

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi yang di perjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan Otonomi daerah. Berdasarkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Dengan adanya UU No. 22/1999 terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan legislaif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki "power". Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa "di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah." Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya "Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya." Dan yang penting dari itu adalah "kedudukan" diantara kedua lembaga tersebut bersifat "sejajar dan menjadi mitra." Dampak reformasi yang terjadi di Indonesia, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, adalah terjadinya pergeseran paradigma

dan sistem pemerintahan yang bercorak monolitik sentralistik di pemerintah pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik (*lokal demokrasi*) di pemerintah daerah. Pemerintahan semacam ini memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam wujud “Otonomi Daerah” yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri atas dasar pemerataan dan keadilan, serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerah. Otonomi Daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh Pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori *areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Kondisi ini membawa implikasi terhadap perubahan paradigma pembangunan yang dewasa ini diwarnai dengan isyarat *globalisasi*. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspons dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal.

Kebijakan desentralisasi dan terjadinya reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistik ke arah desentralisasi riil yang ditandai

dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata pada Daerah. Pemberian otonomi ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan Daerah serta pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Implikasi reformasi diatas diikuti dengan perubahan kebijakan Pemerintah diberbagai bidang antara lain yang mengatur desentralisasi dan otonomi Daerah, perimbangan keuangan, KKN dan pelayanan masyarakat serta akuntabilitas yaitu seperti UU 28/1999, dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Implikasi positif dari berlakunya Undang-undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi diperlukan *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan.

Beberapa pakar dan teoritisi administrasi berpendapat bahwa peranan pemerintah harus terfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Tugas pokok pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, dengan kata lain, ia tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat

serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tercapainya tujuan bersama.

Seiring dengan dinamika dan kompleksnya tuntutan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah tidak lagi dapat mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sumber kekuasaan yang absah. Paradigma pemerintah sebagai *a governing process* ditandai oleh praktek pemerintahan yang berdasarkan pada konsensus-konsensus etis antara pemimpin dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus yang berlangsung dalam ruang publik.

Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik intern birokrasi, maupun masyarakat dan pihak swasta. Pemikiran tersebut hanya akan terwujud manakala pemerintah didekatkan dengan yang diperintah, atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah dalam bentuk (Partisipasi Masyarakat).

Seiring dengan diberlakukannya dan dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jika dilakukan pengkajian mendalam atas perlunya perubahan mendasar sistem Pemerintahan Daerah itu, maka pilihan terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya sudah barang tentu diperkirakan dapat menjawab semangat reformasi yang sekarang memang sedang bergulir, lebih dapat menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat, lebih

demokratis dan memenuhi kehendak dan aspirasi masyarakat yang menginginkan pelayanan prima (Pelayanan Publik) dari aparatur birokrasi, transparan dan akuntabilitas (Kinerja organisasi pemerintah Daerah). Kondisi nyata saat ini kita masih dalam tahap konsolidasi yang konsentrasinya masih pada penataan urusan/kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, aset, keuangan, serta penyesuaian-penyesuaian dalam bentuk regulasi dan lain lain. Dalam menyikapi kebijakan otonomi daerah dan implementasinya ini perlu segera dilakukan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang sesungguhnya adalah terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat sebagaimana mestinya oleh aparatur / birokrasi dalam suatu jaringan kelembagaan yang rasional, yang akan dapat menjawab tantangan pelayanan masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta mewujudkan *good governance governance*.

Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good government*) pada saat ini merupakan prioritas utama dalam penegakkan citra pemerintah dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah yang sampai saat ini dianggap masih sangat rendah. Dalam rangka itu, sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), maka tindak lanjutnya diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat dan jelas dan legitimate, sehingga

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari KKN.

Dalam pasal 3 (tiga) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 bahwa azas akuntabilitas sebagai salah satu dari azas-azas umum penyelenggaraan Negara adalah azas yang menentukan, bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan hal tersebut, telah diterbitkan INPRES Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang intinya mewajibkan setiap instansi Pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintah negara mulai dari pejabat eselon II keatas untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dan kebijaksanaan yang dipercayakan kepada aparatur pemerintah. Di mana tugas pokok aparatur pemerintah, yaitu sebagai abdi negara dan sebagai abdi masyarakat, dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan pembangunan serta tugas pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut dalam rangka meningkatkan pelayanan, pengayoman serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu dilaksanakan manajemen modern yang meliputi perencanaan yang matang, pelaksanaan yang tepat dan pengawasan yang ketat. Dalam rangka pendayagunaan aparatur pemerintahan, setelah melakukan

penataan fungsi-fungsi pemerintahan, restrukturisasi organisasi pemerintahan daerah, relokasi personil, aset dan dokumen, serta melakukan sistem monitoring dan evaluasi organisasi dan kinerjanya, maka untuk mengembangkan good governance/clean government langkah yang ditempuh kedepan melalui pengenalan akuntabilitas kinerja melalui sosialisasi, dan secara bertahap dilakukan penerapan akuntabilitas kinerja aparatur seperti pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja unit kerja..

Guna menciptakan pemerintahan yang kuat dan pemerintahan yang bersih (*good/Clean Governance*), maka dibutuhkan keikhlasan segenap penyelenggara pemerintahan untuk beberapa hal, yakni :

- a. memiliki kepekaan yang tinggi terhadap fenomena-fenomena sosial budaya dan politik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat;
- b. mengenai seluk beluk akar permasalahan kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi dalam masyarakat serta mengambil langkah-langkah penanganan yang bersifat persuasif;
- c. meningkatkan pelayanan masyarakat yang lebih baik (pelayanan prima).

Selanjutnya perlu mengaktualisasikan nilai-nilai kesatuan dan persatuan dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang tercermin dalam program-program kegiatan yang berwawasan kebangsaan serta program kerja yang visioner dan mengedepankan skala prioritas terhadap hal-hal yang perlu segera ditangani. Bersifat responsif dan akomodatif baik dalam setiap merencanakan program kegiatan maupun disetiap melakukan kegiatan yang

mengandung kepekaan dan keperdulian terhadap rakyat kecil dan penyandang masalah sosial ditengah situasi perekonomian yang belum kondusif, Dengan mendorong terwujudnya pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat guna mewujudkan ketahanan masyarakat dan ketahanan nasional.

Tetapi pada kenyataannya di dalam penerapan system pemerintahan selalu menimbulkan permasalahan seperti pendapat SBY berpendapat mengenai buruknya kinerja pemerintah dalam mengatasi permasalahan dalam pelayanan publik seperti kutipan di media detik. Saat ini berbagai media ramai memberitakan tentang pusingnya pemerintah terutama Menteri Keuangan yang tiap tahunnya harus mengalokasikan anggarannya 50% lebih untuk menggaji para PNS diseluruh penjuru Indonesia yang jumlahnya sekarang sangat banyak bahkan "over dosis". Namun besarnya anggaran yang dikeluarkan menurut banyak pihak (termasuk pihak pemerintah sendiri, bahkan disuatu kesempatan Presiden SBY berkata sangat ngeri melihat jumlah PNS yang ada saat ini) tidak dibarengi dengan kinerja yang baik dan memuaskan dari para PNS-PNS tersebut. Banyaknya jumlah PNS tidak menjadi jaminan perbaikan pelayanan Birokrasi Pemerintah semakin membaik, yang ada tetap banyak masyarakat yang mengeluhkan buruknya Birokrasi di negeri tercinta ini. Apalagi berita mengenai ketidak disiplinannya para pegawai negeri sipil yang mangkir dalam bekerja hal ini menimbulkan polemik di mata masyarakat yang kian cermat mengawasi pemerintahan dan ini menimbulkan permasalahan yang serius terhadap

kinerja pemda yang di rasakan kurang optimal. Seiring dengan jamannya demokrasi masyarakat pada umumnya banyak menuntut terhadap kinerja pemerintahan khususnya para pegawai sipil yang mana, harapan dari kami dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat umum. Oleh sebab itu kami mengagakat topik tentang kinerja pemda untuk di jadaikan karya tulis ilmiah yaitu kedalam tugas akhir sekripsi yang akan saya buat dengan judul pasrtisipasi masyarakat dan badan pelayanan umum terhadap kinerja pemda melalui GGG (*good government governance*) sebagai variable moderating.

Adanya partisipasi masyrakat, akan meningkatkan tanggung jawab serta kinerja organisasi pemerintah daerah. Masyarkat akan menyampaikan keluhan dan saran terhadap pembangunan di daerahnya dan di sampaikannya ke pada pemerintah daerah, yang mana keluhan dan saran tersebut mempunyai tujuan yang sama guna untuk mensejahterakan masyrakat. Dari adanya keikutsertaaan masyrakat di dalam kinerja organisasi pemda, maka akan didapatkan keputusan yang lebih realistis sehingga tercipta kesesuaian tujuan bersama antar pemerintahan dan masyrakat di dalam kesejahteraan bersama yang lebih besar (Rubin, 1996).

Kabupaten Cianjur sebagai salah satu daerah yang menerapkan konsep otonomi daerah. juga tidak terlepas dari banyak permasalahan, terutama dalam hal pelayanan masyarakat. Lembaga pemerintah yang menjadi ujung tombak pelayanan masyarakat adalah kecamatan. Dalam rangka memenuhi kepentingan masyarakat, aparat di tingkat kecamatan dituntut untuk profesional, memiliki sistem dan prosedur

pelayanan yang transparan dan terpadu, serta partisipasi masyarakat yang responsif dan adaptif terhadap setiap perubahan yang terjadi. Oleh karena itu, kinerja pelayanan publik Pemerintah Kabupaten (Pemda) Cianjur, terutama pelayanan di kecamatan penting untuk diteliti.

Kebijakan otonomi daerah telah membawa pada berbagai perubahan, baik perubahan peraturan perundang-undangan maupun sistem pemerintahan. Pada masa lalu sistem pemerintahan di Indonesia lebih bersifat sentralistik, namun sekarang daerah harus mampu mengembangkan daerahnya sendiri. Dengan demikian terjadi pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut diharapkan pemerintah daerah mampu meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya dan daya tanggap pemerintah serta akan membawa pemerintah lebih dekat dengan warganya. Hal ini pada akhirnya akan mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Selain itu, para pejabat lokal lebih efektif melakukan monitoring dibandingkan dengan pejabat pemerintah pusat karena memiliki kedekatan jarak sehingga bisa mengontrol day-to-day activities.

Namun sejak digulirkannya otonomi daerah sampai sekarang, pelimpahan wewenang dari bupati kepada Dinas Tata ruang dan Pemukiman, terutama di Kabupaten Cianjur. Keterbatasan wewenang Dinas tersebut di Kabupaten Cianjur menyebabkan kinerja Dinas kurang maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat. Selain itu, Dinas Tata ruang dan Pemukiman tidak mampu

mengantisipasi secara dini beragam persoalan yang terjadi di wilayahnya. Selama ini Dinas Tata ruang dan Pemukiman di anggap sebagai ujung tombak pelayanan publik di daerah melayani berbagai urusan pelayanan pemabangunan daerah seperti infrastruktur, fasilitas umum dan perizinan bangunan. Selain itu, Dinas juga melaksanakan pelayanan dasar sektoral, mulai dari urusan ketertiban umum dan keamanan, pendidikan, kesehatan, pengentasan kemiskinan, kesejahteraan masyarakat sampai pemberdayaan masyarakat. Namun, Pemerintah dinas tersebut kurang mendapat dukungan yang memadai, baik dari sisi kewenangan, keuangan, sumberdaya manusia, maupun sarana dan prasarana dari Pemerintah Kabupaten. Akibatnya mutu pelayanan dari Pemerintah Dinas Tata ruang dan Pemukiman sangat rendah sehingga banyak menimbulkan keluhan dari masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, hal utama yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah daerah adalah berbagai hal yang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban pegawai pemerintah sebagai abdi masyarakat guna untuk menciptakan *good government governance*.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan efek positif terhadap permasalahan tersebut, sehingga dapat memperbaiki dan meningkatkan kinerja para pegawai negeri sipil di dalam tugasnya melayani rakyat, secara otomatis persepsi atau pemikiran masyarakat akan berubah dari yang tadinya negative berubah menjadi positif *thinking*. Dan menimbulkan sinergi yang positif yang mana akan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Rubin (1996), menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh secara signifikan positif terhadap kinerja organisasi pemerintah daerah. Beberapa penelitian yang menguji hubungan partisipasi masyarakat dengan kinerjanya diantaranya dilakukan oleh (Acmadi dkk, 2002). Hasil penelitian tersebut membuktikan bahwa partisipasi masyarakat terhadap kinerja organisasi salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan fungsi pengawasan. Penelitian terdahulu yang dilakukan I Nyoman Sumaryadi (2010), membuktikan bahwa pelayanan publik berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja organisasi pemerintah daerah. sedangkan *good government governance* berpengaruh positif terhadap hubungan partisipasi masyarakat dengan kinerja organisasi pemda di terangkan oleh schwab kubler (2001) dan interaksi antara pelayanan publik dengan kinerja organisasi pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *good government governance* diterangkan oleh Agus Dwiyanto (2005).

Hasil penelitian sebelumnya yang masih belum konsisten dan masih terbatasnya penelitian di bidang pemerintahan memotivasi peneliti untuk meneliti kembali mengenai Kinerja organisasi pemerintahan daerah pada instansi pemerintah. Pada dasarnya penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Rubin dan Acmadi (2002), Peneliti sebelumnya melakukan penelitian di Pemerintah daerah kantor DPRD kota Malang. Perbedaan penelitian ini yaitu menggunakan sampel Dinas Pembangunan dan Tata ruang di kabupaten Cianjur. penelitian ini mengubah

variabel Moderating menjadi variabel independent yaitu variabel partisipasi masyarakat dan pelayanan publik.

Penelitian ini akan dilakukan pada Dinas Pembangunan dan tata ruang karena dianggap cukup mewakili kondisi kinerja organisasi pada instansi pemerintah. Secara khusus, Satuan Kerja Dinas tata ruang dan pemukiman sedang meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan berupaya mewujudkan *good governance* dengan menggunakan Pola Pengelolaan Kinerja organisasi pemerintah daerah. Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini, akan memberikan kontribusi bagi Satuan Kerja Dinas Tata ruang dan Pemukiman dalam pelaksanaan kinerja organisasi pemerintah daerah. Penelitian ini diberi judul **“PENGARUH PARTISIPASI MASYRAKAT DAN PELAYANAN PUBLIK TERHADAP KINERJA ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH MELALUI *GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE* SEBAGAI VARIABEL *MODERATING* (STUDI PADA PEMDA DINAS TATA RUANG DAN PEMUKIMAN KABUPATEN CIANJUR)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar partisipasi masyarakat pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?

2. Seberapa besar pelayanan publik pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Seberapa besar pengaruh positif *good government governance* terhadap hubungan antara kinerja pemerintah daerah dengan partisipasi masyarakat ?
4. Seberapa besar pengaruh positif *good government governance* terhadap hubungan antara kinerja pemerintah daerah dengan pelayanan publik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mencari besar pengaruh positif antara partisipasi masyarakat terhadap kinerja organisasi.
2. Untuk mencari besar pengaruh positif antara pelayanan publik terhadap kinerja organisasi.
3. Untuk mencari besar pengaruh positif antara *good government governance* terhadap hubungan kinerja organisasi dengan partisipasi masyarakat.
4. Untuk mencari besar pengaruh positif antara *good government governance* terhadap hubungan kinerja organisasi dengan pelayanan publik.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Perguruan Tinggi.

Bagi para akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen disektor publik. Selanjutnya dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lanjutan.

2. Bagi Praktisi.

Bagi kalangan praktisi di harapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran tentang pengaruh partisipasi masyarakat dan pelayanan publik terhadap kinerja pemda, sehingga dapat meningkatkan kualitas kinerja dan menciptakan *good goverment governance*.

3. Bagi Pemerintah.

Sementara bagi pemerintah daerah diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran pemda mewujudkan pemerintahan yang baik (*good government governance*). Sedangkan bagi partai politik dapat dijadikan acuan pada saat merekrut pegawai sipil yang kompeten dan propesional.