set (pola berpikir) dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik atau melayani masyarakat.

Ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik good governance. Pertama, memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan, sehingga memungkinkan adanya sinergi antara aktor/lembaga pemerintah dan non-pemerintah, yakni masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, nilai-nilai efisiensi, keadilan, responsivitas yang melekat pada praktik good governance membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dan ketiga, praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN, serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik good governance harus mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan good governance. Sebab, pertama, pelayanan publik menjadi ranah interaksi antara negara yang diwakili pemerintah dan lembaga-lembaga non-pemerintah (masyarakat sipil dan mekanisme pasar). Dan, kedua, berbagai aspek good governance dapat diartikulasikan secara lebih mudah pada ranah pelayanan publik, sekaligus lebih mudah dinilai kinerjanya.

Tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) juga diperlukan apabila seluruh aspek kemiskinan ingin dituntaskan penanggulangannya, tak hanya melalui peningkatan penghasilan / konsumsi semata, tapi juga pemberdayaan kaum miskin, serta peningkatan peluang sosial, ekonomi, dan politik mereka. Tanpa tata kelola pemerintahan yang baik, maka dana untuk penanggulangan kemiskinan sebesar apa pun, tak akan dapat digunakan dengan baik dan mencapai sasaran yang tepat. Sebab, kurangnya transparansi, maraknya praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), dan sistem peradilan yang tidak pasti, menyebabkan terhambatnya pertumbuhan ekonomi yang dapat membantu masyarakat miskin keluar dari kemiskinan mereka.

Pemerintah Pusat telah mengeluarkan sejumlah kebijakan untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah dan kualitas pelayanan publik antara lain kebijakan tentang Penyusunan Sistem dan Prosedur Kegiatan, Penyusunan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Inpres Nomor 7 Tahun 1999) dan Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah (SK Menpan No. KEP/25/M.PAN/2/2004). Langkah ini bukanlah hal yang baru karena sebelumnya kebijakan serupa telah dikeluarkan pemerintah dalam bentuk Keputusan Menpan maupun Instruksi Presiden. Namun semua kebijakan tersebut tidak secara otomatis menyelesaikan permasalahan pelayanan publik oleh instansi pemerintah yang selama ini bercitra buruk, berbelit-belit, lamban dan berbiaya mahal.

Hal tersebut berkaitan dengan persoalan seberapa jauh berbagai peraturan pemerintah tersebut disosialisasikan di kalangan aparatur pemerintah dan masyarakat serta bagaimana infrastruktur pemerintahan, dana, sarana, teknologi, kompetensi SDM, budaya kerja organisasi disiapkan untuk menopang pelaksanaan berbagai peraturan tersebut sehingga kinerja pelayanan publik menjadi terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya.

Selain kebijakan pemerintah upaya mewujudkan kinerja pelayanan publik di lingkungan unit kerja pemerintahan yang terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya, pemerintah daerah perlu memiliki dan menerapkan prosedur kerja yang standar yang dikenal dengan istilah SOP (Standar Operasional Prosedur). SOP adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator – indikator teknis, administrative dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan system kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan

komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan good governance.

Standar Operasional Prosedur tidak hanya bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, juga dapat digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dengan demikian SOP merupakan pedoman atau acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator – indikator teknis, administrative dan procedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan.

Pada prinsipnya Standar Operasional Prosedur lebih diorientasikan pada penilaian kinerja internal kelembagaan, terutama dalam hal kejelasan proses kerja di lingkungan organisasi termasuk kejelasan unit kerja yang bertanggung jawab, tercapainya kelancaran kegiatan operasional dan terwujudnya koordinasi, fasilitasi dan pengendalian yang meminimalisir tumpang tindih proses kegiatan di lingkungan sub – sub bagian dalam organisasi yang bersangkutan. Standar Operasional Prosedur berbeda dengan pengendalian program yang lebih diorientasikan pada penilaian pelaksanaan dan pencapaian outcome dari suatu program kegiatan. Namun keduanya saling berkaitan karena Standar Operasional Prosedur merupakan acuan bagi aparat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, termasuk dalam pelaksanaan program kegiatan.

Standar Operasional Prosedur dapat digunakan untuk penilaian kinerja secara eksternal dan apabila pedoman yang sifatnya internal ini digabungkan dengan pedoman eksternal (penilaian kinerja organisasi publik di mata masyarakat) berupa responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas akan mengarah pada terwujudnya akuntabilitas kinerja aparatur dan instansi

pemerintah. Selama ini penilaian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah umumnya didasarkan pada standar eksternal, padahal sebagai bentuk organisasi publik instansi pemerintah memiliki karakteristik khusus yakni sifat birokratis dalam internal organisasinya.

Oleh karena itu untuk menilai pelaksanaan mekanisme kerja internal tersebut unit kerja pelayanan publik harus memiliki acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator – indicator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan dalam bentuk Standar Operasional Prosedur.

Pemerintah Kota Malang sudah mulai membenahi pelayanan publik sejak tahun 2000. Akselerasi reformasi birokrasi dan pelayanan publik kian meningkat pada periode 2008-2016, sehingga banyak mendapat penghargaan yang berkaitan pelayanan publik, dan ditetapkan sebagai proyek percontohan (pilot project) nasional pelayanan prima. Penerapan sertifikasi ISO di beberapa unit pelayanan juga telah berjalan.

Namun sekeras apa pun upaya meningkatkan pelayanan publik, sudah barang tentu tidak membuat seluruh pelayanan publik serta merta menjadi baik sesuai harapan masyarakat. Sebab reformasi pelayanan publik menuju pelayanan prima memerlukan proses, tahapan waktu, kesinambungan, dan keterlibatan semua komponen yang saling terkait dan berinteraksi.

Saat ini tuntutan terhadap pemerintah agar mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat merupakan sebuah keharusan --bahkan tuntutan seperti itu berlaku untuk semua negara di dunia. Berbagai studi menunjukkan, kemampuan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, antara lain sangat ditentukan kemampuan pemerintah menyediakan pelayanan publik yang prima.

Di Kota Malang pada saat ini terdapat 58 Organisasi Perangkat Daerah atau yang biasa disebut OPD. Tiap – tiap OPD ini mempunyai tugas dan tanggung jawab yang sesuai dengan nama kelembagaannya. Sebagai contoh Dinas Pendidikan mengurus bidang pendidikan, Dinas Kesehatan mengurus bidang Kesehatan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mengurus Perencanaan Pembangunan di Provinsi dan yang lainnya.

Pemerintah Kota (Pemkot) Malang akan membuka lelang jabatan pada September 2017 mendatang. Rencana lelang ini mengikuti perubahan struktur organisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) setelah Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Pembentukan Susunan Perangkat Daerah disahkan.

Rencananya, lelang jabatan akan dibuka untuk jabatan kepala SKPD baru yang dibentuk. Dalam Ranperda itu, Pemkot Malang mengusulkan perubahan struktur beberapa instansi yang sudah ada. Beberapa contohnya, pemisahan dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian menjadi Dinas Perdagangan dan Dinas Perindustrian, atau penaikan status Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah menjadi Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah.

Pelayanan prima merupakan rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau serta mengandung unsur kejelasan hak dan kewajiban, sesuai kondisi kebutuhan, agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, kepastian dan kerja sama kemitraan dengan masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu indikator terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Meski demikian, masih dijumpai berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan sektor pelayanan publik yang belum sesuai tuntutan dan harapan masyarakat. Kelemahan itu dapat

diketahui melalui pengaduan dan keluhan masyarakat, secara langsung maupun melalui media massa, antara lain menyangkut sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, dan tidak konsisten, sehingga tidak menjamin kepastian hukum, waktu, dan biaya, serta masih adanya praktik percaloan dan pungutan tidak resmi.

Ada beberapa alasan penyebabnya, yakni pertama, rutinitas tugas dan penekanan berlebihan pada pertanggungjawaban formal sehingga prosedur menjadi kaku dan lamban. Kedua, etos kerja yang cenderung mempertahankan status-quo yang tidak mau menerima adanya perubahan (vested interest). Dan ketiga, prosedur yang berbelit dan biaya pelayanan yang mencekik acapkali ditunggangi kepentingan pribadi.

Kualitas pelayanan publik yang rendah, antara lain, ditandai, pertama, kurang responsif. Kondisi ini terjadi hampir pada semua tingkatan unsur pelayanan, mulai dari petugas pelayanan (front line) sampai dengan tingkat penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat sangat lamban, bahkan diabaikan.

Kedua, kurang informatif. Penyampaian berbagai informasi kepada masyarakat sangat lamban, bahkan tidak sampai sama sekali. Ketiga, kurang aksesibel. Lokasi berbagai unit pelaksana pelayanan publik jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Keempat, kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait tidak mampu mengembangkan koordinasi, sehingga terjadi tumpang tindih dan pertentangan kebijakan. Kelima, birokratis. Pelayanan, terutama perijinan, umumnya dilakukan melalui proses berbagai level, sehingga waktu penyelesaiannya menjadi sangat lama. Dan, keenam, inefisiensi. Berbagai

persyaratan yang harus dipenuhi masyarakat sering tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dewasa ini memerlukan paradigma baru di mana pemerintahan daerah merupakan sarana untuk menggalang partisipasi dalam memenuhi barang dan jasa publik yang menjadi kebutuhan hidup bersama. Pemerintah daerah yang ideal adalah pemerintah yang mampu menjadi mediator dan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan publik. Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pemerintahan daerah diawali dari pembuatan kebijakan daerah.

Penataan kelembagaan pemerintahan daerah merupakan realisasi dari Pasal 68 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi “ Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan Daerah sesuai dengan pedoman pemerintah ” diwujudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 ini telah memberikan kekuasaan dan keleluasaan yang sangat besar dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah. Dalam pedoman tersebut sebenarnya telah ditegaskan bahwa penyusunan kelembagaan perangkat daerah harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pola kemitraan antar daerah serta dengan pihak ketiga¹ (Thoha, 2008 : 47).

Kewenangan dan keleluasaan tersebut pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah, lebih banyak bernuansa politik dari pada pertimbangan rasional objektif, efisiensi, dan efektivitas. Pertimbangan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah. Hal ini tentu berpengaruh terhadap

1

inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia dan juga terhadap profesionalitas sumber daya aparturnya²

Oleh karena itu, pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 dipandang tidak sesuai dengan dan perkembangan penataan pemerintah daerah sehingga perlu disempurnakan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah daerah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintah daerah merupakan hasil evaluasi terhadap undang-undang yang lama yang dianggap tidak sesuai lagi setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan Undang-undang ini lebih menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan bertitik tolak kepada latar belakang di atas, maka ada pemahaman bahwa secara positif ada korelasi yang kuat antara pembentukan OPD baru dan pelayanan birokrasi. Sebagai sebuah kebijakan publik, yang mana merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan desentralisasi, maka korelasi di atas harus dikaji secara empiris. Atas dasar pemahaman itu dipandang perlu untuk dilaksanakan penelitian dengan judul “Identifikasi Kebutuhan Pembuatan Standar Operasional Prosedur baru Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang”.

² *Ibid.* Hlm. 48

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah ini dimaksudkan untuk penegasan masalah-masalah yang akan diteliti sehingga memudahkan dalam pekerjaan serta pencapaian sasaran. Peneliti merasa perlu untuk mengungkapkan beberapa permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bagaimana cara mengidentifikasi kebutuhan SOP pada OPD baru di lingkungan Kota Malang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan target yang ingin dicapai sebagai saksi atas masalah yang dihadapi (tujuan objektif), maupun untuk memenuhi kebutuhan (tujuan subjektif). Adapun penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk memperoleh gambaran tentang identifikasi kebutuhan SOP pada OPD baru di Kota Malang;
- b. Untuk memperoleh faktor apa sajakah yang menjadi penghambat kebutuhan pembuatan SOP pada OPD di Kota Malang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat terbagi menjadi manfaat akademis dan manfaat praktis, berikut adalah manfaat akademis dan manfaat praktis dalam penelitian:

1. Manfaat Praktis

- a. Dalam hal ini penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan dan rekomendasi bagi aparaturnya pemerintah daerah dalam pengembangan OPD baru di Kota Malang.

2. Manfaat Akademis

Dalam hal ini manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan mencapai hasil sebagai berikut:

- a. Dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan pada umumnya;
- b. Semakin memperkaya konsep-konsep dan teori-teori tentang pelaksanaan pengembangan pelayanan birokrasi;
- c. Dapat dipakai sebagai respon terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

