

BAB IV

PROSES PERUBAHAN STRUKTUR ORGANISASI DAN DAMPAKNYA PADA MANAJEMEN PENGETAHUAN DALAM PELAYANAN PERIZINAN

4.1. Pendahuluan

Kota Yogyakarta merupakan kota yang sangat dikenal di Indonesia yang melekat pada sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia dan peran yang dimainkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono ke-IX. Kota ini pernah menjadi ibukota negara sementara pada saat Jakarta dikuasai oleh Belanda. Kota Yogyakarta yang terletak di daerah lereng aliran gunung Merapi memiliki kemiringan lahan yang relatif datar (antara 0-2%) dan berada pada ketinggian rerata 114 meter dari permukaan air laut (dpl). Sebagian wilayah dengan luas yang hanya 32,5 Km² atau 1.675 hektar terletak pada ketinggian kurang dari 100 meter dan sisanya (1.593 hektar) berada pada ketinggian antara 100-199 meter diatas permukaan air laut. Bilamana dibandingkan dengan luas wilayah kabupaten lain di Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta, luas wilayah Kota Yogyakarta adalah yang paling sempit.

Secara sosial budaya, kota ini merupakan pusat budaya Jawa dengan ikon Kraton Yogyakarta terletak di jantung kota. Dari aspek kehidupan keormasan, kota Yogyakarta dapat pula disebut sebagai ibukota Muhammadiyah, karena di kota inilah—tepatnya di Kampung Kauman-- Gerakan Muhammadiyah dilahirkan. Dari aspek budaya dan relijius tersebut, sikap dan perilaku politik masyarakatnya pun sangat dipengaruhi oleh dinamika budaya Jawa dan gerakan Islam modern yang dibawa oleh Muhammadiyah.

Hasil Pemilihan Umum tahun 2004 memperlihatkan kekuatan politik yang dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (11 kursi), diikuti oleh Partai Amanat Nasional (9 kursi), Partai Golkar (5 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (5 kursi), PPP (1 kursi) dan Partai Demokrat (4 kursi). Hasil pemilihan umum ini menunjukkan bahwa politik aliran yang berdasarkan pemilahan nasionalisme, muslim modernis dan modern masih cukup relevan untuk menganalisis peta politik di tingkat bawah (*grassroots*). Dapat diperkirakan bahwa PDIP didukung oleh pemilih yang berasal dari kaum nasionalis dan tradisionalisme Jawa, sedangkan pemilih PAN dan PKS berasal dari kaum muslim modernis. Oleh karena itu, pertarungan politik untuk merebut jabatan walikota dan wakilwalikota dapat diasumsikan selalu melibatkan Muhammadiyah dan kalangan tradisionalisme Jawa.

Walikota Hery Zudianto dan Wakilwalikota Syukri Fadholi adalah pasangan yang berhasil memenangkan pemilihan kepala daerah (pilkada) berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dipilih oleh anggota DPRD. Latar belakang Hery Zudianto adalah seorang pengusaha dengan bendera perusahaan "Margaria Ria Group". Beliau lahir dan dibesarkan di kawasan Malioboro. Sebelum aktif di Partai Amanat Nasional, beliau menjadi fungsionaris Pengurus Wilayah Muhammadiyah (Majelis Ekonomi). Karir politiknya pada periode pertama Partai Amanat Nasional berdiri diawali dengan menjabat sebagai Bendahara Dewan Pimpinan Wilayah Partai Amanat Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta (DPW PAN DIY). Sedangkan latar belakang Syukri Fadholi adalah seorang politisi dan aktivis Partai Persatuan Pembangunan dan pada waktu dicalonkan menjadi calon wakil walikota menjabat sebagai Ketua Dewan Pimpinan Cabang Partai Persatuan Pembangunan (DPC PPP) Kota Yogyakarta. Pasangan ini mengalahkan calon walikota dan wakilwalikota yang diusulkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan perolehan suara sebanyak 22 suara lawan 17 suara pada putaran kedua.

Pasangan kepala daerah ini kemudian mencalonkan lagi pada periode kedua, yakni periode 2006-2011, namun dengan pasangan yang berbeda. Pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung pada tanggal 27 November 2006, Hery Zudianto berpasangan dengan Haryadi Suyuti sebagai calon yang diusung bersama oleh Partai Amanat Nasional, Partai Golkar dan Partai Demokrat (Koalisi Rakyat Jogja) memenangkan kembali pemilihan dengan perolehan suara sebanyak 112.036 (61,5%) dengan mengalahkan pasangan Widartha dan Syukri Fadholi yang memperoleh suara 74.012 (38,5%). Namun dibalik kemenangan Hery diiringi dengan tingginya angka golongan putih sebanyak 46,52% atau 166.575 orang, yang disebabkan oleh banyaknya penduduk yang ber KTP Kota Yogyakarta tetapi tidak berdomisili di kota.⁹¹ Peta koalisi di pilkada Yogyakarta menunjukkan adanya penyimpangan terhadap pengelompokan partai politik berdasarkan aliran, yakni PDIP, PPP dan PKS.⁹²

Pasangan Hery Zudianto dan Haryadi Suyuti menang di semua kecamatan. Hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas menyimpulkan bahwa figur Hery Zudianto menjadi faktor utama untuk meraih suara, karena sepak terjangnya selama menjabat sebagai walikota dan 48 % responden menyatakan telah mengenal sosok Hery sejak lebih dua tahun yang lalu.⁹³ Selama menjabat menjadi walikota, Hery

⁹¹ Hasil evaluasi KPUD Kota Yogyakarta, disampaikan pada tgl 16 Januari 2007

⁹² Pendapat Pratikno dalam Diskusi Evaluasi Pilkada Kota Yogyakarta tgl 16 Januari 2007 di KPUD Kota Yogyakarta.

⁹³ *Kompas*, selama 28 November 2006.

Zudianto berusaha melakukan perubahan kebijakan pelayanan perijinan sebagaimana yang akan diuraikan di dalam deskripsi berikutnya.

4.2. Motivasi dan Inisiatif Perubahan Struktur Organisasi Pelayanan Perizinan

Herry Zudianto dan Syukri Fadholi dilantik sebagai walikota dan wakilwalikota pada tanggal 17 September 2001 dan oleh karena itu mereka bekerja pada akhir tahun anggaran 2001/2002. Pada awal masa kepemimpinannya, Walikota lebih banyak melakukan konsolidasi birokrasi secara internal, terutama yang berkaitan dengan pelayanan perizinan. Dari hasil wawancara dengan Walikota, sebagai berikut:

Dari lima tahun periode pertama saya menjabat sebagai walikota dapat dikatakan bahwa tiga tahun pertama, saya melihat situasi, mencerpap dan memetakan serta melakukan pembenahan internal birokrasi. Sebagai orang berlatarbelakang pengusaha, saya harus melakukan inovasi. Selama ini bila dilihat dari proporsinya, inovasi yang direncanakan dengan matang dan *trial and error* proporsinya kira-kira 60%:40%. 60% sesuai dengan rencana dan 40% secara *groping*. *Groping* dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi setiap hari. Mengatasi masalah ini dengan dibentuk tim kecil yang diketuai oleh asisten atau sekda. Sedangkan untuk program besar dibentuk team yang besar.⁹⁴

Salah satu masalah yang harus diselesaikan adalah masalah pelayanan perijinan. Dalam Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) yang disampaikan ke DPRD pertama kali pada tanggal 22 Maret 2002, Walikota menyatakan bahwa:

.....perlu dilakukan langkah penyederhanaan dan penghapusan berbagai pungutan di Daerah yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Langkah ini ditujukan untuk mendorong berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat yang justru pada gilirannya akan memberikan kontribusi pada pendapatan daerah.⁹⁵

Pada LPJ tahun 2003 yang disampaikan di Rapat Paripurna DPRD pada tanggal 1 Maret 2003, disampaikan bahwa:

Berbagai kendala pokok belum terselesaikan dalam program-program pembangunan terdahulu, antara lain:

.....

8. Belum memadainya kinerja aparatur pemerintah Kota Yogyakarta dibandingkan dengan tuntutan pelayanan masyarakat.⁹⁶

Proses pencerapan (*sense-making*) Walikota pada masa awal menjabat pada tahun-tahun 2001 sampai 2002 terhadap masalah pelayanan perijinan terlihat dari hasil wawancara diatas. Pengalamannya sebagai pucuk pimpinan perusahaan (*CEO*) diakuinya sangat membantu dalam pemerintahan, khususnya dalam kegiatan pengambilan keputusan dan sikap melayani *customer*.⁹⁷ Ketika menjadi kepala daerah,

⁹⁴ Wawancara dengan Herry Zudianto pada tanggal 26 Oktober 2006.

⁹⁵ LPJ Walikota tahun 2001, h. 7.

⁹⁶ LPJ Walikota tahun 2002, h. 18.

⁹⁷ Wawancara dengan Herry dalam *Media Otonomi*, Edisi 6 Tahun 2005, h. 38.

karena sudah terbiasa melayani pembeli, dia kerap memposisikan dirinya sebagai "kepala pelayan".

Namun, perubahan yang dibawa oleh pemimpin dari luar organisasi tidak dapat berjalan mulus tanpa didukung oleh birokrat. Dalam acara informal yang diadakan oleh walikota dan wakil walikota dengan para pegawai pemerintah kota pada tanggal 24 Oktober 2005 dalam rangka memperingati kepemimpinan mereka, terungkap pernyataan dari bawahannya sebagai berikut:

Saya salut dengan kepemimpinan Pak Herry maupun Syukri. Namun demikian saya ingin mengingatkan agar kalau melangkah itu menoleh ke belakang. Sebab selama ini cara berjalan Pak Herry dan Pak Syukri tampak terlalu cepat dan tidak pernah menoleh ke belakang. Padahal sangat mungkin kita-kita yang ada di belakang jatuh dan keseleo. Lha kalau kita tidak ditolong, kan kita bisa ketinggalan jauh dan tidak bisa mengikutinya. Kalau begitu repot jadinya".⁹⁸

Dialog dalam bentuk tanggapan tertutup terhadap kepemimpinan duet walikota dan wakil walikota yang terungkap dalam acara di atas menunjukkan bahwa perubahan-perubahan organisasi yang dilakukan oleh Walikota tidak selalu mendapat dukungan yang kuat pula dari bawahannya.

Pada awal masa jabatannya, walikota dan wakil walikota terpilih menyusun Rencana Strategis (renstra) sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000. Masalah-masalah kota Yogyakarta yang dijadikan isu kebijakan⁹⁹ adalah:

1. Masih rendahnya pemerataan untuk memperoleh pendidikan, terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, jumlah guru belum sesuai dengan kebutuhan, pembangunan pendidikan yang dilakukan masih bersifat konvensional dan kurang memberi ruang bagi tumbuhnya gagasan-gagasan kreatif guna meningkatkan kualitas siswa serta alokasi anggaran pendidikan yang relatif kecil.
2. Belum optimalnya pengelolaan objek-objek wisata, kurangnya pemasaran, terbatasnya kemampuan dalam menggali potensi pariwisata, kurangnya daya tarik Kota Yogyakarta karena belum didukung oleh lampu penerangan yang memadai, kurangnya penghijauan dan kebersihan kota.
3. Fasilitas pelayanan jasa belum seimbang dengan kebutuhan serta kecenderungan pertumbuhan terpusat pada kawasan Yogyakarta bagian utara.
4. Terbatasnya ruang terbuka hijau kota dan meningkatnya volume sampah serta terbatasnya lahan untuk TPS, akibatnya tidak semua sampah dapat terangkut dan dibuang ke TPA. Kondisi tersebut berpengaruh terhadap kebersihan dan keindahan Kota Yogyakarta.

⁹⁸ *Radar Jogja*, Selasa Kliwon 25 Oktober 2005, hal.1 dan hal 7

⁹⁹ Laporan Walikota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Periode 2001-06.

5. Masih tingginya angka penyakit masyarakat (pekat) dan penyalahgunaan Napza yang cenderung meningkat. Disamping itu kesadaran masyarakat dalam mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku belum memadai, sebagai akibat dari sosialisasi terhadap produk hukum daerah.
6. Inflasi yang relatif tinggi dan PDRB Kota Yogyakarta yang rendah.
7. Tingginya angka kematian bayi, ibu melahirkan dan balita dengan status gizi buruk dan kurang.
8. Kualitas pelayanan yang belum optimal, hal ini ditandai dengan masih banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat dan dunia usaha berkaitan dengan sistem dan prosedur pelayanan, jangka waktu pelayanan, informasi pelayanan yang tidak transparan serta sikap dan perilaku aparatur yang mengulur-ngulur waktu dan berbelit-belit.
9. Belum optimalnya pengelolaan aset daerah

Menghadapi masalah tersebut, Pemerintah Kota bersama dengan DPRD menetapkan Perda nomor 15 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Kota Yogyakarta Tahun 2002-2006, yaitu

Terwujudnya hasil pembangunan dalam rangka menuju Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan yang berkualitas, pariwisata berbudaya, pertumbuhan dan pelayanan jasa yang prima, terciptanya masyarakat madani dan ramah lingkungan yang didukung oleh prinsip-prinsip partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsibilitas, konsensus/komitmen, keadilan, kredibilitas, efektif dan efisien, akuntabilitas dan mempunyai wawasan ke depan.

Untuk mewujudkan Visi tersebut, dirumuskan Misi Kota Yogyakarta sebagai berikut:

- a. Mengembangkan sistem Pemerintahan Kota Yogyakarta berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan baik untuk dapat melaksanakan peningkatan pendidikan, pariwisata, pusat pertumbuhan dan pelayanan jasa dan ramah lingkungan dengan didukung peran serta segenap komponen masyarakat;
- b. Menciptakan birokrasi pemerintahan yang mampu menjadi fasilitator, inovator, motivator, dan mediator yang handal di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- c. Menjadikan aparat daerah sebagai regulator yang adil dalam penegakan hukum tanpa pandang bulu;
- d. Menjadikan Pemerintah Daerah mampu mewujudkan pemulihan dan ketahanan ekonomi daerah;

- e. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan pengentasan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja dan pemberdayaan masyarakat;
- f. Menjadikan kelembagaan dan aparat daerah yang mampu menjalin hubungan kerjasama dengan berbagai pihak dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah;
- g. Mewujudkan keterpaduan dan pemanfaatan potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- h. Menyempurnakan sistem informasi pelayanan kepada masyarakat yang sederhana, jelas dan pasti, aman, terbuka, efisien, ekonomis, adil dan merata serta tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan dan didukung keikutsertaan masyarakat.

Untuk menterjemahkan misi tersebut, setiap tahun tim anggaran Pemerintah Kota menetapkan Arah Kebijakan Umum yang disepakati antara Walikota dan Ketua DPRD. Rumusan Kebijakan pelayanan publik, terutama yang berkaitan dengan pelayanan perijinan dan pembinaan pedagang kaki lima sebagai pelayanan pada pengembangan ekonomi kerakyatan dan ketenagakerjaan secara kronologis tertera di dalam tabel berikut

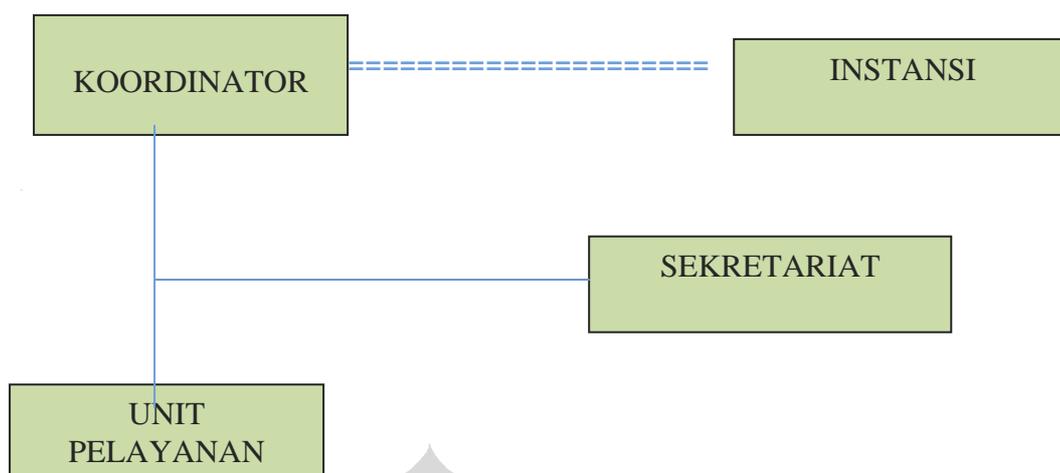
Tabel 4.1. Formulasi Kebijakan Pelayanan Publik dalam Dokumen Perencanaan

No	Arah Kebijakan Umum	Formulasi Kebijakan Pelayanan Publik
1	Tahun 2002	
2	Tahun 2003 Arah Pasal 5 (1) Urutan pertama	Bidang Administrasi Umum <i>Untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik dan menanggulangi kemiskinan serta meningkatkan kualitas pelayanan publik</i> Bidang Ketenagakerjaan <i>Pengembangan aksesibilitas kesempatan kerja dan kesempatan berusaha</i>
3	Tahun 2004 Bagian Kedua:Kebijakan Khusus Pasal 12 Urutan pertama	<i>Peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan</i>
4	Tahun 2005 Bab IX Kebijakan Pasal 11 Urutan pertama	<i>Menuju tercapainya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik dan meningkatkan kualitas pelayanan publik serta mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan</i>
5	Tahun 2006 Bagian Kedua Pasal 8 tentang Tujuan dan 9 tentang Kebijakan Umum	Menyelenggarakan pelayanan umum pemerintahan yang lebih optimal Kebijakan Umum:

No	Arah Kebijakan Umum	Formulasi Kebijakan Pelayanan Publik
6	Urutan Kedua Perda No. 17 Tahun 2005	<p><i>Peningkatan pelayanan umum pemerintahan yang dilihat dari indikator:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Peningkatan indeks kepuasan layanan dari 0,61 menjadi 0,7</i> b. <i>Peningkatan cakupan usulan masyarakat dalam APBD dari 75% menjadi 80%;</i> c. <i>Dst</i> <p>Pasal 8 butir 4 <i>Meningkatkan pengembangan ekonomi berbasis kerakyatan, dengan indikator:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Pertumbuhan ekonomi meningkat dari 5% menjadi 5,5%</i> <p>Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perijinan</p>

Sampai tahun 2001, pelayanan perijinan masih tersebar di masing-masing dinas teknis. Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri mengeluarkan SE Mendagri Nomor 503/125/PUOD tahun 1997 perihal Unit Pelayanan Terpadu Perijinan yang bertujuan untuk mereformasi kelembagaan pelayanan perijinan. Walikota Yogyakarta R Widagdo, yaitu walikota sebelum Herry Zudianto, mengeluarkan kebijakan berupa pendirian UPTSA berdasarkan Keputusan Walikota No. 1 Tahun 2000. Pelayanan perijinan merupakan suatu pelayanan publik yang harus dilakukan oleh pemerintah khususnya pemerintah kota Yogyakarta, yang mulai beroperasi pada tanggal 2 Januari 2000

Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) merupakan lembaga pemerintah Kota Yogyakarta yang dibentuk pada tahun 2000, dengan Keputusan Walikota Nomor 01 tahun 2000, tentang Pembentukan UPTSA Kota Yogyakarta. UPTSA dipimpin oleh seorang Koordinator. Bagan Struktur Organisasi UPTSA sesuai dengan Keputusan Walikota Nomor 01 Tahun 2000 adalah sebagai berikut :



Keterangan :

- : Garis Komando
- - - : Garis Koordinasi
- · · : Garis Pelaksanaan Teknis

Gb. 4.1. Organisasi UPTSA

Sumber: SK Walikota No. 1 Tahun 2000

UPTSA merupakan lembaga non struktural yang menyelenggarakan pelayanan umum dan mempunyai fungsi penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengkoordinasikannya dengan instansi teknis yang terkait. Pada masa ini UPTSA melayani ijin Usaha (HO), Tanda Daftar Industri (TDI), Tanda Daftar Gudang (TDG), Surat Ijin Usaha Perusahaan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Ijin Membangun Bangun Bangunan (IMBB), Saluran Air Kotor (SAK), Saluran Air Hujan (SAH), Ijin Pembuatan Jalan Masuk (In Gang) Sewa Alat Berat, Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT), Ijin Penggunaan Lahan (IPL) serta Akta-Akta Catatan Sipil. Lembaga ini menjalankan fungsinya sampai terjadinya pergantian walikota pada tahun 2002.

4.3. Masalah Pelayanan Perizinan Periode 2002-2005

Kebijakan-kebijakan penguatan yang dikeluarkan oleh Walikota Herry Zudianto antara tahun 2001 sampai tahun 2003 dengan tujuan untuk melakukan penguatan UPTSA. Dalam periode ini terekam inisiasi-inisiasi organisasi dalam memperbaiki manajemen pelayanan perijinan, yang dapat diklasifikasikan menjadi inisiasi kelembagaan, sumberdaya, sistem dan prosedur serta hubungan dengan masyarakat sebagai pelanggan. Inisiasi-inisiasi ini lebih merupakan kelanjutan dari masa sebelumnya, dengan karakter melakukan perubahan-perubahan inkremental. Tahapan-

tahapan yang lama ini harus dilalui untuk melakukan perubahan struktur organisasi pelayanan perizinan dalam bentuk pelayanan terpadu dengan kewenangan lembaga yang kuat.

Kepala Dinas Perijinan yang sebelumnya menjabat sebagai Kabag Organisasi yang terlibat didalam UPTSA dan waktu itu mengadakan evaluasi secara berkala terhadap UPTSA. Ia menjelaskan perubahan kelembagaan pelayanan perijinan tidak bisa dilakukan dalam waktu singkat, dan yang paling sulit adalah yang menyangkut kewenangan. Diperlukan waktu yang lama untuk meyakinkan kepala dinas untuk melimpahkan kewenangannya kepada dinas yang khusus.¹⁰⁰

Secara kronologis perubahan kelembagaan dari UPTSA menjadi Dinas Perizinan dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan yang terekam dalam tabel berikut. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dalam masa kepemimpinan dua orang walikota, yaitu R. Widagdo dan Herry Zudianto.

Tabel 4.2. Kronologi Kebijakan Pelayanan Perijinan

Kronologi	Kebijakan	Latar belakang	Tahapan proses inovasi
Waktu (tahun)			
2000	Kep Walikota No. 1 Tahun 2000 tentang Pembentukan UPTSA	Pembentukan lembaga UPTSA berdasarkan SE Mendagri Nomor 503/125PUOD Tahun 1997 perihal Unit Pelayanan Terpadu Perijinan	Pendirian oleh Walikota R Widaggo
2001	Surat Tugas dari Sekretariat Daerah an Walikota No. 28/ST/BKD/2001	Kordinator dan Sekretaris UPTSA dijabat oleh Asisten III dan Kabag Perkotaan Setda	
2002	Intruksi untuk Tim Asistensi UPTSA tahun 2002		Kelembagaan
	Kep Walikota No. 63 Tahun 2002 tentang Pelimpahan sebagian wewenang dari Dinas Perekonomian dan Dinas Tatakota dan Bangunan	Memperpendek prosedur	Kelembagaan
	Kep Walikota No. 28 Tahun 2002 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Daerah	Memperpendek prosedur	Kelembagaan

¹⁰⁰ Wawancara dengan Pontjosowi, Kepala Dinas Perijinan yang sebelumnya menjabat sebagai Kabag Organisasi pada tanggal 12 Januari 2007.

Kronologi	Kebijakan	Latar belakang	Tahapan proses inovasi
Waktu (tahun)			
	kepada Camat		
	Koordinator dan Sekretaris dijabat Pejabat Non-struktural		Kelembagaan
	Petugas menggunakan seragam tersendiri (special uniform)		Sumberdaya
2003	Mulai tahun 2003 UPTSA mengelola anggaran tersendiri		Sumberdaya
	Kep Walikota No. 13 Tahun 2003 tentang Pemberian Kompensasi bagi pegawai UPTSA	Meningkatkan kesejahteraan pegawai	Sumberdaya
2004		Sosialisasi pembentukan Dinas: pro dan kontra	
2005	Perda No. 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perijinan	Penyatuan semua perijinan menjadi kewenangan satu lembaga	Pelaksanaan Agenda
	Peraturan Walikota No. 187 Tahun 2005 tentang Penjabaran fungsi dan tugas Dinas Perijinan		
	Peraturan Walikota No. 33 Tahun 2006 tentang Pelayanan Perijinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta	2 Januari 2006	
	Peraturan Kepala Dinas Perijinan Kota Yogyakarta No. 503/1155 tentang Sistem dan Prosedur Pelayanan Perijinan pada Dinas Perijinan		

Sumber: Olahan Data Sekunder

Pada periode antara tahun 2002 sampai dengan 2003, UPTSA melayani Akta-Akta Catatan Sipil, HO, TDI, TDG, SIUP, TDP, IMBB, SAK, SAH, In Gang, Sewa Alat Berat, IPPT, dan Ijin Penelitian. Koordinator dan sekretaris UPTSA dijabat oleh Pejabat Non Struktural. Dengan hanya menjadi koordinator, maka lembaga ini tidak memiliki kewenangan yang kuat untuk memerintahkan dinas-dinas yang memiliki kewenangan mengeluarkan izin.

Sedangkan perbaikan prosedur perizinan dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, pembayaran retribusi menggunakan *billing system* (setelah memperoleh Slip

pembayaran, pemohon langsung membayar sendiri di Bank BPD DIY Kantor Kas Balaikota, yang kantornya menjadi satu gedung dengan kantor UPTSA). Kedua, pengambilan formulir perijinan dan non perijinan dapat diambil di kantor UPTSA atau di kantor Kecamatan dan Kelurahan. Selain itu juga dapat *download* atau dicetak di webside : [www. Jogja.go.id](http://www.Jogja.go.id). Ketiga, Penerapan *Citizen Charter*, khusus untuk Akta Kelahiran dan pelayanan pengaduan masyarakat melalui *hotline service* atau melalui Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK).

Walaupun dengan dilakukan berbagai langkah perbaikan, tetapi UPTSA masih mengalami permasalahan. Pertama, dalam status kelembagaan UPTSA belum mandiri/non struktural sehingga mempersulit koordinasi pelayanan perijinan/non perijinan terhambat birokrasi; kedua, kewenangan pelayanan terbatas pada tahap awal/ *front office* (proses pelayanan/ perijinan masih diinstansi teknis); ketiga, sistem teknologi layanan belum online dengan instansi teknis; keempat, SDM yang ditugaskan di UPTSA tidak berwenang menyelesaikan permasalahan dan diselesaikan di instansi induk, sehingga waktu penyelesaian ijin belum sesuai yang diharapkan karena kendala teknis di instansi yang bersangkutan.

Kendala-kendala yang dihadapi UPTSA ini merupakan masukan bagi organisasi untuk dapat mengembangkan kembali kemampuan yang dimiliki UPTSA agar lebih maksimal dan profesional. Hal-hal di bawah ini merupakan Identifikasi Masalah UPTSA:¹⁰¹

- a) UPTSA merupakan *front office*, karena berkas permohonan perijinan dan non perijinan diterima di UPTSA kemudian diproses di Instansi Teknis, setelah selesai diproses, dikembalikan ke UPTSA untuk diterimakan kepada masyarakat yang mengurus ijin yang bersangkutan. Sehingga masyarakat mendaftar, membayar dan mengambil ijin di UPTSA. Dengan adanya UPTSA ini masyarakat dapat mengurus beberapa jenis perijinan dan non perijinan sekaligus dalam satu atap, tidak perlu bolak balik ke instansi teknis. Namun demikian pelayanan yang diberikan melalui UPTSA ini masih parsial, dalam arti masing-masing ijin masih berdiri sendiri pengurusannya, misalnya setiap *counter* mensyaratkan syarat yang sama, sehingga satu syarat yang sama dibutuhkan oleh beberapa counter untuk perijinan yang berbeda.
- b) Dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik dalam hal ini perijinan, yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Kota Yogyakarta terhadap masyarakat pengguna layanan, antara lain

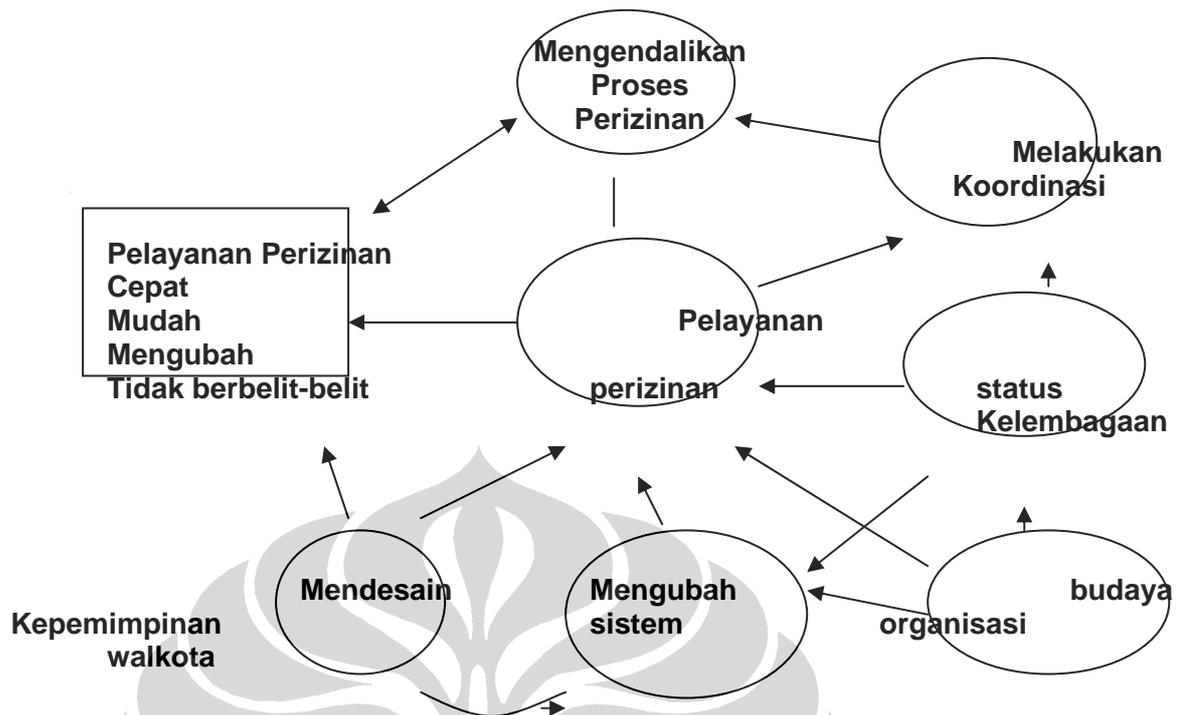
¹⁰¹ Hasil evaluasi Tim Pembina UPTSA

Sedangkan definisi akar masalah dengan menggunakan CATWOE, dijelaskan dalam tabel berikut.

Tabel 4.3 . Analisis CATWOE

C	Masyarakat dan Perusahaan
A	Kepala Dinas, Kepala Bidang
T	Mengolah Data menjadi Izin
W	Dinas Perizinan memberikan pelayanan yang cepat kepada masyarakat dan pengusaha
O	Walikota dan DPRD
E	LSM, perguruan tinggi, masyarakat, kecamatan

Setelah memetakan CATWOE, semua peserta merumuskan definisi dasar (*root definition*). Konsumen pelayanan perizinan adalah masyarakat dan perusahaan. Sedangkan aktor pelayanan perizinan adalah kepala dinas-kepala dinas teknis dan kepala bidang. Di tengah fragmentasi kelembagaan yang berwenang memberikan izin di dalam organisasi, Pemerintah Kota perlu menetapkan kebijakan untuk peningkatan kualitas pelayanan perizinan memerlukan perubahan kelembagaan menjadi sebuah dinas guna mempermudah pengolahan data menjadi izin kepada masyarakat dengan cepat, murah, terukur, dan terpantau. Setelah dirumuskan definisi masalahnya, maka dirumuskanlah model konseptual



Gb. 4. 3 . Model Konseptual Pelayanan Perizinan
 Sumber: Hasil FGD, tanggal 27 Desember 2007

Model konseptual ini berusaha menjawab masalah perizinan dengan pola kelembagaan UPTSA pada periode 2001 sampai 2005. Proses perubahan struktur organisasi dari UPTSA ke Dinas Perizinan memerlukan waktu yang lama dan pembelajaran dari pengalaman dan melalui proses *trial and error* serta evolusioner. Dari model ini diketahui bahwa variabel merubah status kelembagaan UPTSA merupakan langkah strategis yang harus ditempuh untuk memecahkan masalah pelayanan perizinan. Kebijakan ini akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan lain, seperti koordinasi, mengubah budaya organisasi, mendesain sistem pelayanan terpadu dan mengendalikan proses perizinan. Namun semua langkah di dalam model konseptual ini ditentukan oleh variabel kepemimpinan walikota dan didukung oleh Tim Asistensi UPTSA yang dikoordinir oleh Bagian Organisasi.

4.4. Perubahan Struktur Organisasi Pelayanan Perizinan

Perubahan organisasi yang dilakukan dapat dilihat dari empat aspek, yaitu (1) desain pelayanan; (2) struktur organisasi; (3) manajemen organisasi; dan (4) ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan oleh organisasi. Dengan pola struktur Dinas Perizinan, maka pelayanan perizinan menjadi kewenangan penuh organisasi ini. Desain pelayanan pun disesuaikan dengan kebijakan pimpinan dinas yang baru tersebut.

Desain pelayanan ditujukan untuk pelayanan konsumen, karena diintegrasikan di organisasi ini. Dengan pola ini, maka koordinasi antara Dinas Perizinan dengan Dinas Teknis lebih merupakan koordinasi pengawasan setelah perizinan di keluarkan. Kebijakan yang dijadikan dasar hukum untuk memberikan pelayanan oleh Dinas Perizinan meliputi :

- a) Perda Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta
- b) Peraturan Walikota Nomor 187 Tahun 2005 tentang Penjabaran Fungsi dan Tugas Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

Namun perubahan UPTSA menjadi dinas perizinan ini menghadapi tantangan yang cukup besar. Dari wawancara Wawancara dengan salah seorang anggota Pansus DPRD yang membahas Raperda Kelembagaan pada tahun 2004 menjelaskan bahwa kepentingan-kepentingan yang terhapus dengan terbentuknya Dinas Perizinan pada dasarnya ada dua, yaitu:

- a. Kepentingan Dinas Teknis yang kewenangannya dialihkan ke Dinas Perizinan, seperti Dinas Tatakota, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Perhubungan, Dinas Pariwisata, dan Dinas Tenaga Kerja.
- b. Kepentingan personal pejabat yang kewenangannya hilang dari dinasya;
- c. Kepentingan pengawasan setelah izin dikeluarkan.¹⁰²

Sementara itu pihak yang mendukung terutama dari Tim Asistensi UPTSA menyatakan bahwa bentuk dinas akan memotong jalur koordinasi yang lama antar dinas. Dinas secara mandiri dapat menyelesaikan perizinan, tanpa perlu menunggu persetujuan dinas teknis.

Dengan status kelembagaan yang berupa dinas, kami mengharapkan organisasi ini dapat mengatasi masalah koordinasi antar dinas yang sulit, dan pada gilirannya menyebabkan keterlambatan proses pengeluaran izin.¹⁰³

Sedangkan pihak yang menolak pembentukan dinas menganggap pembentukan dinas terlalu berlebihan. Resistensi ini tidak hanya terjadi pada pejabat eselon II, tetapi juga pada pejabat eselon III, sebagaimana diungkapkan pada hasil wawancara berikut ini.

Sebenarnya pembentukan Dinas Perizinan berlebihan. Cukup saja UPTSA, Karena dinas-dinas mempunyai job yang jelas. Padahal hal ini penting untuk pengawasan.¹⁰⁴

¹⁰² Wawancara dengan Hermandodi, anggota DPRD, pada tanggal 14 Mei 2008.

¹⁰³ Wawancara dengan mantan anggota Pansus DPRD, tanggal 10 Januari 2007.

¹⁰⁴ Wawancara dengan seorang Kepala Tata Usaha, tanggal 29 Oktober 2006.

Tabel 4.4. Pro-kontra Pembentukan Dinas Perizinan

No	Isu	Pihak Pendukung	Pihak Penolak
1	Kepentingan masyarakat	Walikota, anggota Pansus Kelembagaan DPRD, LSM	Dinas-dinas teknis
2	Kemudahan koordinasi	Tim Asistensi	
3.	Pengawasan		Dinas-dinas teknis dan pejabat pengawasan

Sumber: dikompilasi dari hasil wawancara

Dari uraian tugas pokok dan fungsi pengawasan perizinan masih menjadi kewenangan dari masing-masing teknis. Misalnya pengawasan bangunan menjadi kewenangan Dinas Tata Kota. Hal ini yang sering menjadi kendala di dalam koordinasi setelah pembentukan Dinas Perizinan.

Dampak perubahan struktur organisasi pelayanan perizinan dari UPTSA menjadi Dinas Perizinan dapat dilihat dari tingkat diferensiasi, integrasi, sentralisasi, formalisasi dan spesialisasi. Perubahan aspek-aspek struktur organisasi ini dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 4.5. Perbandingan Struktur Organisasi dari UPTSA ke Dinas Perizinan

Aspek	UPTSA	Dinas Perizinan
Diferensiasi	Terdiferensiasi	Kurang terdiferensiasi
Integrasi	Tidak terintegrasi	Terintegrasi
Sentralisasi	Terdesentralisasi kedinas-dinas teknis	Tersentralisasi di Dinas Perizinan
Formalisasi	Banyak dan beragam regulasi	Regulasi yang relatif seragam
Spesialisasi	Terspesialisasi per dinas teknis	Tidak dispesialisasikan

Sumber: Hasil Olahan Data

Setelah pembentukan Dinas Perizinan, tingkat diferensiasi menjadi rendah dibandingkan dengan UPTSA. Hal ini disebabkan oleh kewenangan pelayanan izin yang disentralisasikan di Dinas Perizinan. Sebaliknya pada UPTSA, kewenangan pemberian izin tetap menjadi kewenangan dinas-dinas teknis yang bersangkutan. Tingkat diferensiasi yang rendah ini diikuti oleh terintegrasinya pelayanan izin di dinas ini. Sebaliknya setelah Dinas Perizinan terbentuk, semua kewenangan perizinan disentralisasikan di dinas ini. Seiring dengan gejala ini, tingkat spesialisasi pun menjadi lebih rendah, karena tidak ada lagi spesialisasi perizinan berdasarkan keahlian yang

dimiliki dinas-dinas teknis. Gejala ini menyebabkan pula tingkat formalisasi organisasi menjadi lebih rendah setelah Dinas Perizinan terbentuk. Hal ini disebabkan oleh jumlah aturan yang mengatur tentang perizinan menjadi lebih sederhana dibandingkan sebelumnya.

4.5. Dampak Perubahan Struktur Organisasi pada Manajemen Pengetahuan Pelayanan Perizinan

4.5.1. Dampak Perubahan Struktur Organisasi pada Rekrutmen Pegawai

Setelah dilimpahkannya pelayanan perizinan ke Dinas Perizinan, maka terjadi integrasi jenis perijinan yang dilayani oleh Dinas Perizinan sebanyak 34 (tiga puluh empat) jenis perijinan. Pelayanan tiga puluh lima izin lainnya masih dilaksanakan oleh instansi teknis terkait, seperti Izin Peruntukan Lahan (IPL) masih dilayani oleh BAPPEDA, Izin Lokasi, Izin perubahan penggunaan tanah (TPPT), Izin Peningkatan, pemanfaatan penggunaan tanah (IP3T), masih ditangani oleh BPN, Izin Praktik berkelompok dokter umum/ gigi/spesialis masih dilayani oleh Dinas Kesehatan dan Izin penyelenggaraan reklame masih dilayani oleh KPPD.

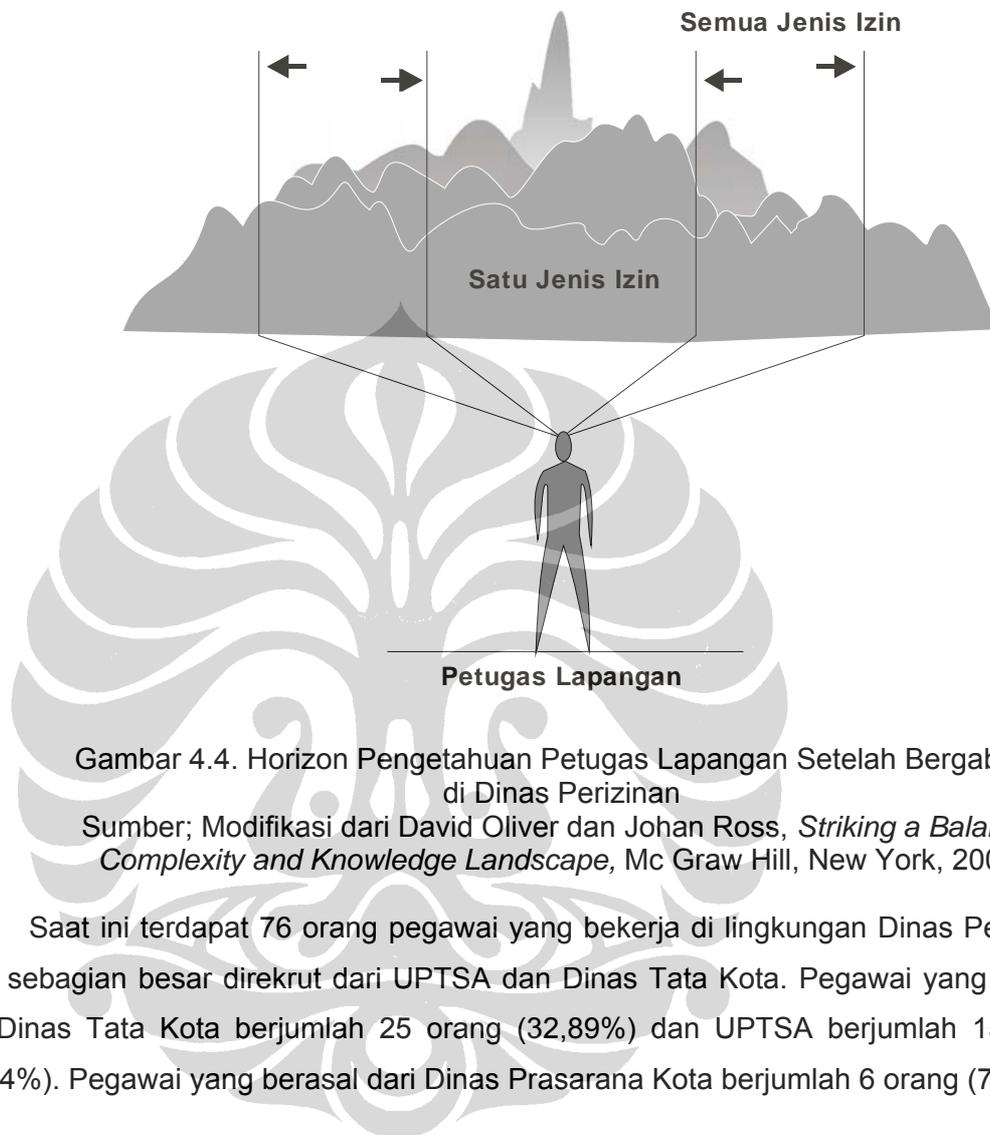
Penggabungan pelayanan ini menyebabkan tidak adanya spesialisasi pelayanan. Dengan kata lain, semua pegawai harus memahami semua aspek pelayanan yang teknis. Oleh karena itu rekrutmen pegawai merupakan fase yang paling krusial di dalam Dinas Perizinan,¹⁰⁵ karena berbagai alasan, yaitu:

- a. Kemampuan teknis atau pengetahuan (*tacit*) yang dimiliki;
- b. Dinas-dinas yang kehilangan kewenangan akan enggan membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Perizinan.

Pengetahuan didalam organisasi adalah anggota organisasi yang bersifat *heterogen*, terutama keahlian yang *beragam*. Dengan terbentuknya Dinas Perizinan sebagai satu lembaga yang mengeluarkan perizinan, maka disyaratkan adanya berbagai keahlian untuk menangani permohonan perijinan. Artinya petugas lapangan harus memahami ijin rekame dan HO atau HO dan IMBB dan seterusnya. Dengan kata lain ada perubahan horizon pengetahuan, dari yang sempit ke horizon yang lebih luas; dari spesialisasi pengetahuan satu jenis izin ke generalisasi penguasaan pengetahuan dari semua jenis perizinan. Oleh karena itu dalam masa-masa awal beroperasinya Dinas Perizinan, sering diadakan berbagi pengetahuan (mentoring) sesama mereka yang

¹⁰⁵ Wawancara dengan Kepala Dinas Perizinan, tanggal 15 Januari 2007, yang dikatakan adalah pengalaman yang dimiliki oleh pegawai yang direkrut dari berbagai dinas dan lembaga di lingkungan Pemerintah Kota.

didorong oleh kepemimpinan Kepala Dinas Perizinan. Kepala Dinas ini dikenal sosok yang sangat disiplin, dan selalu paling awal hadir di kantornya.¹⁰⁶



Gambar 4.4. Horizon Pengetahuan Petugas Lapangan Setelah Bergabung di Dinas Perizinan

Sumber; Modifikasi dari David Oliver dan Johan Ross, *Striking a Balance: Complexity and Knowledge Landscape*, Mc Graw Hill, New York, 2000.

Saat ini terdapat 76 orang pegawai yang bekerja di lingkungan Dinas Perizinan, yang sebagian besar direkrut dari UPTSA dan Dinas Tata Kota. Pegawai yang berasal dari Dinas Tata Kota berjumlah 25 orang (32,89%) dan UPTSA berjumlah 15 orang (19,74%). Pegawai yang berasal dari Dinas Prasarana Kota berjumlah 6 orang (7,89%).

¹⁰⁶ Selama seminggu partisipasi observasi, kepala dinas selalu hadir di kantor pk1 6.30 WIB sebelum bawahannya hadir.

Tabel 4.5. Asal dan Latar Belakang Pendidikan Pegawai Dinas Perizinan (2006)

Latar Belakang Pendidikan	UPTSA	Dinas-dinas lain	Dinas Tata Kota	Dinas Prasarana Kota	Sekwan	Kecamatan	Dari bagian-bagian di Sekda Kantor	Pengolahan Data Elektronik	CPNS	Jumlah	Persentase
STM/U	13	2	18	6	1		4	3	4	51	67.11%
DIII	1	1	3		1			1	2	9	11.84%
S1	1	2	4			1	4	1	1	14	18.42%
	15	6	25	6	2	1	9	5	7	76	100.00
	19.74%	7.89%	32.89%	7.89%	0.03%	0.13%	0.01%	0.06%	9.21%		

Sumber: Diolah dari Dinas Perizinan, 2006

Besarnya proporsi pegawai yang berasal dari Dinas Tata Kota bertujuan untuk pelayanan perizinan IMBB, dan sebagian besar adalah petugas lapangan dengan latar belakang pendidikan Sekolah Teknik Menengah (STM). Sedangkan pegawai yang berasal dari UPTSA adalah pegawai-pegawai yang mempunyai pengalaman panjang dalam pelayanan satu atap dan diperbantukan di UPTSA dari tahun 2001 sampai tahun 2005. Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa sumber dan latar belakang pengetahuan *tacit* pegawai di Dinas Perizinan heterogen. Penting petugas lapangan sebagai praktisi yang mempunyai pengetahuan *tacit*, diakui oleh Kepala Dinas Perizinan, terutama di dalam rangka memperbaiki kinerja pelayanan perizinan.

Nyawa saya adalah petugas lapangan. Artinya manajemen tergantung kepada *tacit knowledge* petugas lapangan. Bilamana menghadapi masalah yang tidak sesuai dengan SOP maka akan didiskusikan ke pihak manajemen (kabid dan kadis) untuk memecahkan masalah (produksi pengetahuan). Prosesnya diskusi informal, lalu dirumuskan pengetahuan baru.¹⁰⁷

SDM kami masih kurang kuantitas dan kualitasnya, kekurangannya dalam menangani izin maka dari itu kerjanya tim mereka dituntut harus tahu semua izin, semuanya harus tahu semuanya, misalnya petugas lapangan yang hanya tahu IMBB sekarang harus cek lapangan juga di HO.¹⁰⁸

Dalam pelayanan perizinan seperti disebutkan di atas, pengalaman dari masing-masing pegawai dikombinasikan ke dalam satu dinas. Sebagaimana diakui oleh Kepala Dinas Perizinan bahwa petugas lapangan adalah nyawa dari pelayanan perizinan. Pada masa sebelumnya, pengolahan data oleh petugas lapangan dilakukan di masing-masing

¹⁰⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas tanggal 17 Januari 2007.

¹⁰⁸ Wawancara dengan Kepala Dinas tanggal 11 Januari 2007.

dinas teknis, tetapi setelah Dinas Perizinan terbentuk, semua proses dilakukan di satu lembaga. Dapat dikatakan bahwa Kepala Dinas mempunyai tugas berat dalam membentuk tim-tim baru yang beranggotakan pegawai dari beberapa dinas teknis yang biasa bekerja dalam tugas pokok dan fungsi pemberian izin sejenis. Pernyataan Kepala Dinas pada waktu masa-masa awal organisasi baru beroperasi sebagai berikut:

“Pada masa awal Dinas terbentuk, kami mengalami kesulitan di dalam menggabungkan berbagai petugas lapangan dari latar belakang berbeda (keahlian dan pengalaman dari petugas lapangan yang berasal dari berbagai dinas teknis). Oleh karena itu kami mengadakan in-house training dari mereka untuk mereka. Bagaimana “kebiasaan dan kemampuan yang dimiliki” pada waktu di dinas sebelumnya digunakan pada pola pelayanan perizinan yang baru”¹⁰⁹

Untuk mengembangkan kemampuan kelompok dan organisasi, maka pembentukan tim lapangan merupakan suatu keniscayaan. Proses pengembangan tim lapangan di Dinas Perizinan, yang dimulai dari pembentukan, konflik baru, penyusunan norma, sampai pada pelaksanaan. Konflik sebagai akibatnya hilang kewenangan dinas-dinas teknis masih mewarnai di dalam pelaksanaan pekerjaan tim sehari-hari. Konflik dalam bidang pengawasan pasca izin dikeluarkan sering mewarnai setelah Dinas Perizinan berdiri.



Gambar 4.5. Pengembangan Tim Lapangan
 Sumber: Modifikasi dari Grez Stewart, et al, Team Work and Group Dynamics, John Wiley & Sons, Inc, New Cork, 1999, h. 90.

¹⁰⁹ Wawancara dengan Dra. Pontjosiwi, 13 Januari 2007

Pembentukan tim gabungan ini memerlukan waktu kurang lebih 3 bulan, mulai dari pembentukan tim lapangan gabungan sampai menjadi tim kerja. Proses sosialnya melalui konflik-konflik, karena dari berbagai latar belakang. Penyesuaian antara pegawai lapangan, karena berbeda budaya sesuai dengan asal organisasi sebelumnya.

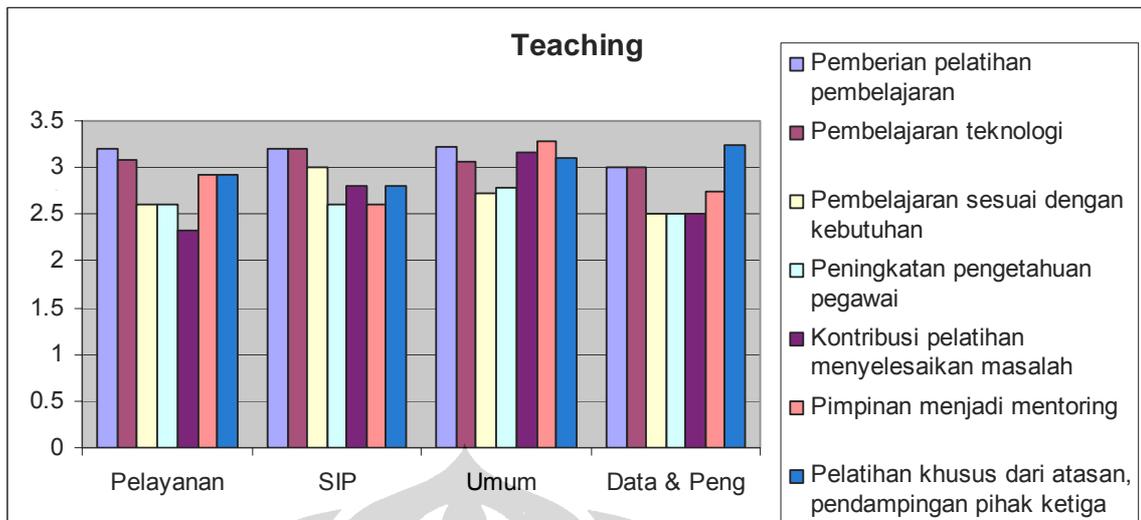
Proses pembentukan tim petugas lapangan membutuhkan waktu kurang lebih 3 sampai 6 bulan, diikuti dengan pertukaran pengalaman antar mereka, baik formal maupun informal dalam bentuk pelatihan internal. Jumlah pelatihan “*in-house*” lebih banyak dilakukan daripada pelatihan yang narasumbernya dari luar organisasi, yakni tujuh (7) kali dalam tahun 2006. Narasumber dalam pelatihan adalah pegawai yang berasal dari Dinas-dinas Teknis yang mempunyai pengalaman dalam pelayanan perizinan tertentu, misalnya pelayanan IMBB yang disampaikan oleh Ir. Sugiri yang berasal dari Dinas Tata Kota.

Tabel 4.6. Jenis dan Jumlah Pelatihan di Dinas Perizinan (2006)

No	Jenis Pelatihan	
	Narasumber dari luar organisasi (Aquisisi informasi)	Narasumber dari dalam organisasi (group learning)
1	Pelayanan Prima	Perizinan IMBB
2	Manajemen Konflik	Perizinan HO
3	Manajemen Mutu	Perizinan Usaha Wisata
4	Penampilan Menarik	Perizinan Reklame
5		Perizinan Usaha Angkutan
6		Perizinan Perusahaan
7		Perizinan Saluran Air Limbah
Jumlah	4 kali	7 kali

Sumber: Dinas Perizinan

Selama Tahun 2006 jumlah pelatihan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan sebanyak 11 (sebelas) kali, yang mengutamakan berbagi pengalaman dan pengetahuan dari petugas lapangan yang menguasai proses perizinan IMBB, HO, Usaha Wisata, dan Daftar Perusahaan dalam bentuk *in-house training*. Sebagaimana disebutkan di depan bahwa dari forum inilah dilahirkan dan pematangan ide *routing slip* untuk kemudian diprogramkan.



Gambar 4.10. Persepsi Pegawai pada Pelatihan dan Pendidikan

Sumber: Data Primer

Persepsi pegawai di lingkungan Dinas Perizinan menunjukkan bahwa pelatihan-pelatihan yang diadakan memberikan nilai tambah bagi pegawai, dan memenuhi kebutuhan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi sehari-hari. Di lingkungan Bidang Pelayanan, kontribusi pelatihan pada pengenalan teknologi baru dan pembelajaran dianggap baik.

4.5.2. Proses Pencerapan Pelayanan Perizinan

Sebagai organisasi yang baru, Dinas Perizinan berusaha untuk melakukan *sense making* terhadap lingkungannya. Dampak langsung dari perubahan struktur organisasi dari UPTSA menjadi Dinas Perizinan adalah terjadinya integrasi kewenangan dan tanggungjawab pada Dinas Perizinan. Hal ini menyebabkan para pejabat di lingkungan dinas mempunyai tanggungjawab yang besar di dalam mempercepat pelayanan perizinan. Pelayanan prima pelayanan perizinan dicerap semua pejabat sesuai dengan posisinya masing-masing. Uraian berikut menjelaskan bagaimana perbedaan pencerapan dari walikota dengan kepala dinas serta kepala bidang dan petugas lapangan.

Didalam organisasi, *sense making* mempunyai beberapa fungsi, yaitu mengurangi ketidakpastian dan meminimalisir keganjilan (*dissonance*), membangun identitas, dan menciptakan makna. Sebuah organisasi pada hakekatnya adalah sebuah jaringan makna bersama antar individu (*a network of inter-subjectively shared meanings*) yang dikembangkan melalui pengembangan dan penggunaan bahasa yang sama dan interaksi sosial sehari-hari.

Weick sebagaimana dijelaskan sebelumnya menggunakan tujuh karakteristik *sense making*, yaitu sosial, identitas, retrospektif, *cues*, *ongoing*, plausible dan enaktif. Sesuai dengan masalah studi yang ingin menjawab bagaimana dampak dari perubahan struktur organisasi pada proses *sense making*, maka analisis ditujukan pada proses deliberasi kebijakan dalam bentuk pembicaraan organisasi (*organizational conversation*) atau dialog tentang pelayanan perizinan. Deliberasi pelayanan perizinan adalah status kelembagaan, kualitas pelayanan, dan tanggapan pada perubahan lingkungan. Organisasi memulai untuk bertindak, dan melihat tanda-tanda pelayanan perizinan dalam konteks sosial, dan hal ini membantu mereka untuk mengadakan retrospeksi apa yang sedang terjadi, apa penjelasannya dan apa yang dilakukan dimasa yang akan datang.

Proses *sense making* dapat dilihat secara historis dari proses pendirian Dinas Perizinan sebagaimana diuraikan dalam sebelumnya. Walikota Yogyakarta menyatakan bahwa pada tiga tahun pertama lebih banyak memberikan makna pada situasi lingkungan dan masalah pelayanan perizinan. Interpretasi dan konstruksi lingkungan internal dan eksternal untuk melakukan inovasi pelayanan perijinan ini, sangat mempengaruhi inovasi organisasi pada tahun-tahun berikutnya.

Saya memahami otonomi daerah diarahkan kepada pembangunan partisipatif. Untuk itu diperlukan *trust* antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. *Trust* lebih lanjut membutuhkan keterbukaan dan komunikasi. Komunikasi yang intensif ini diperlukan karena:

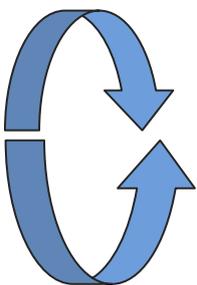
'Pemerintah tidak atau belum tahu apa yang dialami oleh masyarakat'
Pemerintah tidak mampu,
Pemerintah tidak mau.¹¹⁰

Pernyataan walikota tersebut menunjukkan bahwa jajaran eksekutif di lingkungan Pemerintah Kota harus berusaha mengetahui masalah-masalah pelayanan publik, terutama persoalan pelayanan perizinan. Secara implisit, Walikota menghendaki organisasi Pemerintah Kota Yogyakarta dapat mengelola pengetahuan. Makna pemerintah belum tahu dipahami sebagai perlunya semua pejabat di lingkungan organisasi untuk berinisiatif mencari tahu.

Sense-making organisasi pemerintahan kota Yogyakarta dalam Pembentukan Dinas Perijinan sebagai perubahan organisasi pelayanan perijinan dimulai dengan *sense making*. Proses *sense-making* dimulai dengan kegiatan *enactment*, seleksi dan retensi. Memberikan keyakinan pada orang lain dan berargumen serta menyampaikan harapan (*arguing and expecting*).

¹¹⁰ Wawancara tanggal 26 Oktober 2006 dengan Hery Zudianto

Tabel 4.7. Proses Sense-making Organisasi Pemerintah Kota

	Proses mental	Berargumen (<i>arguing</i>): Anggota Tim mengevaluasi dalam kordinasi Tim Asistensi UPTSA,
		Mengharapkan (<i>expecting</i>):Pegawai di UPTSA, Bag organisasi menyeleksi dan menginterpretasi data dan pengalaman mereka
		Membuat komitmen (<i>committing</i>): Semua pegawai UPTSA memiliki komitmen untuk mendukung perubahan struktur organisasi
	Proses aksi	Memanipulasi (<i>manipulating</i>): negosiasi dari Kabag organisasi untuk pembentukan dinas, <i>outsourcing</i> studi dari Prosumen Mandiri.

Sumber: Modifikikasi dari Chun Wei Choo, *The Knowing Organization*, Oxford University Press, 1998, h. 78.

Enaktif

Proses *sense making* dimulai dengan sikap enaktif. Integrasi kewenangan pemberian izin ke Dinas Perizinan menyebabkan tidak ada lagi spesialisasi teknis perizinan. Hal ini berpengaruh pada sikap enaktif pimpinan atas dan menengah. Sikap enaktif Walikota tentang pentingnya pelayanan perizinan yang cepat dan murah belum tentu disikapi sama oleh pimpinan dibawahnya, misalnya Kepala Dinas dan Kepala Bidang. Kritik masyarakat terhadap pelayanan perizinan setelah Dinas Perizinan berdiri melalui UPIK dan surat pembaca yang selalu dipantau oleh Badan Informasi Daerah (BID), harus ditanggapi oleh semua level pimpinan. Wawancara dengan Walikota berikut ini menunjukkan langkah enaktif organisasi pemerintahan dalam pelayanan perizinan.

Kita bekerja selalu dipantau oleh masyarakat, setiap hari ada aja masalah yang harus diselesaikan. Kalau masyarakat mengeluh lewat UPIK kita harus menyelesaikan cepat. Memang tidak semua pegawai kami siap. Demikian juga kritik lewat media massa di Yogyakarta ini sangat penting bagi kita, dan kadang-kadang kita keteteran melayani mereka. Selain itu masyarakat kota Yogyakarta dikenal terdidik dan kritis sehingga kita harus mengimbangnya.¹¹¹

Sikap enaktif Walikota sebagai pimpinan puncak terlihat tidak disikapi sama oleh pimpinan di bawahnya. Persepsi walikota, sikap pejabat eselon II dan III lambat merespon kritik dan respon masyarakat. Walaupun Dinas Perizinan berusaha bersikap enaktif terhadap keluhan masyarakat.

Sebagai dinas baru kami berusaha memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat Kota Yogyakarta, yang dikenal sebagai masyarakat terdidik dan kritis terhadap semua

¹¹¹ Wawancara dengan Walikota dan anggota Komisi A DPRD tanggal 2 Januari 2007.

pelayanan pemerintah. Pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta harus terbaik, murah, tidak bertele-tele dan tepat waktu.¹¹²

Perbedaan ini sering muncul didalam proses pencerapan, dan sering menghasilkan konstruksi masalah yang berbeda antara pimpinan puncak dengan pimpinan menengah dan pejabat lapangan. Pejabat menengah menganggap sikap enaktif walikota sebagai sikap yang terlalu berlebihan dan cepat serta tidak melihat kemampuan bawahan.

Seorang pejabat juga mengaku membeci walikota dan wakilnya. Bencinya kok selama ini yang dimanjakan hanya masyarakat saja. *Mbok sekali-kali kami ini juga dicintai dan diperhatikan*, kata pejabat itu.¹¹³

Sikap enaktif yang berbeda ini mengharuskan organisasi mencari titik kompromi didalam melakukan konstruksi masalah. Pimpinan organisasi dari berbagai level melakukan komunikasi satu sama lain, walaupun melalui proses penyesuaian yang lama. Interpretasi terhadap tuntutan masyarakat yang berbeda dari berbagai level pimpinan organisasi

Sosial

Oleh karena, *sense making* bersifat sosial, maka diskusi dan dialog merupakan metode untuk menjelaskannya. Sikap enaktif Walikota memang tidak berada dalam ruang hampa, namun dalam konteks sosial tertentu. Walikota mendefinisikan organisasi pelayanan sebagai berikut:

“Ya, ini adalah konsekuensi kita sebagai pelayan masyarakat. Kalian semua adalah pelayan masyarakat dan saya ini koordinatornya. Jadi, sebelum ingin dimanjakan oleh walikota dan wawali, kalian semua harus bisa *memanjakan masyarakat Yogya dulu dengan memberikan pelayanan terbaik*”.¹¹⁴

Semua pejabat di Dinas Perizinan sebagai organisasi yang bertugas melayani perizinan pada khususnya dan pejabat dari dinas-dinas lain, didefinisikan secara sosial sebagai salah satu pelayan masyarakat. Organisasi pemerintahan kota merupakan organisasi sosial yang melayani masyarakat. Definisi ini sudah tentu tidak secara mulus diterima semua pimpinan dari semua level. Akhirnya ada pejabat yang menganggap mereka kurang diperhatikan dan menerima beban kerja yang berat. Beban kerja yang berat ini nampak pada hasil observasi dan wawancara berikut:

Tiap pagi kita ada apel pagi, bu ponco langsung ada pengumuman, misal si A, si B rapat dimana ada permasalahan apa yang perlu kita bahas, jika kita punya ide langsung disampaikan, sering bu ponco jika punya ide langsung disampaikan biar nggak lupa.

¹¹² Wawancara dengan Pontjosiwi, tanggal 11 Januari 2007.

¹¹³ Radar Jogja, tanggal 25 Oktober 2007.

¹¹⁴) Radar Jogja, Selasa Kliwon 25 Oktober 2005, hal.1 dan hal 7.

Bawahan langsung dapat menyampaikan langsung ke atasan yang lebih tinggi biar tidak menghambat dan dapat mempercepat ide.¹¹⁵

Dra. Poncosiwi sebagai pimpinan organisasi mendefinisikan pelayanan masyarakat dalam bentuk penyelesaian masalah setiap hari dari masalah yang dihadapi setiap hari. Sedangkan bagi pimpinan level bawah atau pejabat lapangan dianggap sebagai pekerjaan yang berat.

Kontruksi Identitas

Perilaku organisasi selalu mencerminkan identitasnya, baik yang ditunjukkan oleh individu maupun kelompok secara kolektif. Identitas kolektif sebagai hasil dari perubahan organisasi tidak dapat terbentuk dalam waktu yang singkat. Identitas organisasi sebagai pelayan masyarakat yang dikehendaki walikota, disikapi oleh bawahannya dengan penyesuaian perlahan-lahan. Sebagai organisasi baru, Dinas Perizinan berusaha membentuk identitas diri.

Kita juga banyak belajar dari masyarakat untuk menjawab persoalan yang muncul seperti gempa ini ada pokmas yang mengatakan cara yang baik untuk lapangan seharusnya seperti ini maka kita ikuti. Intinya kita tidak bisa berhenti untuk belajar dan jangan merasa benar, kita ketahui pemerintah sebagai pelayan masyarakat¹¹⁶

Dengan terbentuknya Dinas Perizinan, maka pelayanan perizinan menjadi identitas pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Integrasi pelayanan perizinan menyebabkan pembentukan identitas bagi organisasi pemerintahan kota menjadi lebih mudah.

Restrospektif

Restrospektif adalah elemen *sense making* yang mengacu kepada kesadaran apa yang telah dilakukan, melakukan imajinasi dan apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang bilamana melakukan hal tersebut. Informan ditanya tentang pengalaman masa lalu yang berkaitan dengan tugas-tugas sekarang.

Kalau dengan pihak internal dengan kepala dinas kita sering berkoordinasi dengan banyaknya masalah yang muncul. Dengan petugas lapangan, bidang-bidang lain kalau tidak begitu tidak selesai, pihak lapangan sering memberi permasalahan jika seperti ini bagaimana.¹¹⁷

Kesadaran ini muncul dari pengalaman selama ini bahwa koordinasi merupakan hal cukup sulit dilakukan di masa lalu dan masih menjadi masalah walaupun Dinas

¹¹⁵ Wawancara dengan Kepala Bidang Perizinan, 11 Januria 2007.

¹¹⁶ Wawancara tanggal 5 Januari 2007

¹¹⁷ Wanwancara dengan Kepala Tata Usaha, tanggal 6 Januari 2007.

Perizinan sudah terbentuk. Oleh karena itu, walaupun Dinas Perizinan sudah memiliki wewenang yang besar, namun kesadaran akan koordinasi menjadi hal yang penting untuk memecahkan masalah.

Tim Pembina kelembagaan, ada tim kebijakan dan tim teknis, untuk menjadi sebuah dinas perlu adanya kewenangan yang harus dicermati karena dinas yang dulu melekat dengan dinas yang lain, kesiapan dari UPTSA dulu kepalanya adalah asisten, kemudian Kabag perkotaan maka ada evaluasi dari tim kebijakan kalau begitu perlu orang yang berkonsentrasi yang ditempatkan disana tapi ada pemikiran jika hanya ditempatkan tanpa diberi kompensasi maka tidak ada yang mau oleh karena itu dikeluarkan sebuah kewenangan bahwa mendapatkan kompensasi serta adanya kewenangan misalnya cek lapangan¹¹⁸

Fokus pada Tanda-tanda (*cues*)

Organisasi selalu berusaha menginterpretasi dan menanggapi informasi yang diterima. Sebagai wakil dari organisasi, tanda-tanda yang berupa kritik dari masyarakat kepada Walikota melalui saluran UPIK dan surat pembaca. Selanjutnya walikota mendisposisikan kritik tersebut ke Dinas Perizinan. Selanjutnya pejabat di lingkungan Dinas Perizinan menangkap tanda-tanda dalam tapan yang lebih teknis. Protes terhadap pelayanan perizinan merupakan tanda-tanda yang harus direspon oleh pegawai. Pengurusan IMBB untuk korban gempa bumi sebagai contoh dari wawancara berikut.

Kita juga sering koordinasi dengan pihak pertanahan masalah SKPT misal: SKPT tidak menunjuk peta yang mana menggunakan SKPT.

Ongoing

Sensemaking adalah proses yang tidak pernah berhenti dan dimulai. Seseorang selalu berada di tengah situasi kompleks dan mereka berusaha untuk memecahkannya dengan membuat asumsi-asumsi baru atau merevisi asumsi-asumsi yang ada.¹¹⁹ Kejadian masa lalu direview dengan kejadian sekarang dan memori masa lalu digunakan untuk menginterpretasi situasi sekarang.

¹¹⁸ Wawancara tanggal 5 Januari 2007.

¹¹⁹ Dilthey dikutip oleh Rickman. H.P. (ed), *W Dilthey: Selected Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1976.

Tabel 4.8. Ringkasan Pencerapan Pimpinan pada Pelayanan Perizinan

	Pimpinan puncak (walikota)	Pimpinan menengah/eselon II kepala dinas)	Eselon III	Konsensus
Enaktif	Wajah pelayanan masyarakat	Pelayanan prima	Penyelesaian masalah per kasus	Peningkatan pelayanan perizinan
Sosial	Pelayanan masyarakat	Situasi lingkungan	Situasi lapangan	Keterkaitan dengan masyarakat
Konstruksi Identitas	Pelayanan publik	Salah satu unit pelayanan	Petugas	Pelayanan perizinan sebagai maskot pelayanan
Retrospektif	Kemudahan pelayanan	Pelayanan dengan organisasi dinas	Kemudahan pekerjaan	Keberlangsungan dengan lembaga dinas
Cues	Kritik lewat UPIK	Hasil IKM	Kelengkapan surat	Antisipasi pada kritik
Ongoing	Penilaian masyarakat pada pelayanan publik di kota	Interaksi dengan pemangku kepentingan	Proses interaksi dengan konsumen	Proses perbaikan terus menerus

Hasil pencerapan yang didefinisikan oleh semua level pimpinan organisasi di atas mempunyai perbedaan skala dan penekanan. Bagi pimpinan puncak pelayanan perizinan merupakan etalase pelayanan publik. Dengan interpretasi ini, maka desain dan penataan kantor pelayanan di Dinas Perizinan dibuat menyerupai organisasi pelayanan swasta. Semua karyawan mengenakan pakaian yang berbeda dengan pegawai negeri pada umumnya. Sementara itu, bagi pimpinan eselon III dan petugas lapangan, penyelesaian masalah administrasi pelayanan perizinan yang menumpuk, karena integrasi kewenangan pengeluaran izin.

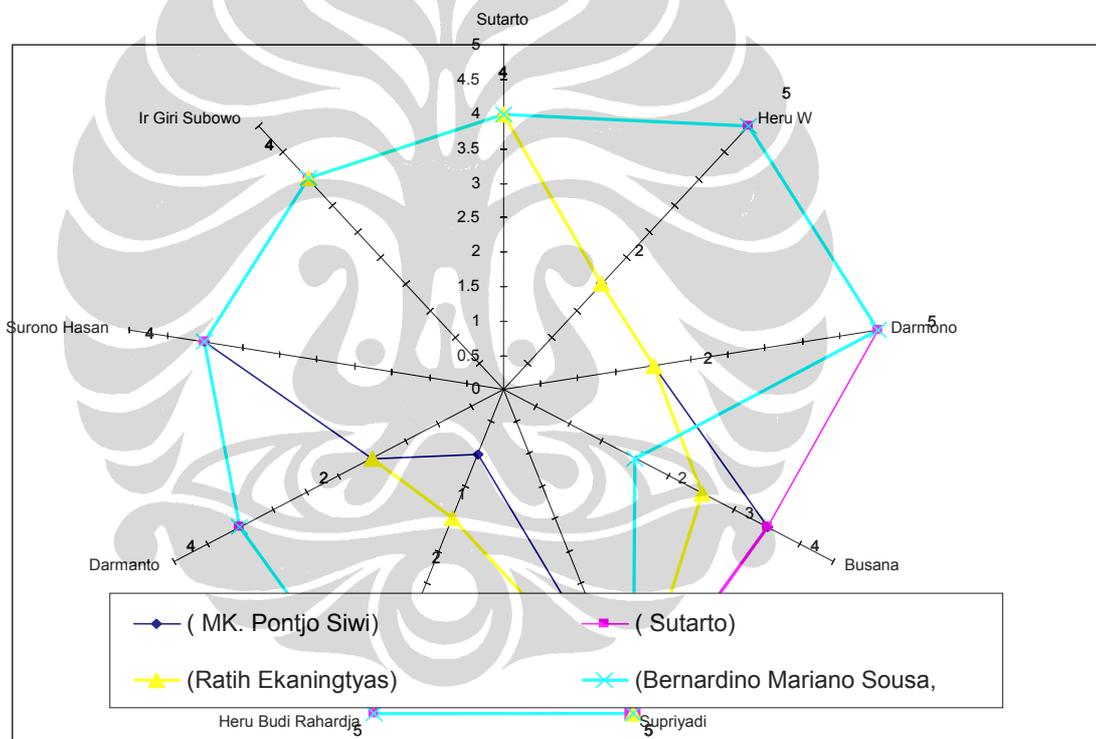
4.5.3. Pemanfaatan Pengetahuan Tacit

Organisasi selalu berusaha memperoleh informasi untuk membuat keputusan. Dinas Perizinan dan organisasi pemerintahan Kota Yogyakarta pada umumnya membuat skenario untuk menjelaskan makna dari tanda-tanda dan bagaimana merespon serta membuat keputusan. Hal yang didapat adalah penjelasan yang masuk akal, yang menjelaskan sebuah situasi dan mengarahkan tindakan, yang dianggap koheren, kredibel dan diterima secara sosial.

Perubahan struktur organisasi dalam bentuk dinas menyebabkan bentuk koordinasi berubah dari, koordinasi antar satuan perangkat daerah dengan koordinasi internal di Dinas Perizinan. Dari hasil pengamatan bentuk koordinasi di Dinas Perizinan

tidak mempunyai standarisasi yang jelas, dapat berupa koordinasi dalam forum apel pagi, rapat informal kepala dinas dengan kepala bidang, rapat pleno atau pertemuan informal lainnya.¹²⁰ Penyelesaian masalah perizinan mendirikan bangunan bagi korban Gempa bumi 27 Mei 2006 menunjukkan bahwa bentuk koordinasi lebih menggunakan pertemuan informal yang hampir setiap hari dilakukan baik di kantor maupun di lapangan. Jaringan komunikasi antara petugas lapangan dengan kepala-kepala bagian lebih berdasarkan pada kompetensi pejabat yang bersangkutan. Pejabat yang memiliki pengalaman lapangan yang panjang merupakan pihak yang paling sering dimintai pendapat untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

Hasil angket di bawah ini menunjukkan bahwa Sutarto dan Bernadito merupakan pejabat yang lebih sering dihubungi atau dimintai pendapat oleh petugas lapangan daripada Ratih Ekaningtyas.



Gambar 4.11. Pihak-pihak yang diminta Pendapat dalam Menyelesaikan Masalah oleh Petugas Lapangan
Sumber: Olahan Data Sekunder

Dari data jaringan informasi antara delapan orang (8) petugas lapangan diatas, diketahui bahwa mereka lebih berkomunikasi dengan kepala bidang Sutarto dan Bernardito Mariano Sousa, karena yang dianggap paling mengetahui masalah-masalah yang dihadapi di lapangan. Henry Minzberg mengklasifikasikan organisasi yang ada di

¹²⁰ Partisipasi observasi penulis dari tanggal 2 sd/ 15 Januari 2007.

lingkungan petugas lapangan ini sebagai *'the operating adhocracy'*, yang merupakan tim multidisiplin dan memecahkan masalah secara langsung berkaitan dengan kebutuhan klien.¹²¹ Karakter *adhocrasi* ditunjukkan oleh peran kepala bidang sebagai manajer, yakni manajer fungsional, manajer mengintegrasikan dan manajer proyek,¹²² yang diperankan oleh Kepala Bidang Pelayanan Sutarto. Pengurusan pelayanan IMBB bagi korban Gempa Bumi tanggal 27 Mei 2006, yang harus menerbitkan lebih kurang 1000 IMBB. Pola manajemen penerbitan IMBB lebih menyerupai proyek, dengan target penyelesaian pada tanggal 29 Februari 2007, dengan tidak membedakan antara kepala bidang dengan kepala seksi, yang digambarkan dengan interaksi sosial antara pegawai diatas. Seksi Penelitian Lapangan ini dapat dikatakan terpotong (*truncated*) dari organisasi.¹²³

Persepsi pegawai terhadap latar belakang organisasi yang menjadi kondisi pendorong (*enabling*) penciptaan pengetahuan diketahui bahwa Dinas Perizinan dalam kategori "baik", dengan skor rerata sebesar 3,00. Aspek-aspek yang dinilai dalam penilaian pegawai adalah aspek rekrutmen pegawai, kemampuan Dinas didalam menyelesaikan masalah, lingkungan kerja, kepemimpinan kepala dinas dan komunikasi dengan pimpinan.



Keterangan: 0 <= 0,99 = tidak baik; 0,99 <= 1,99 = kurang baik; 1,99 <=2,99 baik; dan 2,99 <=4,00 sangat baik.

Gb . 4.12. Persepsi Pegawai pada Organisasi Dinas Perizinan

Dari respon pegawai semua bidang dan bagian tata usaha diketahui bahwa lingkungan organisasi Dinas Perizinan dalam kategori baik sebagai lingkungan yang mendorong lahirnya pengetahuan baru, seperti aspek-aspek sumber rekrutmen pegawai, kemampuan memecahkan masalah, lingkungan kerja, komunikasi dengan

¹²¹ Lihat Henry Mintzberg, *The Structuring of Organization*, Prentice-Hall, London, 1979.

¹²² *Ibid*, h. 435.

¹²³ Mintzberg menggunakan istilah *truncation* di dalam *adhocracy* yang terbentuk karena kebutuhan organisasi dalam melayani konsumen; kebebasan untuk membuat keputusan sesuai dengan masalah yang dihadapi dan bebas dari kontrol bagian administratif dalam organisasi.

pimpinan dan kerjasama. Aspek yang paling rendah dinilai oleh pegawai adalah rekrutmen pegawai berdasarkan keahlian meskipun pada saat ini dalam kategori baik

Setelah ditimpa oleh Gempa Bumi pada Tanggal 27 Mei 2006, Dinas Perizinan bertugas membantu warga gempa didalam membangun rumah dari dana bantuan Rekonstruksi. Diskusi informal telah dilakukan hampir setiap hari di Ruang Kerja Kepala Dinas setelah apel pagi dan melaksanakan rapat pleno seluruh pegawai dinas sekali dalam sebulan. Dalam diskusi ini, masing-masing peserta membagi masalah dan berusaha menginterpretasikan untuk memberikan makna dan tujuan bersama. Organisasi berusaha mengkonstruksikan makna, agenda dan identitas Dinas Perizinan sebagai organisasi yang baru. Forum-forum diskusi informal tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 4.9. Forum untuk Formulasi Masalah

No	Metode	Peserta	Tujuan dan Pemegang Peran
1	Apel Pagi	Semua pegawai	Informasi pekerjaan hari ini dan masalah yang harus diselesaikan
2	Diskusi Informal	Kepala Dinas dan Kepala Bidang atau dinas atau pegawai terkait	Pemetaan masalah Formulasi masalah
3	Rapat Pleno	Semua pegawai	Pemetaan masalah

Sumber: Hasil Partisipan Observer

Tiap pagi kita ada apel pagi, bu ponco langsung ada pengumuman, misal si A, si B rapat dimana ada permasalahan apa yang perlu kita bahas, jika kita punya ide langsung disampaikan, sering bu ponco jika punya ide langsung disampaikan biar nggak lupa. Bawahan langsung dapat menyampaikan langsung ke atasan yang lebih tinggi biar tidak menghambat dan dapat mempercepat ide.¹²⁴

4.5.4. Masalah Pelayanan Perizinan Setelah Terbentuknya Dinas Perizinan

Setelah Dinas Perizinan beroperasi, masalah yang sudah diantisipasi sebelumnya pun mulai muncul. Dinas ini mulai kewalahan dalam melayani klien yang banyak. Dengan jumlah pegawai terbatas dan pengalaman organisasi yang masih muda, maka pegawai lapangan dan bidang administrasi pelayanan mulai tidak mampu memberikan pelayanan maksimal.

Dari diskusi informal dengan pegawai di lingkungan Kepala Bagian dan Kepala Bidang di lingkungan Dinas Perizinan, diformulasikan masalah yang harus diselesaikan adalah:

¹²⁴ Wawancara dengan Hardono, Kepala Tata Usaha, pada Tanggal 12 Januari 2007.

1. Perlunya pelayanan izin yang cepat.
2. Banyaknya surat permohonan yang masuk sekaligus \pm 4000 izin
3. Penanganan korban gempa harus selesai Januari 2007.
4. Kurang optimal kerja petugas lapangan dalam hal pendataan IMBB
5. Ketidaktahuan perjalanan proses perizinan
6. Kompensasi pada karyawan¹²⁵.

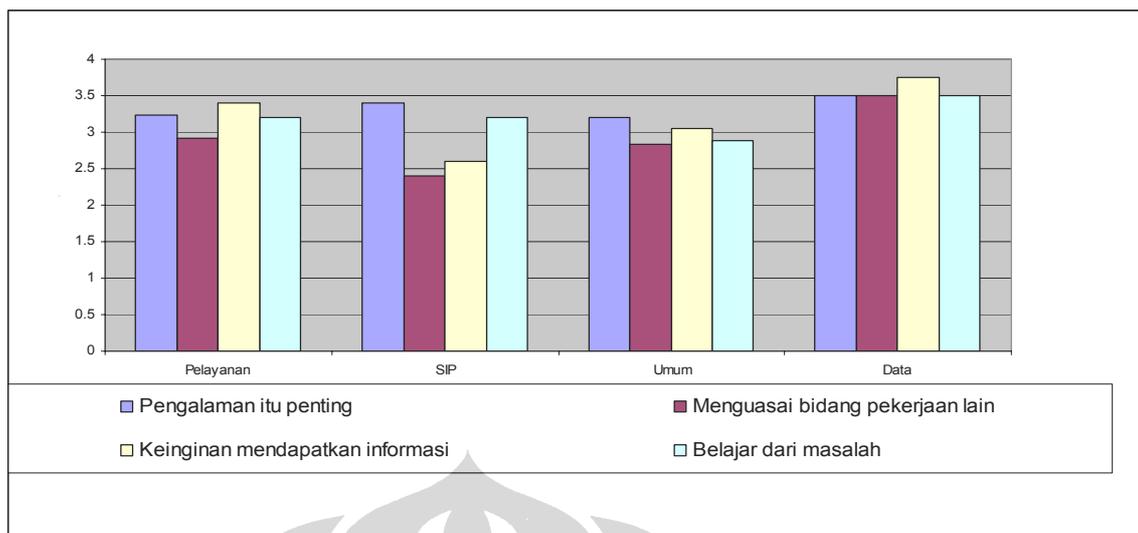
Lima point diatas merupakan hasil interpretasi bersama anggota Dinas Perizinan tentang masalah yang dihadapi. Masing-masing anggota berusaha menafsirkan lingkungan berdasarkan pada pengetahuan dan pengalaman mereka. Hasil pencerapan pegawai lapangan dan pegawai yang bertugas di kantor menunjukkan bahwa masalah yang harus dipecahkan adalah masalah penumpukan dokumen perizinan. Bagi mereka, malah yang paling penting adalah kemudahan di dalam menyelesaikan pekerjaan.

Pada masalah ketidaktahuan tentang perkembangan proses perizinan ditunjukkan pada jumlah permohonan yang mencapai 6000 sampai dengan 7000 per tahun dengan jumlah pemohon yang paling banyak secara berurutan adalah izin penelitian, izin HO, IMBB, dan Izin SIUPP. Formulasi masalah adalah "tidak diketahuinya perkembangan proses pembuatan izin". Bagaimana organisasi mengetahui berapa jumlah pemohon yang baru mendaftar atau berapa jumlah berkas yang telah diteliti oleh petugas lapangan. Hasil pencerapan ini mempengaruhi organisasi untuk menciptakan pengetahuan yang sesuai dengan masalah tersebut.

a. Pembelajaran

Pembelajaran individu merupakan salah satu aspek penting penciptaan pengetahuan. Sebagai lembaga baru, pegawai Dinas Perizinan dituntut untuk meningkatkan kapasitasnya dengan melakukan pembelajaran. Aspek-aspek yang dieksplorasi adalah kesadaran akan pengalaman merupakan salah satu sumber pengetahuan, penguasaan bidang pekerjaan lain, dan belajar dari masalah yang dihadapi. Pembelajaran individu untuk memahami pekerjaan lain merupakan hal yang tidak mudah dilakukan. Dari data berikut terlihat bahwa para pegawai cukup kesulitan mempelajari bidang-bidang lain, seperti pegawai lapangan yang biasa mengurus perizinan HO harus menguasai tatacara perizinan IMBB.

¹²⁵ Data partisipasi observasi didalam Rapat Internal Dinas Perizinan, pada tanggal 13 Januari 2007, pkl 9.00.



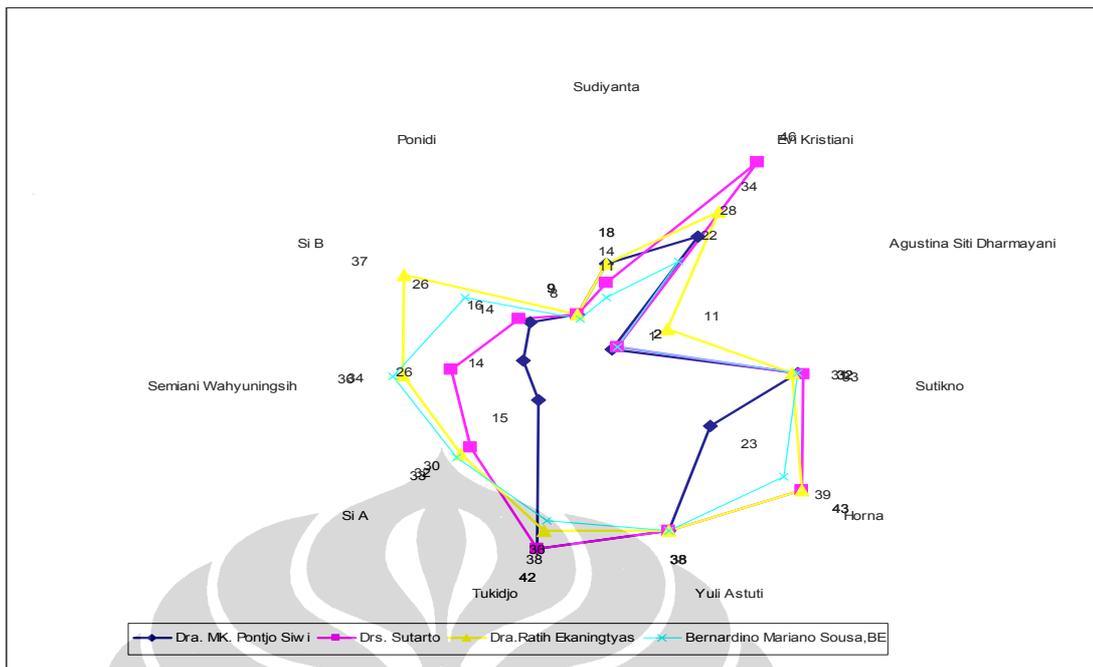
Keterangan: 0 <= 0,99 = tidak baik; 0,99 <= 1,99 = kurang baik; 1,99 <=2,99 baik; dan 2,99 <=4,00 sangat baik

Gambar 4.13. Indeks Rerata Persepsi pada Pembelajaran Individu

Dari 72 pegawai Dinas Perizinan, mayoritas menyatakan bahwa “pengalaman merupakan sumber pengetahuan” dengan rerata indeks diatas 3. Data ini sesuai dengan jaringan sosial antara pegawai administrasi (kantoran) dan petugas lapangan dengan nara sumber informasi yang diperlukan didalam menyelesaikan pelayanan adalah pejabat atau orang yang mempunyai pengalaman atau *tacit knowledge*. Selain itu diketahui pula bahwa “masalah yang dihadapi di lapangan” merupakan sumber belajar individu, dengan sebagian besar pegawai menyatakan setuju dan sangat setuju.

Kesadaran akan klaim masalah pada poin keempat (4) di dalam rapat pertama kali diajukan oleh Kepala Bidang Pelayanan, Sutarto sebagai pejabat menengah yang setiap hari bergelut dengan penyelesaian IMBB rumah penduduk korban gempa. Sedangkan masalah kurang optimalnya petugas lapangan dalam membuat gambar situasi, karena mereka adalah siswa SMK yang belum mempunyai pengalaman kerja yang cukup. Selain itu petugas lapangan juga kesulitan dalam membaca surat-surat hak kepemilikan tanah.¹²⁶ Sedangkan poin pertama sampai ketiga adalah dari Walikota dan Kepala Dinas. Dalam proses pengambilan keputusan memang posisi Kepala Bagian Pelayanan, Sutarto, sangat sentral. Beliau mempunyai pengetahuan *tacit* yang luas dan mendalam. Dari pemetaan jalur informasi antara petugas lapangan dan petugas administrasi menunjukkan posisi sentral tersebut.

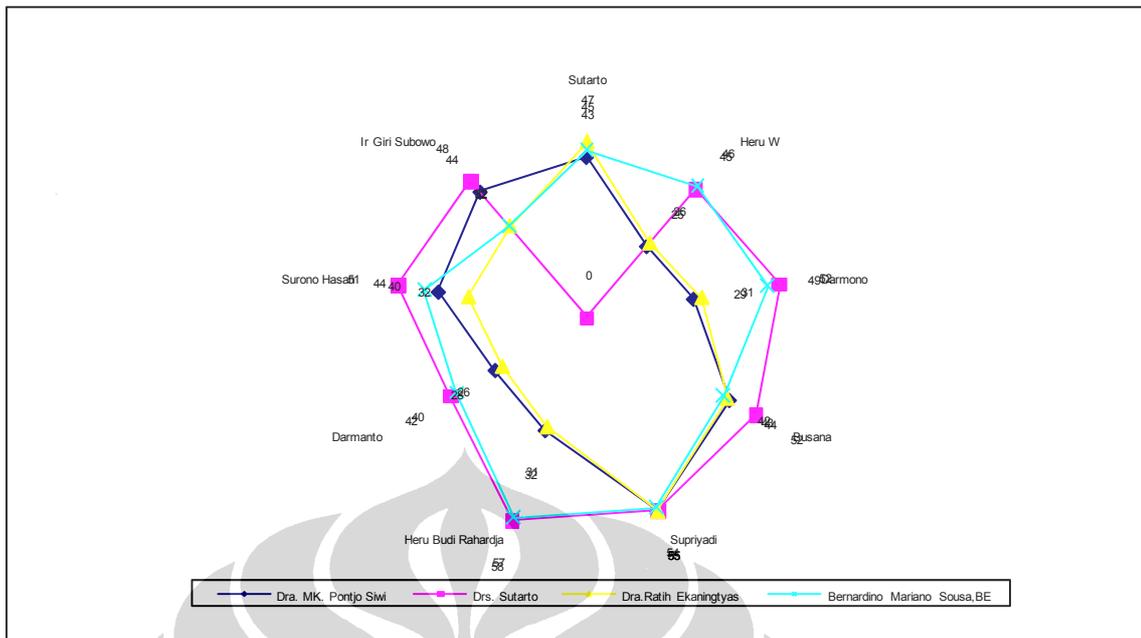
¹²⁶ Seperti diketahui di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal tanah kesultanan (sultan ground), yang dikuasai atau digunakan oleh penduduk atau tanah-tanah negara yang dikuasai oleh perusahaan negara.



Gambar 4.14. Jaringan Sosial Pegawai Administrasi Pelayanan

Sumber: Olahan Data Primer

Dari sepuluh pegawai bidang administrasi perizinan yang dijadikan sampel penelitian pada jaringan sosial, menunjukkan bahwa Dra. Ratih Ekangingtyas merupakan pihak yang paling sering dihubungi oleh mereka, dibandingkan dengan Dra. MK. Pontjo Siwi dan Kepala Seksi Koordinasi dan Penelitian Lapangan, Bernadito Mariano Saosa, BE. Tingginya frekuensi komunikasi antara pegawai bidang administrasi dengan Kabid nya disebabkan karena jabatannya. Walaupun demikian, jaringan sosial antara pegawai bidang administrasi dengan Bernadito Saosa dan Sutarto hampir menyamai intensitas hubungan mereka dengan Ratih Ekangingtyas. Hal ini menunjukkan bahwa peran pengetahuan tacit dan pengalaman lapangan dari dua orang pejabat tersebut memegang peran penting di dalam memecahkan masalah yang dihadapi.



Gambar 4.15. Jaringan Sosial Petugas Lapangan

Jaringan sosial antara sembilan orang petugas lapangan yang dijadikan sampel karena dianggap memiliki pengetahuan serta pengalaman lapangan adalah Drs. Sutarto dan Bernadito Mariano Saousa, BE sehingga pihak-pihak inilah yang sering dihubungi.

Jaringan sosial di antara petugas lapangan lebih sering berkoordinasi dengan Drs. Sutarto dan Bernadito bila dibandingkan dengan Dra Ratih Ekaningtyas (walaupun menjabat sebagai kepala seksi pelayanan). ini merupakan *operating adhocracy*, yang memiliki pola kerja dan budaya kerja sendiri dan berbeda dengan komunitas pegawai yang dikantor. Petugas lapangan ini memiliki otonomi yang tinggi sesuai dengan keahliannya, namun pengetahuan mereka cukup sulit untuk distandarisasi. Pengalaman yang panjang tentang pengurusan izin gangguan dan mendirikan bangunan sangat spesifik dan seringkali berhadapan dengan kasus yang berbeda-beda walaupun aturannya sama.

Belajar dari masalah yang dihadapi juga yang menjadi faktor penting bagi organisasi Dinas Perizinan untuk memecahkan masalah pelacakan permohonan perizinan. Murdiyanto, Kepala Bidang Data dan Pengembangan, menjelaskan bahwa pada awalnya dia membuat semacam “sketsa” tahapan perizinan yang dimulai dengan identitas pemohon dan selanjutnya tahapan-tahapan yang harus dilalui, sebagai berikut:

Tabel 4.10. Manual Klaim Pemecahan Masalah Pengendalian Proses

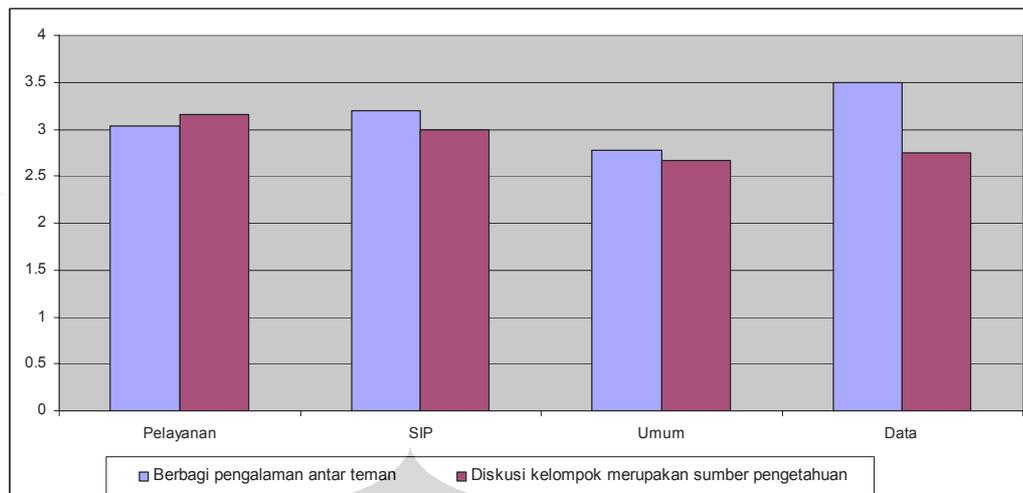
No	Tahapan	Waktu	Paraf	Keterangan
1	Diisi dengan kegiatan-kegiatan yang harus dilalui dalam perizinan	mulai		Temuan-temuan
dst				

Sumber: wawancara

Sketsa ini adalah hasil dari sikap enaktif untuk mengantisipasi masalah yang dihadapi. Selanjutnya draft awal tersebut dimodifikasikan dalam Forum *In-House Training* untuk disempurnakan. Diskusi pun terjadi untuk menyempurnakan dengan menambahkan sejumlah kegiatan-kegiatan yang relevan dan selama ini dilaksanakan, yakni pendaftaran, pengecekan lapangan, pengecekan oleh koordinator lapangan, koreksi oleh Kasie korlap, pencetakan draft SK, koreksi oleh Kasie administrasi perizinan, pengesahan oleh Kabid Pelayanan, persetujuan oleh Kepala Dinas dan administrasi pemanggilan.¹²⁷

Diskusi kelompok dan berbagi pengetahuan antar teman memang diakui oleh pegawai Dinas Perizinan menjadi salah satu langkah penting di dalam pemecahan masalah. Dari 76 orang yang diminta tanggapannya tentang dua aspek tersebut diperoleh jawaban sebagai berikut.

¹²⁷ Wawancara dengan Kabid Data dan Pengembangan, tanggal 17 Januari 2007



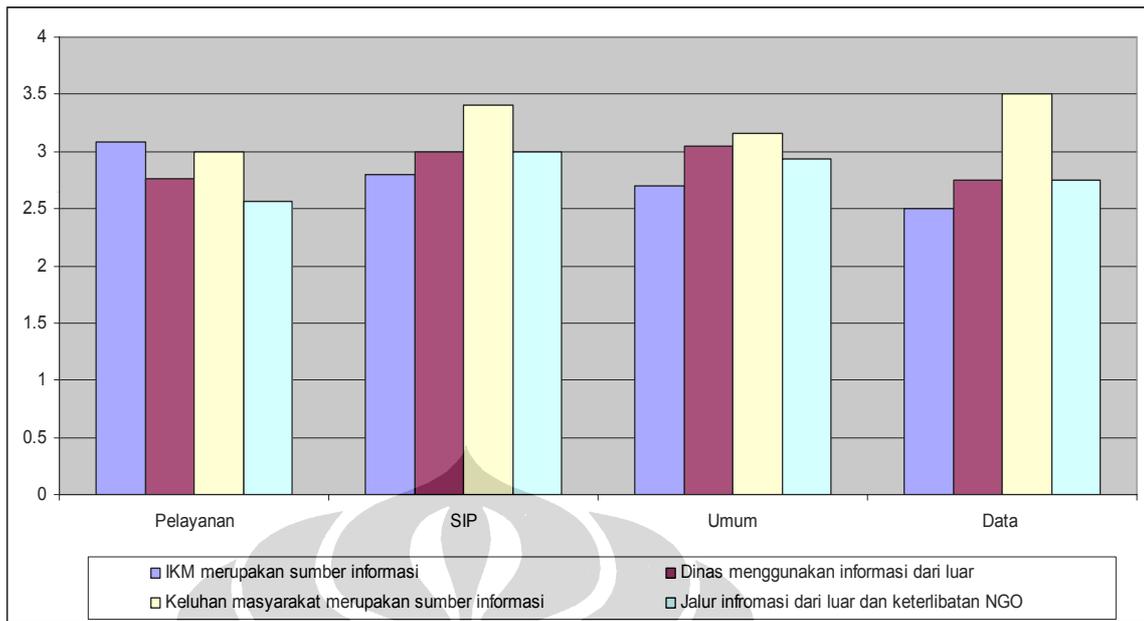
Gambar 4.16. Indeks Rerata Persepsi pada Pembelajaran Kelompok
Sumber: Olahan Data Primer

Hampir semua pegawai menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa berbagi pengetahuan antar teman dan diskusi kelompok merupakan sumber pengetahuan. Diskusi kelompok juga diformalkan dalam bentuk pelatihan internal (yang dijelaskan lebih lanjut dalam pengajaran dan pelatihan).

Informasi dan Respon Organisasi

Respon organisasi pemerintahan pada masalah perizinan terutama dapat dilihat dari bagaimana perilakunya di dalam merespon keluhan masyarakat. Dengan karakter pelayanan publik yang kompleks, maka akuisisi informasi dilakukan oleh organisasi pemerintahan.

Akuisisi informasi merupakan salah satu langkah strategis dalam rangka menciptakan pengetahuan baru. Sebuah organisasi dapat mengaquisisi informasi dari dinas-dinas di lingkungan pemerintah kota atau masyarakat dengan survey IKM dan keluhan, atau informasi dari LSM dan perusahaan konsultan.



Gambar 4.17. Akuisisi Informasi

Sumber: Olahan Data Primer

Semua bidang mengakui bahwa keluhan masyarakat menjadi sumber informasi penting didalam mengaquisisi informasi, guna menciptakan pengetahuan baru. Sebagaimana diketahui bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki sistem pengolahan informasi dan keluhan masyarakat yang disebut dengan UPIK. Keluhan masyarakat selama tahun 2006 dapat dilihat dari tabel berikut.

Tabel 4.11. Jumlah Informasi dan Keluhan (2006)

No	KELUHAN yang diminta	Jumlah
1	PERHUBUNGAN	520
2	KETERTIBAN	387
3	KIMPRASWIL	362
4	LAIN-LAIN	280
5	NAKER/KEPEGAWAIAN	227
6	PENDIDIKAN	144
7	SOSIAL	143
8	HUMAS & INFORMASI	125
9	PENGELOLAAN PASAR	62
10	PERIJINAN	58
Total		2308

Sumber: UPIK, Kota Yogyakarta

Selama tahun 2006, jumlah keluhan yang masuk lewat SMS, Fax, e-mail dan telpon berjumlah 2308, dari jumlah yang paling besar adalah bidang perhubungan dengan jumlah sebanyak 520. Sedangkan keluhan perijinan yang masuk sebanyak 58 kali. Peran UPIK ini di dalam merespon keluhan masyarakat cukup efektif, karena dipantau secara terus menerus oleh Walikota. Pernyataan seorang kepala dinas tentang UPIK sebagai berikut:

“UPIK sangat penting bagi pejabat di lingkungan kota Yogyakarta untuk mengetahui dengan cepat masalah yang dihadapi masyarakat. Bilamana kita lambat merespon UPIK, maka langsung ditegur oleh walikota”¹²⁸

Dalam memecahkan masalah pengendalian proses perizinan, Bidang Sistem Informasi mengaquisisi informasi dari DJ Net guna mendesain sistem informasi pengendalian. Akuisisi informasi tersebut memerlukan sikap keterbukaan Dinas Perizinan. Sikap terbuka terhadap informasi dari luar seringkali cukup sulit dilakukan. Hal ini yang sering menjadi kendala di lapangan, karena tidak semua pejabat mampu berkomunikasi dengan baik dengan pihak luar.

Penyimpanan data di Dinas Perizinan menggunakan teknologi informasi, yang pertama kali disetting Pihak Ketiga, Jogja Media Net. Setelah itu, dikelola oleh Bidang Sistem Informasi. Sistem Informasi tersebut memuat web, *touch screen*, data pemohon, sistem kendali dan jaringan dengan UPIK. Sedangkan metode rapat dan briefing yang digunakan adalah apel pagi dan rapat informal yang dilakukan setelah apel pagi.

Sedangkan sumber data lain adalah data dan penelitian yang digunakan untuk memanfaatkan pengetahuan organisasi adalah dengan melakukan survey bulanan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada pelayanan perizinan yang pemohonnya banyak, seperti IMBB, Izin Gangguan, Izin Tanda Daftar Perusahaan, Izin Usaha Perdagangan, dan Izin Penelitian yang dilakukan oleh Bidang Data dan Pengembangan. Pegawai *front office* membagikan kuesioner survey kepada pemohon dengan jumlah pertanyaan sebanyak 14 item, yang terdiri dari pendapat pemohon tentang kemudahan prosedur, kejelasan, disiplin petugas, kemampuan petugas, kecepatan pelayanan, keadilan perlakuan, keramahan, biaya, kenyamanan dan keamanan pelayanan. Bentuk

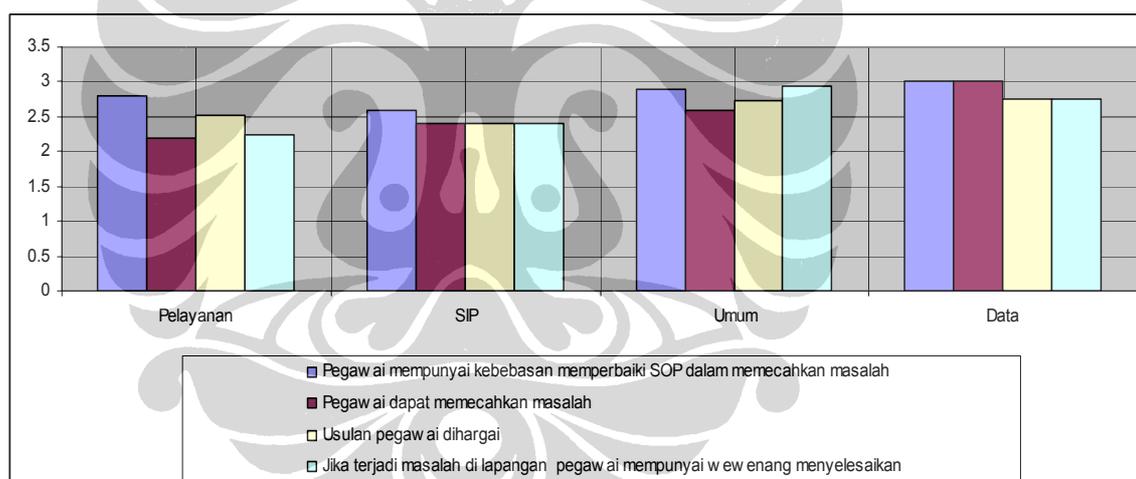
lain informasi balik pelayanan dari masyarakat adalah masukan ataupun penelitian yang dilakukan oleh pihak luar dalam hal ini LSM, seperti survei yang dilaksanakan oleh JPPR terhadap bentuk pelayanan publik Kota Yogyakarta yang

¹²⁸ Wawancara dengan Kepala Dinas Perizinan dan Kepala Dinas Ketertiban, pada tanggal 23 Februari 2007

didapatkan hasil 63% responden menyatakan pelayanan publik belum berjalan dengan baik¹²⁹.

4.5.5. Proses Penciptaan Pengetahuan

Evaluasi klaim dan evaluasi klaim masalah sebenarnya merupakan bentuk pengetahuan baru yang lahir dari proses penciptaan pengetahuan. Pengalaman masing-masing individu yang diekspresikan di dalam menjawab pertanyaan dalam angket seperti kebebasan pegawai menanyakan aturan dan SOP yang ada untuk memecahkan masalah, pelaksanaan pemecahan masalah, ide serta usulan dihargai dan pegawai mempunyai kewenangan dalam memecahkan masalah dilapangan. Pengetahuan baru pada organisasi publik adalah pengetahuan yang dihasilkan untuk mempersempit kesenjangan antara aturan dan SOP yang telah ada dengan fakta di lapangan. Penilaian pegawai tentang aspek-aspek di atas dapat dijadikan petunjuk untuk menjelaskan bagaimana partisipasi pegawai di dalam menciptakan pengetahuan baru dalam bentuk usulan SOP baru atau kebebasan mereka dalam menyelesaikan masalah.



Gambar 4.18. Indeks Rerata Persepsi pada Formulasi Klaim Masalah

Sumber: Olahan Data Primer

Pengetahuan baru yang dihasilkan dalam pelayanan perizinan adalah pengetahuan yang terkodifikasi (*codified knowledge claim*) dalam bentuk Peraturan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor 503/1155 tentang Sistem dan Prosedur Pelayanan Perizinan pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan lembar-lembar kerja yang ada, yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

¹²⁹ Radar jogja, Selasa 29 Mei 2007

Tabel 4.12. Pengetahuan Baru yang Diciptakan

No	Klasifikasi	Pengetahuan Baru	Pengetahuan Lama
1	Manajemen	Metode kerja satu lembaga yang berwenang memberikan perizinan	Metode kerja banyak lembaga
2	Pengendalian	15 hari	42 hari
3	Teknologi	<i>Touch Screen</i> informasi dan antrian	Manual
4	Pengendalian	Lembar pengendalian	Tidak ada
5	Hubungan dengan masyarakat	UPIK dan IKM	Tidak ada

Tabel 4.13. Tabel Lembar Kendali sebagai Pengetahuan Baru

No	Petugas dan Kegiatan	Waktu	Tanggal	Tanggal	Paraf	Catatan/hasil penelitian
		(hari)	Mulai	(Selesai)		
1	Pendaftaran - Cek persyaratan adm dan teknis - Daftar permohonan					
2	Checking Lapangan - BA Penelitian lapangan - Buat GS - Hitung retribusi - CONSEP Sk izin					
3	Koordinator Lapangan - Check GS dan tat ruang - Retribuís & konsep SK izin - Meneliti Struktur dan perhitungan bangunan - Saran dan tindak lanjut					
4	Ka. Sie Korlap - Koreksi - Arah Pemecahan - Saran Tindak Lanjut					
5	Cetak SK - Pembuatan SK - Cetak Retribuís - Cetak pemberitahuan pembayaran retribusi					
6	Ka. Sie. Adm. Perizinan - Koreksi Adm. Persyaratan - SK izin - Kompilasi Pemberitahuan Pemb. Retribuís					
7	Pengesahan Kabid Pelayanan - Pengesahan - Bendel masalah - Koordinasi - Ditangguhkan - Ditolak - Dicabut					

8	Persetujuan Ka.Din. Perizinan - Penandatanganan/mengesahkan - Memberi arahan pemecahan masalah - Menolak - Menangguhkan - Mencabut					
9	Administrasi Pemanggilan - Penomoran surat - Pengiriman					

Sumber: Dinas Perizinan

Lembar manual ini sudah tentu sangat membantu di dalam memantau berkas permohonan yang banyak, namun hal ini belum bisa menyelesaikan masalah sejak berdirinya UPTSA. Dalam rapat internal diusulkan menggunakan teknologi informasi dan jaringan internal. Selanjutnya Bidang Sistem Informasi membuat program hasil lembar kendali, yang berisi proses pengendalian dari awal sampai akhir. Sistem ini diterapkan pada awal tahun 2006 dengan proses uji coba serta perbaikan terus-menerus.¹³⁰ Lembar kendali ini kemudian dinamakan *routing slip*, yang dapat memecahkan masalah:

- a. Keterlambatan proses izin;
- b. Ketidakjelasan proses perizinan;
- c. Kinerja pegawai.¹³¹

Sejak Dinas Perizinan dibentuk, beberapa pelayanan masih menggunakan sistem dan prosedur izin yang lama (dari UPTSA), seperti kontrol terhadap proses pembuatan izin yang masih menggunakan lembar kontrol kertas. Kenyataannya sistem ini tidak efektif karena masih ada beberapa petugas yang menangani proses perizinan menggunakan pencatatan manual.¹³² SOP ini tidak dapat berjalan karena banyak pegawai yang malas untuk mencatat, akibatnya tidak ada kontrol terhadap petugas yang memproses pembuatan izin, sehingga banyak izin yang mengalami keterlambatan dan kesulitan mencari izin lama yang belum diproses.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan, dibutuhkan sebuah sistem yang dapat mempermudah dan mempercepat tugas pelayanan. Berdasarkan hasil diskusi baik non formal maupun formal (rapat rutin antar bidang, rapat koordinasi maupun *inhouse training*) maka dibuat sebuah inovasi yang merupakan adaptasi dari lembar kontrol kertas tetapi dibuat dengan teknologi informasi. Kerjasama dalam

¹³⁰ Wawancara dengan Dodit Sugeng, Kabid Sistem Informasi, tgl 20 Januari 2007.

¹³¹ Wawancara dengan Dra. Pontjosiwi, tgl 6 Januari 2007.

¹³² Proses pembuatan *Routing Slip* wawancara dengan pak Murdiyanto dan pak Dodit Sugeng, Mbak Laras, SIP tanggal 22 Februari 2007

pembuatan *routing slip* ini merupakan hasil kerjasama antara bidang administrasi – *administrative adhocracy*--(pegawai kantor) dengan bidang operasi—*operating adhocracy*--(lapangan).¹³³

Penyimpanan data di Dinas Perizinan menggunakan teknologi informasi, yang pertama kali disetting Pihak Ketiga, Jogja Media Net. Setelah itu, dikelola oleh Bidang Sistem Informasi. Sistem Informasi tersebut memuat web, *touch screen*, data pemohon, sistem kendali dan jaringan dengan UPIK. Sedangkan metode rapat dan briefing yang digunakan adalah apel pagi dan rapat informal yang dilakukan setelah apel pagi.

Sedangkan basis data dan penelitian yang digunakan untuk memanfaatkan pengetahuan organisasi adalah dengan melakukan survey bulanan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada pelayanan perizinan yang pemohonnya banyak, seperti IMBB, Izin Gangguan, Izin Tanda Daftar Perusahaan, Izin Usaha Perdagangan, dan Izin Penelitian yang dilakukan oleh Bidang Data dan Pengembangan. Pegawai *front office* membagikan kuesioner survey kepada pemohon dengan jumlah pertanyaan sebanyak 14 item, yang terdiri dari pendapat pemohon tentang kemudahan prosedur, kejelasan, disiplin petugas, kemampuan petugas, kecepatan pelayanan, keadilan perlakuan, keramahan, biaya, kenyamanan dan keamanan pelayanan. Bentuk lain penyempurnaan pelayanan adalah masukan ataupun penelitian yang dilakukan oleh pihak luar dalam hal ini LSM, seperti survei yang dilaksanakan oleh JPPR terhadap bentuk pelayanan publik Kota Yogyakarta yang didapatkan hasil 63% responden menyatakan pelayanan publik belum berjalan dengan baik¹³⁴.

Pembahasan ini melibatkan semua bidang di Dinas Perizinan yaitu bidang TU, bidang Pelayanan, bidang Data dan Pengembangan serta bidang Sistem Informasi dan Pengaduan (SIP). Kemudian bidang SIP membuat aplikasi program dengan pihak ketiga DJ Net dan menggunakan *Local Area Networking (LAN)*, sehingga setiap bidang dapat mengontrol proses pembuatan. Kontrol yang dilakukan berupa persyaratan dan waktu pengerjaan izin yang telah ditetapkan dalam SK Kepala Dinas mengenai lamanya waktu proses perizinan.

Routing slip saat ini ditangani oleh beberapa karyawan yang ditunjuk dan dilatih. Karyawan yang menangani *routing slip* baru sembilan orang, dan empat orang dari bidang pelayanan selebihnya dari bidang administrasi dan TU yang ikut membantu. Di masa yang akan datang program *routing slip* ini akan ditangani orang lain dari tenaga pegawai tidak tetap maupun pihak ketiga (*outsourcing*). *Routing slip* digunakan Kepala

¹³³ Lihat studi Joan Woodward di dalam Henry Mintzberg, Op cit, h. 437.

¹³⁴ Radar jogja, Selasa 29 Mei 2007

Dinas untuk menilai kinerja pegawai. Komputerisasi *routing slip* memiliki beberapa informasi yang akan didapat oleh operator, terdiri dari:

Kotak 1. Tampilan Komputerisasi Routing Slip

Tampilan Menu Utama Routing Slip



Pegawai yang telah diberikan akses dapat menggunakan secara langsung dengan memasukkan nama dan password yang telah diberikan

ENTRY PENGGUNA

Login.....:
 Id Group.....:
 Id Blok Sistem:
 Password.....:
 Nama User.....:
 Unit Kerja.....:

Jumlah Data yang ditampilkan = 55

Login	Nama User	Unit Kerja
SYSADMIN	ADMINISTRATOR SISTEM	
ROYO	R. SUROYO	BAGIAN PELAYANAN
PENDAFTARAN	PETUGAS PELAYANAN	PETUGAS PELAYANAN
BERNARD	BERNARDINO M, BE	PETUGAS PELAYANAN
KORLAP	KOORDINASI LAPANGAN	SERVIS KOORDINATOR LAPANGAN
TIRNO	SUTIRNO	PETUGAS ADMINISTRASI PELAYANAN
STRUUK	STRUKTURAL	
AJENG	DAH AJENG PRABANDARI	PETUGAS PENDAFTARAN

Login setelah nama pengakses dan password dimasukkan



Pencarian Data Pendaftar Pemohon Izin

No Pendaftaran :
 No Identitas :
 Nama Pemohon :
 Alamat Pemohon :
 Nama Izin : IZIN IMBB
 Jenis Permohonan : MENDIRIKAN BANGUNAN SOSIAL BERTINGKAT LEGALISIR
 Lokasi :
 Kecamatan : Kelurahan :
 Petugas :
 Tanggal Daftar : sampai

Daftar Data Pendaftar Pemohon Izin

Nama Izin	Jenis Permohonan	No Pendaftaran	No Identitas	Nama Pemohon	Lokasi	Kecamatan	Kelurahan	Pendaftar	Tanggal Da
IZIN IMBB	MENDIRIKAN BANGUNAN S	IMBB-01/L/112007tes	tes	tes	GONDOKUSUMA	DEMANGAN	PENDAFTARAN	26/01/2007	

Lanjutan.....

Proses pengecekan administrasi dilakukan beserta ketentuan berapa hari pengerjaan proses tersebut dibuat.

ENTRY LEMBAR KENDALI

No Pendaftaran... : 796/IMB-21/MP/10/2006 Cari 1 Cari 2

Nama Pemohon... : YULI HARYANTO SH

Alamat : JL. TAMAN SEKAR VIII/M.3 DPS, PADANG
SAMBIAN/80117

Lokasi/Bangunan/usaha : CELEBAN UH III/523, TAHUNAN, UMBULHARJO

Kelurahan : TAHUNAN

ENTRY DATA ROUTING SLIP

Nama Proses :
Tanggal Mulai : CEK PERSYARATAN ADMINISTRASI DAN TEKNIS
 : DAFTAR PERMOHONAN
Tanggal Selesai : 03/08/2006 Telah diparaf

Catatan/Hasil Penelitian :

Berkas akan dikirim ke :
Waktu (Hari) :

Tambah Simpan Batal Keluar

Tambah Cetak Preview Rekap Keluar

Proses pengecekan dilakukan dalam beberapa tahapan yang masing-masing izin berbeda jumlah tahapannya, seperti contoh gambar.

Kemudian muncul tampilan kontrol

PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA
APLIKASI PELAYANAN PERIZINAN

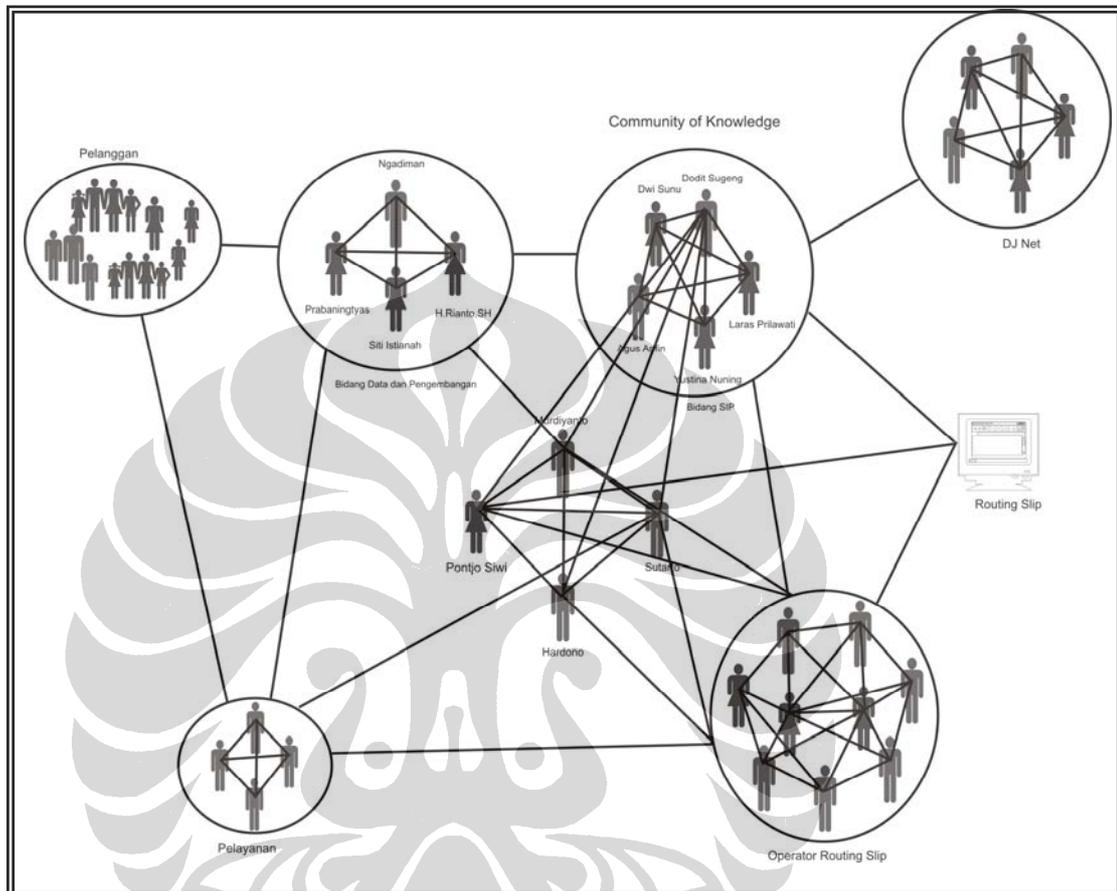
ENTRY PROSES LEWAT BATAS

Nama Pemohon..... :
Nama Alur Izin..... :
Penerima Berkas..... :
Tgl Terima Berkas... :
Ket. Terima Berkas... :
Nama Serah Berkas... :
Tgl Serah Berkas... :
Ket. Serah Berkas... :
Is Kirim Pesan..... :
Ket Kirim Pesan..... :
Batas Waktu Proses Izin.: 0 Hari
Telah Lewat Batas Selama: 0 Hari

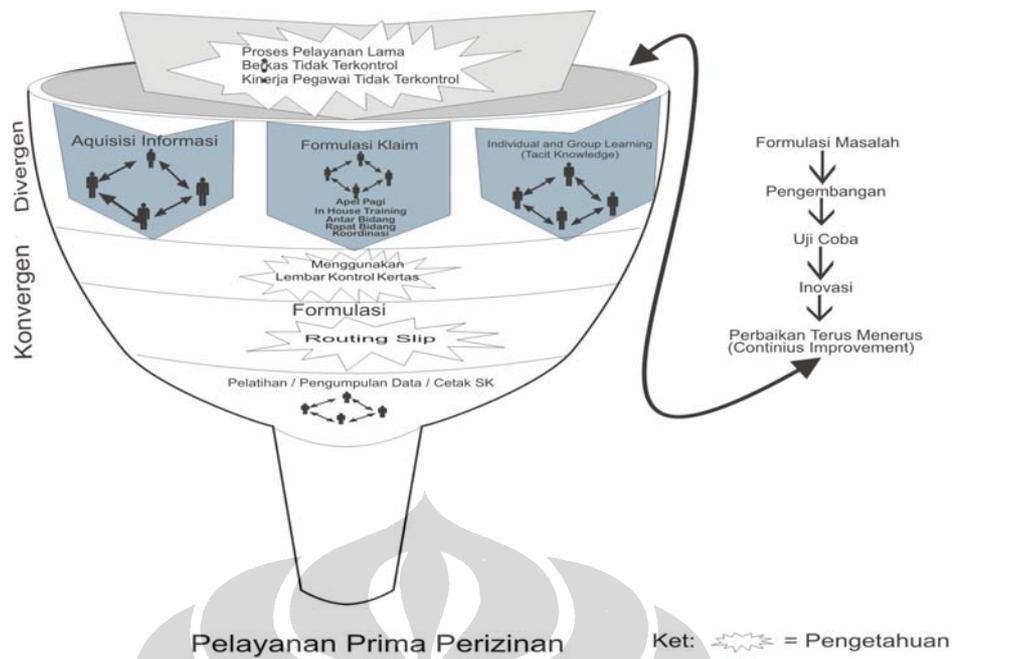
Tambah Simpan Hapus Jumlah Data yang ditampilkan = 0 Keluar

MENU PENDAFTARAN ALAMAT TERMINAL = 192.168.173.100 Kamis, 22 Februari 2007 13:46:30

Hak akses tidak semua diberikan kepada pegawai tetapi hanya diberikan kepada pegawai yang masih dibawah pemantauan bidang Sistem Informasi. Proses penciptaan pengetahuan yang dijelaskan di atas dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



Gb. 4.15.. Jaringan Informal Penciptaan Routing Slip



Gb. 4.16. Proses Penciptaan Pengetahuan *Routing Slip*

Proses penciptaan pengetahuan dimulai dengan pencerapan para pegawai lapangan dan pejabat Eselon II terhadap masalah yang dihadapi setelah perubahan struktur organisasi dalam bentuk Dinas Perizinan. Sikap enaktif pada kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan kondisi riil di lapangan mendorong untuk mencari langkah-langkah pemecahan masalah. Proses divergen pun berlansung, karena perbedaan latar belakang individu satu sama lain. Proses *divergen* terjadi karena beberapa individu dengan latar belakang pendidikan, dan pengalaman yang panjang---- pengetahuan tacitnya--- dan pengetahuan eksplisit memberikan kontribusi yang besar terhadap penciptaan pengetahuan baru. Konvergensi tercapai setelah adanya kesepakatan untuk membuat lembar kendali berbasis teknologi informasi. Tahap selanjutnya, sistem informasi tersebut diuji dan diperbaiki secara terus menerus.

Dari perspektif siklus belajar, pada proses penciptaan *routing slip* masing-masing individu melakukan observasi dan mengambil keputusan atau yang disebut dengan formulasi masalah. Selanjutnya masing-masing individu berusaha menawarkan formulasi pemecahan masalah dengan mengujinya dilapangan. Setiap kali menghadapi tekanan dari dinamika lingkungan, individu melakukan observasi kembali dan menanyakan mengapa masalah tersebut terjadi.

4.5.6. Pemanfaatan Pengetahuan *Tacit* dan Kompensasi bagi Pejabat Lapangan

Deskripsi dan analisis diatas menunjukkan bahwa proses penciptaan pengetahuan dalam kasus *routing slip*, sebagai hasil kombinasi kerja antara tiga jenis

pegawai berpengetahuan di lingkungan Dinas Perizinan, yaitu pejabat berpengetahuan (*knowledge officer*), manager berpengetahuan (*knowledge manager*) dan praktisi lapangan (*knowledge practitioner*). Yang menarik adalah peran pegawai berpengetahuan seperti Sdr. Murdiyanto tidak berdasarkan pada jabatannya, tetapi pada keahliannya sebagai orang yang menguasai konsep mengenai pengembangan dan peningkatan pelayanan, hal ini didapat dari pengalaman Sdr Murdiyanto yang lama bekerja di Bappeda, sehingga dipercaya mempersiapkan *hardware* dalam pelaksanaan *routing slip*. Sementara itu Sdr Dodit Sugeng, SIP mendesain pemograman, yang sebelumnya bekerja di Kantor Pengolahan Data dan Elektronik (KPDE). Hasil rapat terbatas sepakat untuk menggunakan Pihak Ketiga yaitu perusahaan IT untuk mendesain program *routing slip*, dan tetap disupervisi oleh Bidang Sistem Informasi. Berikut ini klasifikasi dan daftar pejabat yang berpengetahuan.

Tabel 4.14. Pejabat Berpengetahuan

No	Klasifikasi	Pejabat	Pemeran	Pengetahuan
1	Knowledge Officer	Walikota, Wakilwalikota dan Kepala Dinas	Herry Zudianto dan Dra Pontjosiwi	Visi dan misi Kota dalam pelayanan perizinan Artikulasi kedalam kebijakan di lapangan
2	Knowledge manager dan practitioner	Kepala Bidang	Drs. Sutarto, Murdiyanto Kasie Data Pengembangan dan Dodit Sugeng, Kabid Sistem Informasi	Menjembatani kesenjangan aturan dan fakta di lapangan. Mereka mensistesisikan <i>tacit knowledge</i> dan pengalaman Kepala Dinas dengan mengkonversi pengetahuan dengan sosialisasi, kombinasi dan eksternalisasi
3	Knowledge practitioners	Petugas Lapangan	Ir. Sugiri dan kawan-kawan	Lebih banyak memiliki pengetahuan tacit

Sumber: Modifikasi dari Nonaka and Takeuchi, *The Knowledge-Creating Company*, New York, 1995.

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa di lingkungan Dinas Perizinan pengalaman merupakan hal yang penting bagi penyelesaian masalah dan proses penciptaan *routing slip*. Dorothy Leonard dan Sylvia Sensiper menjelaskan bahwa kreativitas dan inovasi dalam pelayanan publik memang lebih banyak didorong oleh pengelolaan *tacit knowledge*,¹³⁵ dan diakui juga oleh Kepala Dinas Perizinan: “Saya ini sebenarnya bodoh, tetapi yang pintar anak buah saya”.¹³⁶ Namun kinerja pegawai

¹³⁵ Dorothy Leonard and Sylvia Sensiper, “The Role of Tacit Knowledge in Group Innovation”, dalam Chun Wei Choo and Nick Bontis, *Op cit*, h. 485.

¹³⁶ Wawancara dengan Dra. Pontjosiwi tgl 23 Januari 2007.

lapangan ini tidak dimbangi dengan kompensasi yang layak, Kompensasi bagi pegawai Dinas Perizinan sebesar 5% dari hasil retribusi yang diperoleh selama setahun, yakni Rp. 109.500.288 dan dibagi merata pada 73 orang karyawan. Berarti masing-masing pegawai menerima Rp. 1.500.004/tahun.¹³⁷ Keluhan seorang petugas lapangan menyatakan bahwa dengan ritme kerja seperti perusahaan swasta, banyak pegawai yang mengeluh.¹³⁸

Wawancara dengan salah seorang petugas lapangan sebagai berikut:

"Kami sering berkomunikasi dengan Drs. Sutarto dan Bernadito, BE karena mereka memiliki pengalaman lapangan dan pengetahuan teknis. Mereka mempunyai empati yang lebih pada kami daripada orang lain. Kami petugas lapangan ini mempunyai tugas yang berat dan dikejar deadline waktu dan enak teman-teman di kantor."¹³⁹

Dari hasil wawancara tersebut nampak bahwa ada kecemburuan petugas lapangan terhadap pegawai non lapangan. Mereka melakukan tugas-tugas yang berat, namun kompensasi yang diberikan merata pada semua pegawai, dan jumlah yang kecil. Kenyataan ini yang masih menimbulkan praktek-praktek suap di lapangan, walaupun dengan jumlah pelaporan kasus yang tidak signifikan.

4.6. Kesimpulan

Dampak perubahan struktur organisasi pelayanan perizinan pada manajemen pengetahuan dapat disimpulkan sebagai berikut:

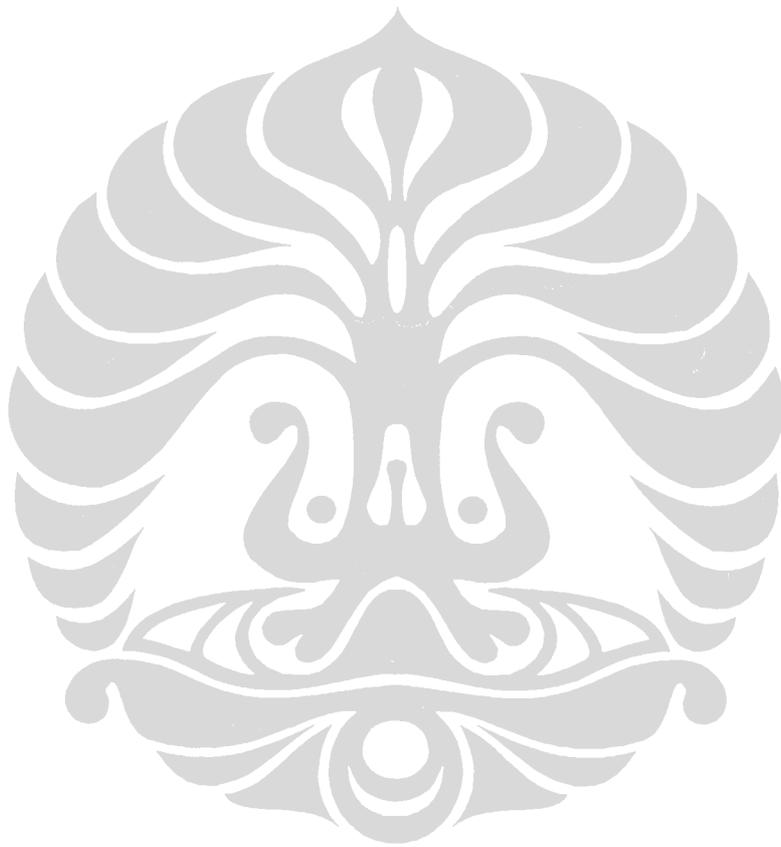
- a. Dampak dari perubahan struktur organisasi pelayanan perizinan adalah terbentuknya Dinas Perizinan dengan tingkat diferensiasi yang rendah, tingkat integrasi yang tinggi, tingkat sentralisasi yang tinggi, tingkat formalisasi yang rendah dan tingkat spesialisasi yang rendah.
- b. Dampak perubahan struktur organisasi ini pada proses pencerapan organisasi adalah terjadinya pembagian peran di dalam melakukan pencerapan antara pejabat eselon II, eselon III dan eselon IV untuk mencapai visi bersama. Namun pembagian peran ini memerlukan waktu didalam mencapai kesepakatan bersama didalam menyelesaikan masalah.
- c. Dampak perubahan struktur organisasi pada penciptaan pengetahuan adalah penguatan peran pengetahuan *tacit* di dalam pemecahan masalah yang dihadapi.

¹³⁷ Wawancara dengan Kabid TU Dinas Perizinan tanggal 15 Januari 2007.

¹³⁸ Wawancara dengan seorang petugas lapangan, tanggal 14 Januari 2007.

¹³⁹ Wawancara dengan Petugas Lapangan, Soekirno, pada tanggal 16 Januari 2007

- d. Dampak perubahan struktur organisasi pada penyebaran pengetahuan adalah semakin pentingnya peran organisasi-organisasi lain didalam menerima pengetahuan dan mengakuisisi informasi baru untuk menciptakan pengetahuan baru.



BAB V
PROSES PERUBAHAN STRUKTUR ORGANISASI DAN DAMPAKNYA PADA
MANAJEMEN PENGETAHUAN DALAM
PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA

Konsep yang digunakan pada penelitian ini adalah pembinaan, dimana peran pemerintah adalah fasilitator kegiatan ekonomi, terutama untuk golongan menengah ke bawah. Pembinaan pedagang kaki lima dimasukkan sebagai salah satu jenis pelayanan publik di bidang perekonomian dan penciptaan peluang kerja.

5.1. PKL dalam Aktifitas Sektor Informal

Sektor informal di Indonesia dan di banyak negara berkembang lainnya merupakan salah satu aspek pengembangan ekonomi yang substansial dan penting. Meskipun kontrobisnisnya kepada Gross Domestic Product (GDP) masih sangat kecil (kurang dari 20 %), sektor ini menyerap sebagian besar tenaga kerja. Pada tahun 2000, misalnya, lebih dari 64,9 % dari seluruh lapangan kerja berada pada sektor informal. Aktifitas ekonomi informal telah memainkan peranan penting selama krisis ekonomi 1998-1999. Mereka yang kehilangan pekerjaan di sektor formal segera merambah ke sektor informal dan menciptakan lapangan pekerjaan bagi diri mereka sendiri untuk tetap bertahan hidup.¹⁴⁴

Sektor informal perkotaan (urban informal sector) telah lama menjadi fokus kajian para ahli. A.T. Nurul Amin mendefinisikan UIS sebagai:

"to comprise those enterprises which employ less than certain number of persons (e.g. 5 or 10, depending on country's official procedure) per unit and which simultaneously satisfy one or more of the following criteria: (a) it operates in open spaces; b) it is housed in a temporary or semi-permanent structure, c) it does not operate from spaces assigned by government, municipality or private organizers of officially recognized market places, d) it operates from residences or backyard and e) it is not registered".¹⁴⁵

Perbedaan karakteristik dari sektor formal dan informal menurut Laporan Badan Buruh Dunia (ILO, 1972) adalah sebagai berikut:

¹⁴⁴ Rusman Heriawan, Sektor Informal, 2004, h. 5.

¹⁴⁵ A.T.M. Nurul Amin, The Informal Sector, ILO Report, 1993.

Table 5.1 . Karakteristik Sektor Formal dan Informal

Sektor Formal	Sektor Informal
(a) melalui seleksi yang ketat dan sulit; (b) terkadang membutuhkan sumberdaya dari luar negeri; (c) kepemilikan perusahaan; (d) skala operasi luas; (e) padat modal dengan teknologi dari luar negeri; (f) tenaga terampil formal dan terkadang berasal dari luarnegeri (g) pasar dilindungi melalui ijin perdagangan, kuota dan batas tarif	(a) tidak membutuhkan prosedur rumit (b) sumber daya dari dalam negeri sudah mencukupi; (c) kepemilikan keluarga; (d) skala operasi kecil; (e) padat karya dengan teknologi yang sudah diadaptasi; (f) tenaga terampil tanpa ijazah pendidikan formal (g) Pasar bersaing tanpa ada aturan baku

Sumber: Bromley, R. & Gerry, C.: "Who are the casual poor?" dalam R. Bromley and C. Gerry (eds.): *Casual work and poverty in third world cities*,. New York, Wiley, 1979.

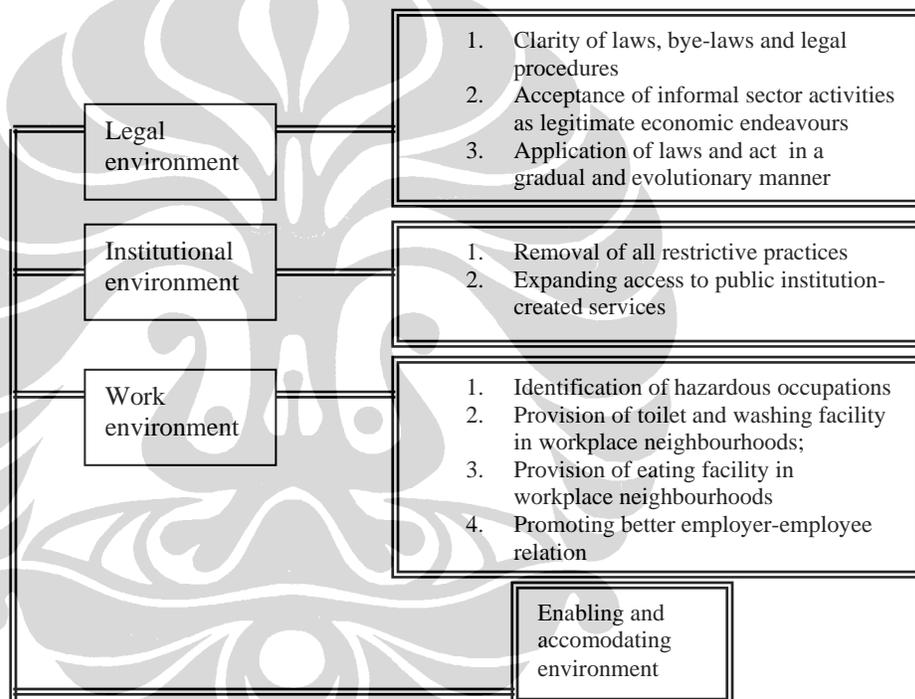
PKL (Pedagang Kaki Lima atau dalam bahasa Inggris di sebut *street hawker* atau *street trader*) selalu dimasukkan dalam sektor informal. Dalam perkembangannya, keberadaan PKL di kawasan perkotaan Indonesia seringkali kita jumpai masalah-masalah yang terkait dengan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Kesan kumuh, liar, merusak keindahan, seakan sudah menjadi label paten yang melekat pada usaha mikro ini. Mereka berjualan di trotoar jalan, di taman-taman kota, di jembatan penyeberangan, bahkan di badan jalan. Pemerintah kota berulang kali menertibkan mereka yang ditengarai menjadi penyebab kemacetan lalu lintas ataupun merusak keindahan kota. PKL dipandang sebagai bagian dari masalah (*part of problem*).¹⁴⁶

Aldwin Surya dalam tulisannya yang berjudul *Dilema Pedagang Kaki Lima* di harian daerah *Waspada Online* menyingkap sedikit tentang sejarah PKL ini. Surya menggambarkan bahwa sebutan pedagang kaki lima awalnya berasal dari para pedagang yang menggunakan gerobak dorong yang memiliki tiga roda. Di atas kereta dorong itulah ia meletakkan berbagai barang dagangannya, menyusuri

¹⁴⁶ Ir. Halomoan Tamba, MBA dan Drs. Saudin Sijabat, MM: Infokop Nomor 29 Tahun XXII, 2006.

pemukiman penduduk dan menjajakannya kepada orang-orang yang berminat. Dengan *dua kaki* pedagang kaki lima plus *tiga roda* kereta dorong itulah, mereka kemudian dikenal sebagai *pedagang kaki lima*.¹⁴⁷

Sebagai suatu gejala ekonomi di tingkat masyarakat bawah, pedagang kaki lima merupakan *partner* bagi pemerintah terutama di dalam memberikan lapangan kerja dan bagi kota Yogyakarta sebagai daya tarik wisata. A.T.M. Nurul Amin menggambarkan lingkungan yang dapat mendukung perkembangan sektor informal sebagai kriteria pembinaan oleh pemerintahan kota terhadap PKL sebagai berikut:



Gb. 5. 1. Dimensi Kebijakan Pemerintah bagi Pedagang Kaki Lima
 Sumber: Lecture Note, HSD, 1995, Asian Institute of Technology, Bangkok

Dimensi kebijakan pemerintah daerah terhadap PKL dilihat dari dimensi hukum, dimensi kelembagaan dan dimensi lingkungan usaha. Menteri Negara Koperasi dan UKM telah menghimbau seluruh daerah untuk memimplementasikan

¹⁴⁷ *ibid.*

keberpihakannya kepada PKL sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Menengah dengan mengeluarkan peraturan daerah tentang PKL. Keberadaan Perda khusus ini menjadi syarat penting bagi pembinaan PKL. Yang kedua adalah disediakannya layanan-layanan khusus bagi PKL, baik pendanaan maupun fasilitasi lainnya. Dan yang ketiga memberikan fasilitas-fasilitas pendukung usaha, seperti tenda, dan toilet.

Sebagai ibukota propinsi, kota Yogyakarta---selain menjadi kota tujuan pendidikan dan pariwisata---adalah menjadi kota tujuan mencari kerja bagi pencari kerja usia produktif yang berasal dari kabupaten-kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta dan provinsi lain.

Tabel 5.2. Jumlah Pencari Kerja yang Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Di Kota Yogyakarta dari Tahun 1999-2003

Jenis Pendidikan	1999	2000	2001	2002	2003
Tidak tamat SD	-	-	-	-	-
SD/ sederajat	11	5	5	14	4
SMP/ sederajat	208	93	29	52	76
SMU/ sederajat	7392	1672	916	1695	1880
D1/D2	73	625	26	69	507
D3	410	368	195	319	416
S1/ sederajat	1529	1253	1311	1886	2266
Jumlah	9623	3453	2482	4035	4733

Sumber: Bappeko, *Studi Efektivitas Penerima Manfaat Program Penanggulangan Kemiskinan*, Kerjasama Bappeko Yogyakarta dan PSKK UGM, 2005, h. 11.

Jumlah pencari kerja di atas menunjukkan penurunan yang sangat signifikan dari tahun 1999-2000, yaitu sebesar 64 %, dan pada tahun 2000-2001 menurun sebesar 28,1%. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor¹⁴⁸, yakni:

¹⁴⁸ Ibid, hh. 11-12.

1. Adanya krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 yang berimbas pada terbatasnya kesempatan kerja. Disamping itu banyak terjadi pemutusan hubungan kerja;
2. Kesempatan kerja yang terbatas menyebabkan banyak pencari kerja atau korban PHK beralih ke sektor informal, terutama pedagang kaki lima yang meningkat pesat dan menempati hampir seluruh trotoar.
3. Pekerja di sektor informal tidak perlu melaporkan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Kesempatan kerja yang didefinisikan sebagai jumlah orang yang bekerja paling sedikit satu jam dalam satu minggu dan tidak terputus. Hasil penelitian Bapeko menunjukkan bahwa kesempatan kerja lebih banyak terserap pada sektor industri dan jasa, yakni 84,1% pada tahun 2000, diikuti oleh sektor industri 13,5% dan sektor pertanian 1,5%.

Ketidakmampuan penyerapan tenaga kerja di sektor formal ini menyebabkan, pencari kerja menciptakan peluang kerja sendiri, dan salah satu sektor potensial adalah sektor informal, atau yang sering disebut dengan pedagang kaki lima (PKL). Hasil pendataan PKL oleh Dinas Tantib Kota Yogyakarta pada Desember 2006, jumlah PKL adalah 5003 usaha.

Tabel 5.3. Jumlah PKL berdasarkan Kecamatan dan Identitas Kependudukan (per Desember 2006)

No	Kec	KTP KOTA	KOTA DIY	NON	LUAR	%
				DIY	Jumlah	
1	Pakualaman	113	20	2	135	2.70%
2	Kotagede	54	67	14	135	2.70%
3	Ngampilan	110	25	1	136	2.72%
4	Wirobrajan	130	19	5	154	3.08%
5	Mantrijeron	120	28	18	166	3.32%
6	Tegalrejo	122	17	13	152	3.04%
7	Gondokusuman	484	213	65	762	15.23%
8	Gedongtengen	583	154	18	755	15.09%
9	Jetis	473	69	15	557	11.13%
10	Mergangsang	174	20	9	203	4.06%
11	Gondomanan	698	267	13	978	19.55%
12	Umbulharjo	306	82	38	426	8.51%
13	Danurejan	328	91	1	420	8.39%
14	Kraton	24			24	0.48%
	Jumlah	3719	1072	212	5003	100.00%
	Persentase	74.34%	21.43%	4.24%	100.00%	

Sumber: diolah Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, 2006

Dari jumlah dan penyebaran PKL per kecamatan, Kecamatan Gondokusuman, Kecamatan Gedongtengen, Kecamatan Jetis, dan Kecamatan Gondomanan memiliki jumlah PKL yang paling tinggi, yakni masing-masing 762 usaha (15, 23%), 755 usaha PKL (15,09%), 557 usaha (11,13%) dan 978 usaha (19,55%). Kecamatan Umbuharjo dan Kecamatan Danurejan (lokasi Malioboro) masing-masing memiliki 426 usaha (8,51%) dan 420 usaha (8,39%). Dari 5003, 74,34% (3719) PKL yang memiliki KTP Kota Yogyakarta. Pemilikan KTP Kota menjadi kebijakan Pemkot untuk memudahkan penataan dan pembinaan PKL, antara lain peluang untuk memperoleh dana bantuan usaha dari Dinas

Perekonomian.¹⁴⁹ Sudah tentu jumlah PKL tersebut tidak selalu tepat dengan kondisi saat ini, karena dinamika penambahan PKL yang berubah setiap hari sesuai dengan momentum bisnis di kota Yogyakarta. Jumlah PKL biasanya meningkat pada hari-hari libur, karena jumlah wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta meningkat. Sejalan dengan perkembangan ekonomi, jumlah PKL pun meningkat pesat dan menimbulkan masalah kemacetan, konflik dengan pemilik toko, munculnya kesemrawutan, dan kekumuhan. Pedagang kaki lima pun membentuk paguyuban sebagai organisasi yang berdasarkan pada lokasi, jenis barang dan metode serta waktu. Dalam proses ini PKL yang sudah terorganisir sering meminta pendampingan dan advokasi untuk membuat posisi tawar yang kuat terhadap pihak lain.¹⁵⁰

5.2. Pemetaan Situasi dan Kondisi PKL Malioboro

Malioboro merupakan ikon Kota Yogyakarta dan salah satu kawasan penting pedagang kaki lima. Ikon “kota budaya” tidak lepas dari keberadaan Malioboro yang tidak terpisahkan dengan keraton Yogyakarta. Pada struktur ruang Nagragung Ngayogyakarta Hadiningrat, posisi Malioboro berada di dekat pusat dan jalur linear yang menghubungkan beberapa simpul simbol fisik bagi nilai-nilai kosmologis. Dalam benak sebagian besar masyarakat Jawa (baca:Yogyakarta), posisi Malioboro yang berada pada bentangan garis Merapi, Tugu, Kraton, Krapyak sampai Samudra Indonesia menggambarkan bagian dari perjalanan hidup dan kehidupan.¹⁵¹ Pedagang kaki lima diuntungkan dengan citra Malioboro sebagai pusat souvenir, kerajinan khas Yogyakarta, warung lesehan dan pengamen jalanan.

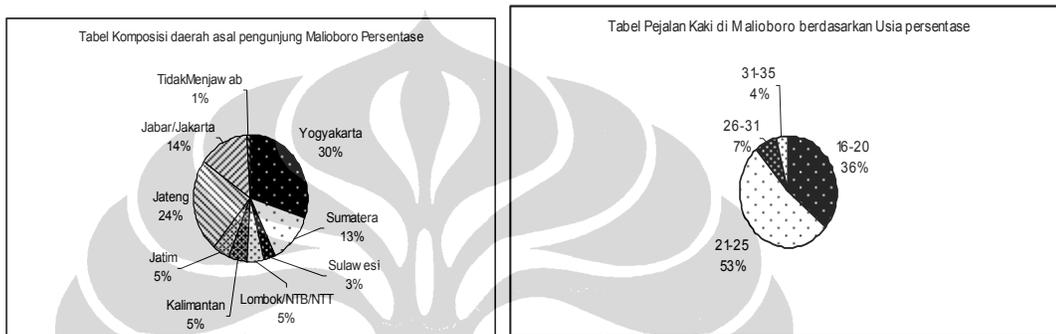
Keberadaan PKL ini memang mendukung pariwisata kota Yogyakarta yang ditargetkan oleh Walikota sebagai tujuan wisata belanja. Hasil survei menunjukkan bahwa lonjakan pengunjung pada hari Sabtu dan Minggu terutama pada jam-jam padat antara pukul 13.00 sampai dengan 16.00 yang mencapai 700 orang dan

¹⁴⁹ Wawancara dengan Kadis Tantib Kota Yogyakarta pada tanggal 14 Januari 2007.

¹⁵⁰ *Ibid*, h. 15.

¹⁵¹ Mitra Tata Persada, Malioboro, 2006, Yogyakarta, h. 2.

pada pukul 18.00 sampai dengan 20.00 mencapai 1000 orang.¹⁵² Pengunjung menghabiskan waktu sekitar 2 sampai 5 jam menelusuri trotoar dan pedagang kaki lima, dan baru kemudian berkunjung ke toko-toko.¹⁵³ Dinas Perekonomian mencatat bahwa terdapat 2000 PKL dengan jenis dagangan yang beragam. Dari hasil survei, belanja di kawasan Malioboro, terutama barang dagangan pedagang kaki lima memang menjadi tujuan utama wisatawan.



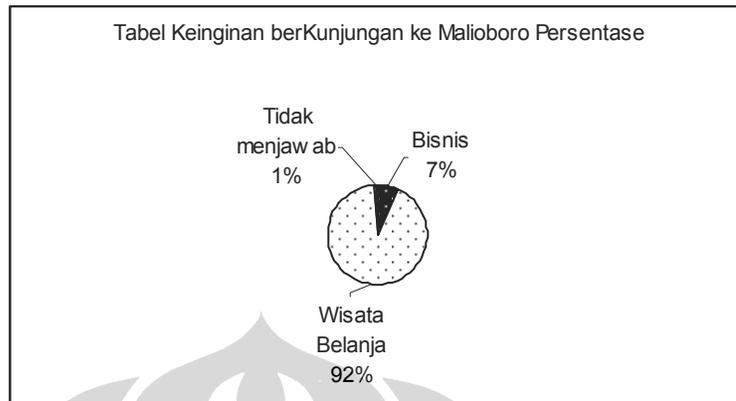
Gb. 5.2. Asal Wisatawan Malioboro

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta, h. 67

Dari hasil survei Mitra Persada dan Bapeko, usia wisatawan yang berkunjung ke kawasan Malioboro dibawah 25 tahun dan sebagian besar berasal dari daerah Yogyakarta (30%), Jawa Tengah (24%), diikuti Jawa Barat (14%), dan Sumatera (13%).

¹⁵² *Ibid*, h. 46.

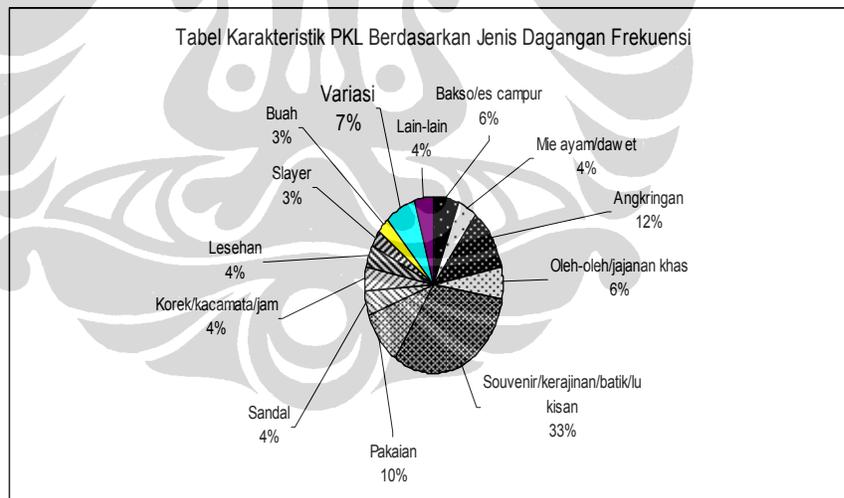
¹⁵³ *Ibid*, h. 47.



Gb.5.3. Tujuan Wisatawan Ke Malioboro

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta,

Variasi dagangan pedagang kaki lima yang beragam dengan harga yang terjangkau memang menjadi salah satu daya tarik wisatawan. Seperti pedagang kaki lima menjual souvenir, kerajinan, batik, lukisan dan barang khas Yogyakarta.



Gb. 5.4. Karakteristik PKL berdasarkan Jenis Dagangan

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta

Pendataan kawasan Malioboro yang dilakukan oleh Bapeko ini menjadi sumber data penting bagi Pemerintah Kota untuk membuat kebijakan yang tepat pada pedagang kaki lima. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang diambil mulai

dari peraturan daerah sampai dengan keputusan walikota memberikan legitimasi bagi pedagang kaki lima untuk berusaha di pusat kota wisata ini.

Penelitian Mitra Persada dan Bappeda berhasil memetakan jumlah PKL di Malioboro. Jumlah PKL sebanyak 1196 orang, yang bergabung didalam enam (6) organisasi paguyuban.

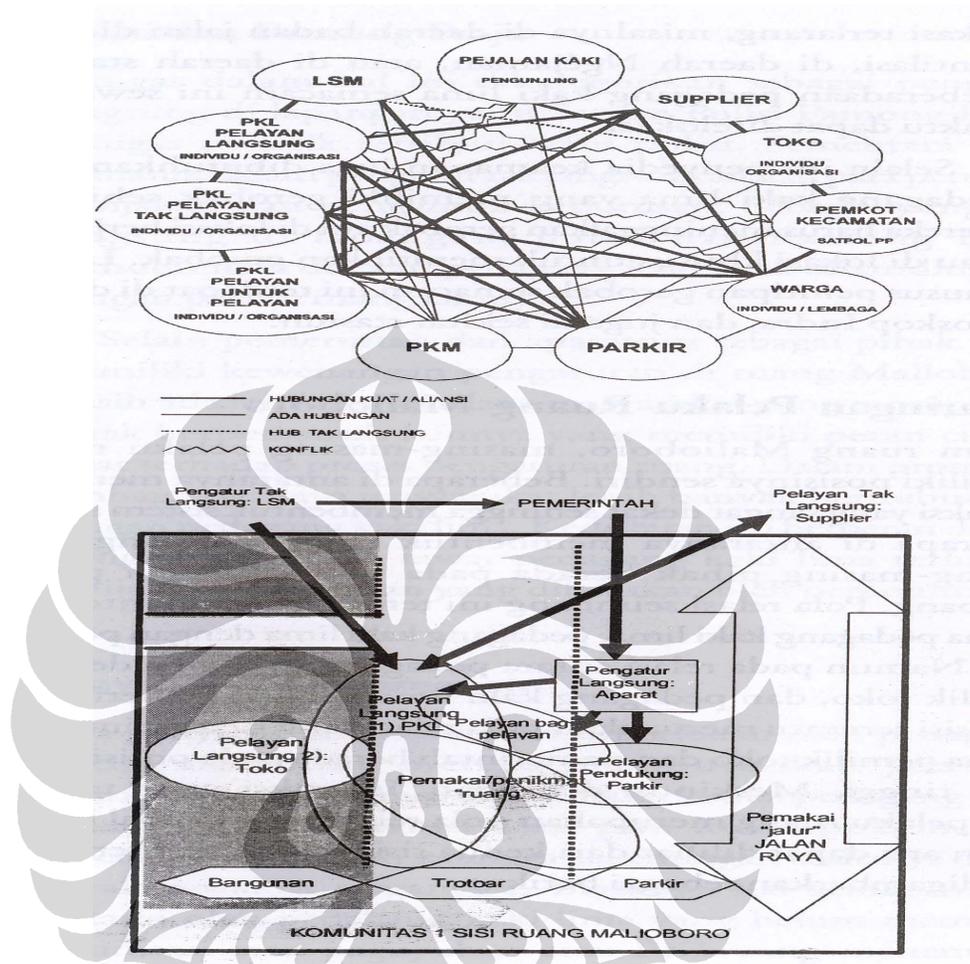
Tabel 5.4. Organisasi PKL di Kawasan Malioboro

No	Organisasi/paguyuban	jumlah	Jenis dagangan	Waktu	Lokasi
1	Koperasi Tri Dharma	647	Barang dagangan sebagian besar berupa batik, kerajinan, tas, kerajinan kulit, lukisan, perabotan	09-00-2100	Sisi timur jalan antara Mal-Pasar Bringharjo, di lajur yang menghadap dan beberapa membelakangi toko. Sisi barat jalan, sepanjang trotoar, di lajur yang menghadap toko
2	Paguyuban Perajin Pelukis dan PKL Malioboro Ahmad Yani (PEMALNI)	280	Benda kerajinan berukuran kecil (souvenir)	09.00-2100	Sisi barat jalan, sepanjang trotoar di lajur membelakangi toko
3	Koperasi Persatuan PKL Yogyakarta (KPPKLY)	91	Sebagian besar berupa makanan	09.00-17.00	Di depan pasar Bringharjo. Organisasi ini terbesar di Yogyakarta (ribuan anggota)
4	Pedagang Angkringan Malioboro	111	Makanan dan minuman	09.00-09.00	Tersebar di panjang bahu jalan
5	Kis Warung dan Lesehan (KWL) Malioboro	28	Makanan dan minuman	17.00-24.00	Tersebar disepanjang jalan termasuk jalan ventilasi
6	Handayani	39	Bakso	12.00-17.00	Tersebar sepanjang jalan dan jalan ventilasi termasuk di depan kantor pemerintah
	Jumlah	1196			

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta, h. 67.

Pada tanggal 29 November 1999 dengan difasilitasi oleh Yayasan Citra Mandiri, HMI Cabang Yogyakarta dan *Yogyakarta Urban Infrastruktur Management Support (YUIMS)*, terbantuklah PAGUYUBAN MALIOBORO (semacam asosiasi) dari organisasi-organisasi antara lain Hotel Garuda, Hotel Mutiara, wakil tukang becak, wakil tukang parkir, paguyuban pelukis, pengarajin (Pernalni), Koperasi Pedagang Kaki lima Malioboro Tri Darma, Paguyuban Pengusaha Malioboro, Paguyuban Pedagang Kaki lima Yogyakarta (PPKLY). Perwakilan warga sekitar Malioboro, Paguyuban Pedagang Pasar Bringharjo serta wakil dari Malioboro Mall dan Ramai Mall.¹⁵⁴ Paguyuban ini lebih lanjut mempunyai kiprah yang kuat dan menjadi anjang dan meningkatkan posisi tawar dengan pemerintah kota dan pada tahun 2002 membentuk *Community Oriented Policing*, yang bekerjasama dengan Polwiltabes Kota Yogyakarta (yang dijelaskan lebih lanjut).

¹⁵⁴ Jateng Pos, 29 November 1999.



Gambar 5.5. Jaringan Pelaku Ruang Malioboro

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta, h. 60

Jaringan pelaku usaha dapat dideteksi berdasarkan pada ruang yang digunakan. Ruang trotoar membuat jaringan kerja antara PKL, juru parkir, pemilik toko, dan pejalan kaki. Pemilik toko memiliki hubungan langsung dengan PKL, namun dalam kategori hubungan konflik. Hubungan kuat dan aliansi PKL pada umumnya dengan LSM, juru parkir dan supplier.

Tabel 5.5 . Tipologi Relasi antar Pelaku Ruang Malioboro

	Pejalan kaki	PKL	Toko	Juru Parkir	Suplier	Pelayan PKL	LSM	Aparat	Jasa Keamanan
Pejalan kaki		T K	T	T K		T K			
PKL	T K	Kp As	K	Kp	T Kp	T	Ak	K Ak	Kp
Toko	T	K	As Kp		T Kp			Ak	
Juru parkir	T	Kp		As		T	Ak	Ak	Kp
Suplier		T	T			T			
Pelayan PKL	T K			T	T Kp	As Kp	Ak	K Ak	Kp
LSM		Ak		Ak		Ak		K	
Aparat		K Ak	AK	Ak		K Ak	K	Kor	
Jasa Keamanan		Kp		Kp		Kp			Kp

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta, h. 62

Keterangan: T (transaksi) relasi jual beli; A (aktualisasi) relasi untuk mensosialisasikan ide-ide atau usaha menunjukkan keberadaannya; Kp (korporasi) relasi kerjasama untuk tujuan ekonomi; As (asosiasi) relasi membentuk organisasi atau paguyuban untuk menjaga kepentingan kelompok; K (konflik) relasi benturan nilai dan kepentingan; Koor (koordinasi) relasi kerjasama dalam kerangka kelembagaan.

5.3. Perubahan Struktur Organisasi Pembinaan PKL

5.3.1. Kronologi Kebijakan

Sebuah produk hukum yang berupa kebijakan merupakan pengetahuan eksplisit. Cyert dan March membedakan empat jenis pengetahuan, yaitu aturan atau kebijakan tentang kinerja (*task performance rule*), aturan memelihara dan menyimpan informasi (*record keeping rule*), aturan pengelolaan informasi (*information-handling rules*) dan aturan perencanaan (*planning rules*).¹⁵⁵ Pengetahuan eksplisit aturan kinerja dalam organisasi pemerintah adalah tugas pokok dan fungsi serta sistem dan prosedur pelayanan organisasi. Aturan penyimpanan informasi adalah aturan tentang data-data yang dibutuhkan dan bagaimana data tersebut disimpan. Regulasi tentang pengelolaan informasi adalah sistem komunikasi di dalam organisasi, distribusi dan karakter informasi yang dibutuhkan. Sedangkan regulasi tentang perencanaan adalah sistem dan prosedur perencanaan di dalam mengalokasikan sumberdaya untuk aktivitas pelayanan organisasi.

Pengetahuan organisasi tidak lahir pada waktu yang singkat tetapi melalui proses yang panjang, thesis antithesis dan sinthesis untuk menjawab masalah yang dihadapi. Dapat disimpulkan bahwa pengetahuan eskplisit dalam bentuk aturan kinerja, aturan pemeliharaan dan aturan perencanaan dalam bentuk regulasi hasil kesepakatan Pemerintah Kota dan DPRD Kota Yogyakarta membuat kebijakan perubahan dengan menyusun dan mengesahkan Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002. Bila ditelusuri, isi dari pengetahuan eskplisit ini telah ada sejak tahun 1987.

¹⁵⁵ Dalam Chun Weei Choo, *Op cit*, h. 112.

Tabel 5.6. Perkembangan Kebijakan Pembinaan PKL

Periode	Perkembangan
1970-80 ↓	Malioboro dipersiapkan sebagai landmark Yogyakarta. Toko-toko dimundurkan 2,5-3 mter untuk pejalan kaki. PKL mulai marak. Meski keberadaan mereka terlarang. PKL cukup solid dengan P3JY. Pemkot melakukan pendataan dan penertiban kapling, satu orang hanya diijinkan memiliki satu kapling
1980-1990 ↓	PKL semakin mantap keberadaannya dengan diakuinya Koperasi Tri Dharma, organisasi berbadan hukum. PKL diizinkan dan dilegalkan berjualan dengan hanya menggelar dagangan di jalur yang menghadap toko
1990-2000 ↓	Penertiban PKL semakin digalakkan terutama bagi orang-orang yang berjualan membelakangi toko, mereka menamakan diri PEMALNI. Akhirnya mereka diijinkan berjualan di pilar toko. Lalu menyusul organisasi PKL yang lain dengan berbagai macam dagangan terutama diparuh akhir 90-an seperti KWL Malioboro, Angkringan dan Handayani
2000-.....	Organisasi dan Paguyuban PKL melakukan kerjasama untuk menertibkan kawasan dan difasilitasi oleh berbagai even lomba yang diselenggarakan oleh Dinas Pariwisata. PMK memiliki peran untuk koordinasi seluruh stakeholder kawasan. Pemerintah akhirnya mengeluarkan Perda No 26 Tahun 2002 tentang Penataan PKL dan Keputusan Walikota No. 88 Tahun 2003

Sumber: Mitra Tata Persada, *Malioboro*, 2006, Yogyakarta, h. 15.

Bilamana dianalisis dari aspek pengetahuan, isi kebijakan dapat diklasifikasikan berdasarkan jenis pengetahuan dan mengalami perkembangan dari waktu ke waktu sesuai dengan hasil interaksi antar aktor yang terlibat.

Tabel 5.7. Kronologi Kebijakan sebagai Pengetahuan Eksplisit Pembinaan PKL

No	Regulasi	Isi	Kategori			
			TPR	RKR	IHR	PR
1	Pembersihan Kawasan Malioboro dari PKL berdasarkan SK Walikotaamadya No. 055/KD/1987	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulasi pelaksanaan penataan PKL di wilayah kotamadya Yogyakarta Dati II mengacu pada Perda No. 10/1968 2. Mengatur tentang perizinan, penggunaan lokasi, luas/tinggi dasaran dagangan 3. Perizinan oleh Walikota 	√	√	√	√
			√		√	
2	Perda no. 26/2002 tentang Penataan PKL yang melibatkan pemilik toko, paguyuban dan masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dasar keberadaan PKL 2. Mengacu pada SK No. 055/KD/1987 3. Perizinan ditujukan pada Pemkot 4. PKL mendapatkan persetujuan dari pemilik kuasa atas tanah <p>Perda ini Bertentangan dengan Perda Nomor 5 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan Jo. Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa: ..setiap orang dilarang menggunakan trotoar selain untuk kepentingan pejalan kaki dan kepentingan darurat...</p>	√	√		
3	Keputusan Walikota no. 88 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan Perda No. 26/2002	Pengetahuan yang dihasilkan				
		<ol style="list-style-type: none"> 1. RT, RW, LPMK, Lurah dan Pemiik Tanah Persil di belakangnya 2. SOP izin berjualan yang ditandatangani 	√	√		
		Tim Penataan (hyper text), Dinas Perekonomian, Dinas Perhubungan, Dinas Prasarana Kota dan Dinas Ketertiban,	√	√	√	√

No	Regulasi	Isi	Kategori			
			TPR	RKR	IHR	PR
		Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, dan Organisasi Pedagang Kaki Lima				
		Kecamatan memiliki Buku Data Pembinaan PKL yang memuat jumlah, jenis, waktu dan lokasi		√	√	
4	Keputusan Walikota No 10 Tahun 2004 tentang Penataan PKL di Jl. Malioboro- Jl. Ahmad Yani	Pengetahuan yang dihasilkan				
		Kecamatan, Dinas Ketertiban.	√			
		Penataan PKL berdasarkan jenis dagangan, waktu berjualan dan luas areal berjualan		√	√	√
		Kecamatan memiliki Buku Data Pembinaan PKL yang memuat jumlah, jenis, waktu dan lokasi		√		√
5	Keputusan Walikota No 38 Tahun 2004 tentang Perubahan Lampiran I Keputusan Walikota No 88 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Yogyakarta No 26 Tahun 2002 tentang Penataan PKL	Pengetahuan yang dihasilkan				
		Penambahan dan pengurangan jenis usaha pada tempat-tempat tertentu yang telah ditentukan sebelumnya pada keputusan Walikota No 88 tahun 2003 misal di Kecamatan Gondomanan pada KepWal No 88 ada 10 ruas jalan pada Kepwal No 38 tahun 2004 menjadi 6 ruas jalan dengan penambahan jenis usaha.		√		√

No	Regulasi	Isi	Kategori			
			TPR	RKR	IHR	PR
6	Keputusan Walikota No 84 Tahun 2004 tentang Penataan PKL yang menggunakan kendaraan.	Pengetahuan yang dihasilkan				
		Dinas Perekonomian, Dinas Perhubungan, Kecamatan, Dinas Prasarana Kota, Dinas Ketertiban.	√			
		Penempatan Kendaraan yang digunakan untuk berjualan (jenis dan lokasi berjualan)	√	√		
7	Keputusan Walikota No 119 Tahun 2004 tentang Penataan PKL Kawasan Khusus Malioboro- A. Yani	Pengetahuan yang dihasilkan				
		Dinas Perekonomian, Dinas Prasarana Kota, Dinas Perhubungan, Dinas Ketertiban, Dinas Kebersihan, Keindahan, dan Pemakaman, Kecamatan, Kelurahan, LPMK, dan Organisasi PKL	√			
		Penataan PKL di kawasan khusus Malioboro-A.Yani dalam hal larangan penambahan pedagang dikawasan tersebut, Jenis dagangan, ukuran tempat dasaran (berdasarkan lokasi berjualan), waktu dan tinggi tenda untuk berjualan.		√	√	√
		Kecamatan memiliki Buku Data Pembinaan PKL yang memuat jumlah, jenis, waktu dan lokasi		√	√	

Ket: TPR= task performance rule; RKR= record keeping rule;IHR= information handling rule;PR=planning rule.

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

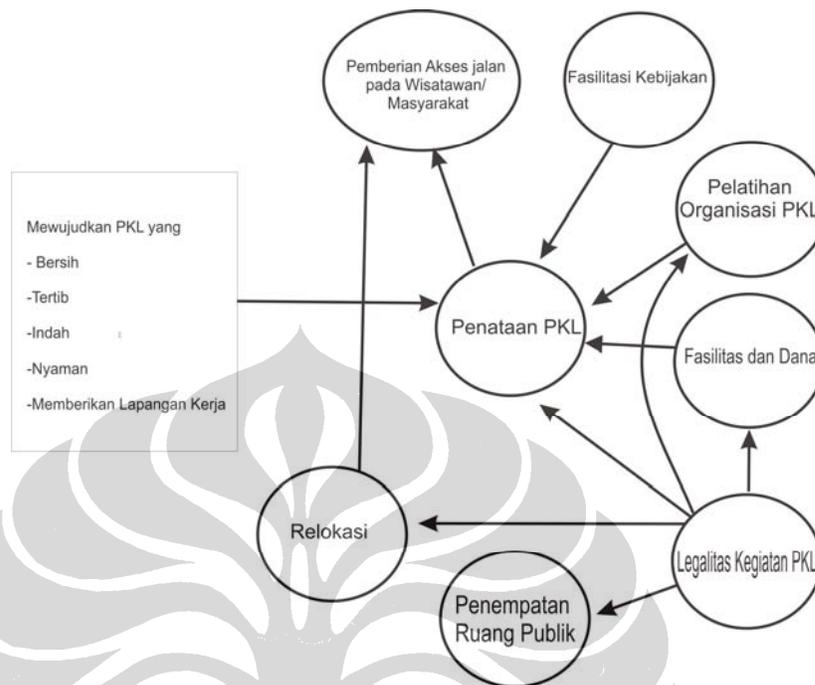
Dapat dikatakan Perda ini merupakan terobosan regulasi baru, bahkan bertentangan dengan Peraturan Daerah atau Undang-undang yang lebih tinggi, terutama Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 dan Perda Provinsi No. 5 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa trotoar hanya untuk pejalan kaki. Sedangkan didalam tiga keputusan walikota sebagai pelaksanaan Perda No. 26 Tahun 2002 memutuskan mengizinkan PKL untuk menggunakan trotoar yang lebarnya lebih dari 1,5 meter untuk PKL.

Sebagai pengetahuan eksplisit sudah tentu tidak secara serta merta tercipta pada tahun 2002, tetapi melalui proses penciptaan pengetahuan yang lama. Proses regulasi PKL di Kota Yogyakarta ini dapat dikatakan relatif damai dan berbeda dengan kota-kota lain di Indonesia. Di Kota Surabaya, dihasilkan pengetahuan eksplisit berupa Perda Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL. Namun dari hasil penelitian Alisyahbana, proses penyusunan Perda ini tidak melibatkan PKL, sehingga menghadapi kendala di dalam penerapannya di lapangan.¹⁵⁶ Andaikan PKL diajak bicara dan pemerintah mau sabar, maka PKL akan bisa segera dilata dengan baik. Meskipun mereka mayoritas keturunan Madura yang disinyalir sulit diatur, suka melawan, akan tetapi kalau mereka diikutsertakan dalam proses pembuatan peraturan, maka mereka akan dengan senang hati mengikuti aturan itu.¹⁵⁷

Lahirnya Perda tersebut dapat dipetakan dengan menggunakan SSM untuk menjelaskan masalah yang tidak terstruktur pedagang kaki lima di Malioboro dan PKL pada umumnya di Kota Yogyakarta, dapat membantu didalam menganalisis dampak kebijakan yang diambil oleh pemerintah.. Tahap pertama adalah menjelaskan situasi PKL di Kota Yogyakarta, khususnya Malioboro. Tahap kedua, situasi masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota.

¹⁵⁶ Alisyahbana, *Marginalisasi Sektor Informal Perkotaan*, ITS Press, 2006.

¹⁵⁷ *Ibid*, 184.



Gb. 5.6. Situasi Masalah Penataan PKL

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Sampai tahun 2002, landasan hukum untuk melakukan pembinaan PKL menggunakan Surat Keputusan Walikotaamadya No. 056/KD/1987 yang mengacu kepada Perda No. 10 Tahun 1968 tentang ketertiban umum. Dalam SK ini, PKL diberikan izin berjualan dan dikeluarkan oleh walikota. Dengan demikian jumlah PKL yang berizin terbatas. Selain itu pula keterlibatan organisasi PKL tidak dirumuskan di dalam SK tersebut. Pada kegiatan-kegiatan penertiban antara tahun 1999 sampai 2002, landasan hukumnya hanya menggunakan SK tersebut. Oleh karena itu, awal tahun 2002 mulai disusun Raperda Penataan PKL di DPRD kota Yogyakarta. Proses penyusunan raperda ini sering diwarnai demonstrasi dan unjuk rasa, terutama yang berkaitan dengan keharusan perizinan bagi PKL.¹⁵⁸ Dari diskusi kelompok terfokus dirumuskanlah situasi masalah sebelum dilaksanakannya Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan PKL. Tahap ketiga adalah definisi masalah dengan menggunakan CATWOE.

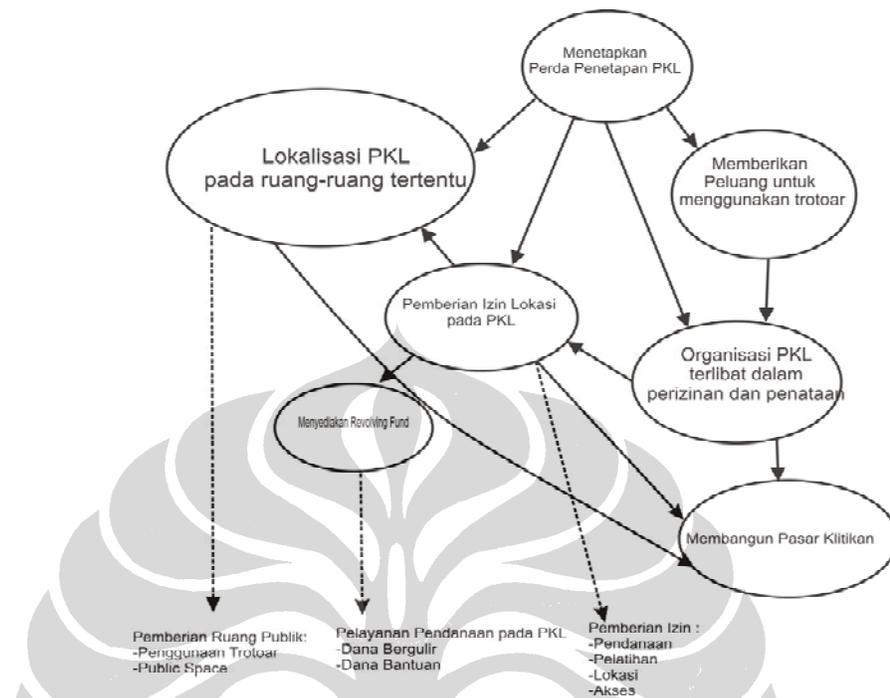
¹⁵⁸ Bernas, 20 Februari 2002.

Tabel 5.8. CATWOE Masalah PKL

C Customer	PKL
Actor	Dinas Ketertiban, Dinas Perekonomian, Dinas Pariwisata, Kecamatan, Kelurahan dan Organisasi Paguyuban
Transformasi	Regulasi-----kepastian berusaha
Weltanshauung	PKL adalah salah satu sektor ekonomi untuk perluasan lapangan kerja dan aset wisata belanja dan kuliner.
Owner	Walikota dan DPRD dan Masyarakat pengguna trotoar
Environment	Jumlah PKL dan keterbatasan ruang kota

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

RD (*root definition*) dengan keterbatasan ruang kota dan jumlah PKL yang meningkat, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Ketertiban, Kecamatan, Kelurahan dan RT/RW serta Organisasi Paguyuban melakukan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima dengan melaksanakan regulasi perizinan, guna memberikan peran pada PKL sebagai aktor ekonomi penting dalam rangka mewujudkan wisata belanja dan perluasan lapangan kerja. Dari RD diatas, dirumuskannya model konseptual yang sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sejak disahkannya Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan PKL. Model ini disusun berdasarkan diskusi terfokus dan wawancara.



Gb. 5.7. Model konseptual Penataan PKL

Sumber: Hasil FGD, tanggal 28 Desember 2007.

Model konseptual tersebut kemudian dibandingkan dengan dunia nyata dalam bentuk pelaksanaan kebijakan perubahan pembinaan PKL, yaitu kebijakan pembinaan PKL, perizinan PKL, organisasi PKL, pemberian fasilitas pada PKL, dan dampak yang muncul. Metode berpikir sistem ini dimaksudkan untuk mengetahui proses evolutif pembinaan PKL yang berlangsung selama lebih kurang tiga dekade.

Setelah perubahan kebijakan pembinaan, dapat dilihat beberapa perubahan dalam pembinaan PKL, yaitu pada desain pelayanan, struktur organisasi, manajemen dan organisasi dan ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan pegawai, yang dijelaskan dalam sub 5.3.2. berikut ini. Desain pembinaan PKL lebih bersifat horizontal daripada vertikal. Struktur organisasi pembinaan lebih bersifat kolaborasi antar organisasi pemerintahan dengan LSM dan organisasi parastal. Sementara itu, dampak pada manajemen dan organisasi dijelaskan berikut ini.

5.3.2. Pola Pembinaan PKL di Kota Yogyakarta setelah Perda No. 26/2002

Penerbitan Perda No. 26 Tahun 2002 tersebut telah merupakan langkah penting di dalam pembinaan PKL. Namun demikian Perda tersebut memuat banyak kelemahan, karena terlalu umum.¹⁵⁹ Oleh karena itu, sejak tahun 2002 telah banyak dikeluarkan Surat Keputusan atau Peraturan Walikota sebagai peraturan pelaksana di lapangan.

Di dalam Perda tidak terdapat pola pokok pembinaan PKL, namun hanya mengatur prosedur perizinan. Setelah Perda tersebut dilaksanakan, terjadi pembelajaran untuk mencari pola yang baik dalam pembinaan PKL. Sampai saat ini setidaknya terdapat dua pola pokok pembinaan PKL di Kota Yogyakarta, yaitu penataan dan pengembangan.

Pada dasarnya pembinaan PKL di Kota Yogyakarta ada dua bentuk:

- a. Penataan
- b. Pengembangan

Penataan mempunyai tiga varian, yaitu (1) shelterisasi; (2) tendanisasi ;(3) relokasi.

Sedangkan pengembangan adalah memberikan nilai tambah supaya menjadi hidup. Langkah-langkah yang dilakukan adalah dengan

- a. Promosi;
- b. Peningkatan kualitas dagangan;
- c. Pengembangan lokasi.

Pola pembinaan ini dilakukan sejak tahun 2005 sejak relokasi Taman Pintar.

Organisasi apakah yang menjadi inti dari pembinaan.

Dinas Perindagkop¹⁶⁰

Pola penataan dan pengembangan sebagaimana yang diungkapkan diatas berkembang sejak relokasi pedagang pasar dari lokasi Taman Pintar pada tahun 2005. Produk pengetahuan eksplisit tersebut dihasilkan dari proses interaksi antar

¹⁵⁹ Wawancara dengan KTU Disperindagkop Kota Yogyakarta, tanggal 7 Januari 2007.

¹⁶⁰ Wawancara dengan Nurwidi, tanggal 14 Mei 2008.

aktor yang lama. Salah satu masalah yang sering dihadapi dalam penataan dan pengembangan adalah konflik antara PKL dengan pemerintahan kota.

Kebijakan penataan memiliki tiga jenis kegiatan yaitu (1) shelterisasi; (2) tendanisasi dan (3) relokasi. Kegiatan shelterisasi dilakukan dengan memberikan lokasi khusus kepada PKL dan dilengkapi dengan bangunan semipermanen, seperti Pasar Sore di Jalan Malioboro. Kegiatan tendanisasi adalah kegiatan penyeragaman bentuk bangunan PKL di sepanjang jalan dengan tidak memindahkan tempat berjualan. Sedangkan relokasi adalah pemindahan PKL secara permanen dan disediakan fasilitas pedagang formal, seperti Pasar Kliethikan.

Pola pengembangan adalah kegiatan promosi, peningkatan kualitas dagangan dan lokasi. Pola ini yang belum dilakukan secara serius oleh organisasi pemerintahan kota Yogyakarta.¹⁶¹ Pemerintah Kota Yogyakarta belum mempunyai pola pengembangan wilayah yang jelas untuk PKL. Sebaliknya bagi beberapa pejabat, menganggap tidak adanya pola yang jelas mempermudah penyesuaian kebijakan di lapangan.¹⁶² Pola-pola tersebut dihasilkan dari proses pengelolaan pengetahuan di lingkungan organisasi pemerintahan kota, yang dimulai dari proses pencerapan sampai pemecahan masalah yang dihadapi. Berbeda dengan pelayanan perizinan, organisasi yang terlibat di dalam pengelolaan pengetahuan hanya organisasi internal di lingkungan organisasi pemerintahan kota, maka pembinaan PKL melibatkan baik organisasi internal maupun eksternal.

5.3.3. Organisasi dan Struktur Organisasi Pembinaan PKL

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa proses perubahan struktur organisasi pembinaan PKL merupakan hasil proses interaksi yang telah lama, dan akumulasi pengetahuan yang mengendap di semua aktor dan organisasi. Makna-makna tentang PKL sebelum Perda No. 26 Tahun 2002 dikeluarkan adalah:

- a. PKL sebagai sektor ekonomi yang lemah
- b. PKL sebagai sektor ekonomi ilegal.

Setelah Perda No. 26 tahun 2002 dikeluarkan makna PKL adalah:

¹⁶¹ Wawancara dengan Camat Tegalrejo, 2 Januari 2007.

¹⁶² Wawancara dengan Kasie Trantib Dinas Tantib, 3 Januari 2007.

- a. PKL adalah pelaku ekonomi kecil;
- b. PKL adalah pelaku ekonomi legal melalui proses perizinan;
- c. PKL adalah pelaku ekonomi yang secara perlahan-lahan diformalkan.

Proses interaksi antar organisasi selama tiga dekade telah menyempurnakan makna-makna ini sesuai dengan situasi kekinian. Proses interaksi kekinian sesuai dengan regulasi yang ada, pembinaan PKL melibatkan banyak organisasi dan komunitas. Pelayanan kepada PKL berbeda dengan pelayanan perizinan yang hanya bertumpu pada Dinas Perizinan saja. Pelayanan PKL melibatkan banyak satuan perangkat kerja daerah (SKPD), yaitu:

- a. Semua kecamatan (13 kecamatan)
- b. Semua kelurahan;
- c. Dinas Ketertiban;
- d. Dinas Perdagangan dan Perindustrian;
- e. Dinas Pariwisata;
- f. Dinas Perhubungan;
- g. Dinas Lingkungan Hidup;
- h. Bapeda;
- i. DPRD
- j. Walikota dan Wakilwalikota
- k. RT/RW
- l. Organisasi Paguyuban;
- m. Lembaga Perwakilan Masyarakat Kota;
- n. Organisasi Pengusaha;
- o. LSM;
- p. Perguruan Tinggi.

Banyaknya organisasi yang terlibat dalam formulasi masalah, formulasi pengetahuan, dan pembinaan PKL, yang menunjukkan bahwa pengelolaan PKL lebih menyerupai manajemen jaringan (*network management*). Kondisi ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Tuomi bahwa,

A single focal actor or motive is not sufficient in explaining the nature of organizations. There may be several actors, and the focus of activity may vary. Indeed, metaphorically, we could view an "organizational toll" as analogous boat, which several actors can board for various purposes when they want to navigate toward the same direction. An organization can be emerged through collaborative action, or it can be intentionally designed. In the boat metaphor, the first case could happen when the people want to sail across an ocean and join their forces in building a boat, the second case when an individual commissions the construction, and after the boat is ready sells tickets for the journey. Probably the latter better describe traditional industrial organization, where as the previous more closely describes a modern "knowledge-intensive organization."¹⁶³

Ilustrasi Tuomi tentang organisasi yang berbasiskan pengetahuan cukup sesuai dengan jumlah aktor yang terlibat dalam pembinaan PKL di Kota Yogyakarta. Sejak ditetapkannya Perda No. 26 Tahun 2002 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, misi semua organisasi yang berkaitan dengan PKL adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hasil wawancara dengan beberapa pejabat teras dan walikota juga jelas menunjukkan misi tersebut. Dari mekanisme perizinan dan pengambilan keputusan terlihat tindakan-tindakan kolaboratif yang ditonjolkan untuk menghindari konflik antara pemerintah dan PKL. Tindakan-tindakan kolaboratif dibutuhkan organisasi untuk membuat keputusan.

Terdapat beberapa sumberdaya untuk mendukung kebijakan PKL, yakni sumberdaya politik, legitimasi, organisasi dan keuangan. Sumberdaya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sumberdaya legitimasi kegiatan PKL sebagai salah satu kegiatan usaha yang legal di wilayah Kota Yogyakarta. Legalisasi kegiatan PKL yang dirumuskan didalam Keputusan Walikota No. 119 Tahun 2004 sebagai pelaksanaan dari Perda No. 26/2002 disebut izin penggunaan lokasi dan kartu identitas PKL, yang dikeluarkan oleh Camat yang bersangkutan. Surat permohonan diajukan oleh PKL kepada Camat yang memuat keterangan usaha, lokasi, dan waktu serta disetujui oleh pemilik atau kuasa hak atas bangunan/tanah atau pengelola fasilitas umum. Rekomendasi izin diberikan oleh:

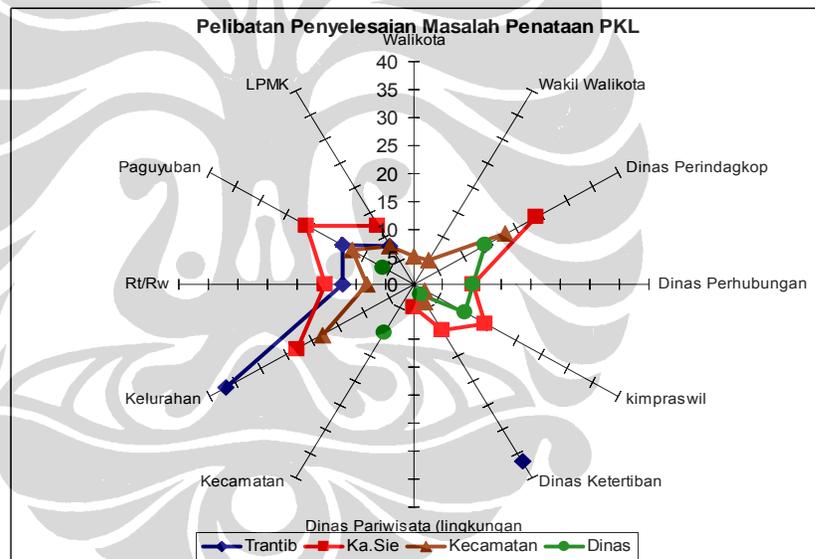
- a) RT
- b) RW
- c) LPMK

¹⁶³ Ilkaa Tuomi, Op cit, hh. 286-7.

- d) Organisasi Pedagang Kaki Lima
- e) Lurah.

Dengan pola ini, maka peran organisasi PKL menjadi mitra pemerintah. Kebijakan penataan dan perizinan yang memberikan peran yang besar pada organisasi PKL, organisasi parastatal (RT dan RW), organisasi legislatif kelurahan dan pihak pemilik usaha menjadikan kebijakan penataan PKL di Kota Yogyakarta lebih merupakan jaringan kebijakan (*policy networks*)¹⁶⁴.

(1) Pluriformitas. Di dalam jaringan kebijakan di level kecamatan, kelurahan, kota dan perumusan SK Walikota, terdapat aktor atau lembaga yang dominan.



Gb. 5.8. Peran Lembaga didalam Penataan PKL
Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Dari gambar di atas nampak bahwa Dinas Ketertiban dan organisasi paguyuban merupakan organisasi yang cukup dominan di dalam jaringan kebijakan penataan. Organisasi PKL merupakan organisasi yang paling dinamis, baik internal maupun eksternal. Hal ini dapat terlihat pada berbagai konflik yang terjadi antara

¹⁶⁴ Lihat Walter J.M. Kickert, et. Al. *Managing Complex Networks*, SAGE Publication, London, 1999, hh. 122-3.

pemimpin dengan anggotanya. Dalam kasus organisasi Pethik Bumi ada indikasi seringkali para pemimpin memanfaatkan organisasi untuk kepentingan pribadi.

(2) Perujukan pada diri sendiri (*self referentiality*). Masing-masing organisasi memiliki rujukan dan otonomi, dan digunakan untuk menerima sinyal data dan informasi yang luas serta mencocokkan dengan kerangka pikirnya. Regulasi perizinan dipahami berbeda antara organisasi PKL dengan Pemerintah Kota. Bagi organisasi PKL, perizinan bertujuan membatasi ruang gerak PKL. Dengan adanya legitimasi kegiatan PKL, maka program pembinaan yang dilakukan oleh Pemkot dan Provinsi, LSM, Perguruan Tinggi, Asosiasi Pengusaha (Hotel, Tour, dan Wisata) sering diadakan. Lembaga-lembaga ini mengadakan *knowledge sharing* untuk memecahkan masalah yang dihadapi PKL dan mendukung wisata belanja.

(3) Dinamis. Jaringan kebijakan bersifat dinamis tergantung sejauh mana masing-masing aktor mampu menginterpretasikan perubahan lingkungan dan memperoleh kesempatan dan mengendalikan pola *governance* yang baru.

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perubahan struktur organisasi pembinaan PKL setelah diberlakukannya Perda No. 26/2002 dapat dilihat dari lima aspek struktur organisasi, yaitu diferensiasi, integrasi, sentralisasi, formalisasi dan spesialisasi serta koordinasi sebagai berikut.

Tabel 5. 9. Struktur Organisasi Pembinaan Sebelum dan Setelah Perda 26/02

Aspek	Sebelum (SK Walikota No. 055/KD/1987	Sesudah (berdasarkan Perda No. 26/2002
Diferensiasi	Kurang terdiferensiasi	Lebih terdiferensiasi
Integrasi	Kurang terintegrasi	Lebih terintegrasi
Sentralisasi	Tersentralisasi	Terdesentralisasi ke Kecamatan dan Dinas-dinas
Formalisasi	Kurang	Lebih terformalisasi berdasarkan situasi kecamatan
Spesialisasi	Tidak terspesialisasi	Terspesialisasikan berdasarkan kecamatan
Koordinasi	Koordinasi internal	Kolaborasi dengan organisasi eksternal

Perubahan struktur organisasi pembinaan PKL setelah pelaksanaan Perda No. 26/2002 selalu mencari bentuk yang ideal dan evolutif menyesuaikan dengan situasi lingkungan. Di dalam Perda Tim Pembinaan PKL beranggotakan dinas-dinas terkait dan dikoordinir oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Namun pada kenyataannya, peran Dinas Ketertiban lebih menonjol dibandingkan Dinas Perindustrian Perdagangan. Dari hasil analisis data diketahui bahwa peran lebih terdiferensiasi dibandingkan sebelumnya. Sementara itu dari aspek keterpaduan pembinaan (integrasi), pembinaan PKL lebih terintegrasi dan mempunyai arah yang lebih jelas dibandingkan sebelumnya, walaupun koordinasi internal terkendala karena kesamaan eselon dari masing-masing pejabat yang menangani.

Sebagai implikasi dari Surat Keputusan Walikota No. 28 Tahun 2002 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Daerah kepada Camat, maka struktur organisasi pembinaan PKL lebih terdesentralisasi kepada organisasi kecamatan. Hal ini merupakan perubahan dari Surat Keputusan Walikota No. 087/KPD/1987 dengan kewenangan perizinan oleh Walikota menjadi kewenangan perizinan berada di Kecamatan. Kewenangan kecamatan ini mencakup kewenangan menata dalam bentuk pembuatan kebijakan-kebijakan yang khusus bercirikan wilayah

kecamatan. Oleh karena itu, derajat formalisasi struktur organisasi menjadi lebih tinggi dibandingkan sebelum pelimpahan kewenangan ini.

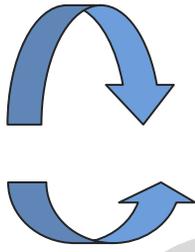
Implikasi penting dari prosedur pengeluaran izin yang melibatkan organisasi RT/W, LPK, organisasi paguyuban adalah struktur koordinasi organisasi pembinaan PKL lebih merupakan kolaborasi antar organisasi pemerintah dengan organisasi non-pemerintah.

5.4. Proses Pencerapan Makna dalam Pejabat Berpengetahuan tentang Pola Pembinaan PKL

Weick sebagaimana dijelaskan sebelumnya menggunakan tujuh karakteristik *sense making*, yaitu sosial, identitas, retrospektif, *cues*, *ongoing*, plausible dan enaktif. Organisasi memulai untuk bertindak, dan melihat tanda-tanda pembinaan PKL dalam konteks sosial, dan hal ini membantu mereka untuk mengadakan retrospeksi apa yang sedang terjadi, apa penjelasannya dan apa yang dilakukan dimasa yang akan datang. Output dari proses pencerapan pembinaan PKL adalah identifikasi organisasi pada pengetahuan-pengetahuan baru atau kemampuan yang diperlukan untuk merespon situasi, baik kemampuan mengeksploitasi kesempatan dan menghindari ancaman. Tujuan organisasi adalah menciptakan dan mengidentifikasi kejadian-kejadian di lingkungan dan dapat diprediksi.

Proses *sense making* dapat dilihat secara historis dari proses kebijakan PKL sebagaimana diuraikan. Walikota Yogyakarta menyatakan bahwa pada tiga tahun pertama lebih banyak memberikan makna pada situasi lingkungan dan masalah pembinaan PKL. Proses ini dimulai dengan kegiatan *enactment*, seleksi dan retensi. Memberikan keyakinan pada orang lain dan berargumen serta menyampaikan harapan (*arguing and expecting*).

Tabel 5.10. Proses Sense-making Organisasi Pemerintahan Kota

 <p>Proses mental</p>	Berargumen (<i>arguing</i>): Perlunya formalisasi kegiatan PKL. DPRD dan Walikota mengajukan argumen berhadapan dengan LSM.
	Mengharapkan (<i>expecting</i>): Pemerintahan kota mengharapkan kebijakan formalisasi PKL
	Membuat komitmen (<i>committing</i>): Menganggarkan pembinaan PKL
	Memanipulasi (<i>manipulating</i>): manipulasi simbol-simbol sosial untuk meminimalisir konflik
Proses aksi	

Sumber: Modifikikasi dari Chun Wei Choo, *The Knowing Organization*, Oxford University Press, 1998, h. 78.

Pencerapan makna secara sosial

Menurut Allport, proses pencerapan makna bersifat sosial karena “dipengaruhi oleh kehadiran orang lain yang bersifat aktual, dibayangkan maupun disengaja (*the actual, imagined, or implied presence of others*).”

Oleh karena, *sense making* bersifat sosial, maka diskusi dan dialog merupakan metode untuk menjelaskannya. Interaksi antar pejabat di lingkungan organisasi pemerintahan kota menghasilkan pengalaman baru dan membentuk dan klarifikasi sikap bersama, nilai dan struktur organisasi yang membantu kelompok untuk bertindak secara terkoordinasi. Dari wawancara dengan Nurwidi dijelaskan bahwa: “...setiap masalah kita rembug bersama dalam pertemuan informal”.

Kerjasama dengan lembaga lain misalnya dengan LSM kita mengadakan pelatihan, misal PKL jualan makanan apa kita beri pelatihan apa, atau kok administrasinya kurang kita beri pelatihan, dari UNY, dari UGM.

Sementara ini untuk baru masuk yang mau masuk misalnya lahannya masih ada minta dulu ijin RT/RW bisa apa nggak dijadikan lahan jualan PKL, kalau Malioboro

tidak bisa lagi karena sudah penuh, pertimbangan kita juga mungkin orangnya baru kena PHK.

Penyelesaian masalah untuk menertibkan PKL

Dalam pembuatan ijin harus sepengetahuan ketua paguyuban kalau tidak maka kita tidak memberikan izin, tapi tidak untuk kawasan di Malioboro, di Malioboro banyak yang terdaftar tapi tidak punya ijin, kita menyelesaikan dengan paguyuban, kita tegur paguyuban dulu apakah bisa menegur anggotanya apa nggak? kalau tidak bisa kami ambil alih kalau kita tidak bisa kita serahkan kepada dinas trantib. kecamatan hanya memperingatkan tapi tidak menindak kita hanya sebagai pembina karena dibawah kita tidak bisa tegas. Jadi banyak komunikasi dengan paguyuban dan menjadi sumber ide.

LPMK lembaga yang ada dimasyarakat dan mengetahui kewilayahan mana yang layak apa tidak untuk berjualan karena mereka lebih mengetahui kondisi wilayahnya.¹⁶⁵

Keberadaan oknum-oknum tentara atau polisi yang dicurigai membekingi beberapa PKL liar juga telah dicerap oleh Wawali Syukri Fadoli seperti tergambar dalam wawancara sebuah wartawan lokal berikut ini:

Tanya: Lantas apa yang sudah dilakukan oleh Pemkot sehubungan adanya indikasi beking di belakang PKL? Syukri: Kita sudah melakukan koordinasi dengan semua instansi terkait seperti Dinas Ketertiban, Kantor Pajak, Dinas Tata Kota, Dinas Kesehatan untuk mencermati di lapangan. Siapa saja yang melakukan pelanggaran dan tetap kumuh akan kita ambil satu kebijakan tegas. Saya tak punya kepentingan apa pun. Karena itu, saya tetap akan bersikap tegas. Tetapi, sekarang ini kita masih meminta Dinas Ketertiban untuk melakukan pendekatan secara humanis. Kalau nanti memang tak mempan diperingatkan ya kita undang ke sini. T: Bukankah keberadaan beking itu juga dibutuhkan pedagang demi keamanan dagangan mereka?

S: Saya masih bisa memahami jika ada petugas keamanan di Malioboro yang mengamankan lahan dagangan mereka. Tetapi, jika kemudian mereka juga mengupayakan agar pedagang juga punya tempat di sana ya itu tidak ada aturannya sehingga kalau kemudian mereka menarik 'retribusi' lain di luar retribusi yang sudah ada itu melanggar peraturan. Karena itu, kami saat ini sedang mencermati perilaku pedagang Malioboro. T: Jika beking PKL mau dilibas, bagaimana dengan beking lain seperti beking penyakit masyarakat seperti judi dan sejenisnya? S: Kita sudah sepakat, pada masa pemerintahan Herry dan Syukri ini akan melakukan pendekatan psikologis dan menegakkan supremasi hukum itu akan berjalan seiring. Ketika saya harus bertindak tentunya saya akan mendahulukan kemanusiaan. Tetapi, jika rasa kemanusiaan itu tak lagi diindahkan, kita akan depankan ketegasan. **Karena kita berharap semua pihak membantu ketika kita melakukan pembinaan.** Jika tidak, ya terpaksa lewat jalur hukum. Saya tak takut siapa pun. Saya sering mengatakan, selagi saya ini bersih dari bentuk penyimpangan dan masih berpegang pada amanah kita tak perlu takut pada siapa pun. Karena itu, ke depan koordinasi Pemkot dengan Dewan dan aparat kepolisian memang harus lebih intens

¹⁶⁵ Wawancara dengan Kasie Trantib Kec Danurejan, 20 Januari 2007.

sehingga ke depan kita akan membentuk Tim Penertiban dan Pemberdayaan PKL. Tahap pertama yang kita fokuskan adalah penertiban kawasan Malioboro dan Ahmad yani.¹⁶⁶

Pencerapan makna identitas

Baik dilaksanakan secara individual maupun kolektif, pelaku sense making memandang peristiwa “ dalam konteks *siapa* dirinya, *bagaimana* oranglain mungkin menerima perilaku dan tindakannya, dan tentu saja *bagaimana* oranglain akhirnya menilai dirinya (*..in the context of who they are, how others may perceive their actions, and consequently how others may judge them..*) (Weick, Karl E:1995) Identitas pembinaan PKL yang diarahkan kepada formalisasi sejak dikeluarkannya Perda No. 26 Tahun 2002.

Rencana Pemkot melakukan relokasi adalah sebuah visi yang jauh ke depan, untuk memberdayakan para pedagang sektor informal menjadi formal, sehingga pedagang bisa lebih sejahtera, bukan sebaliknya. Kami menyadari suatu kebijakan tidak mungkin bisa memuaskan semua pihak, ini sebuah resiko dari sebuah kepemimpinan. Tapi yang jelas, niat pemerintah baik untuk mensejahterakan pedagang.¹⁶⁷

Untuk memberikan identitas PKL resmi yang membedakannya dengan PKL liar, Pemerintah Kota Yogya mengeluarkan kebijakan untuk merazia pedagang kaki lima (PKL). “Dalam peraturan daerah diatur, mereka yang mau berjualan di kota ini harus ber KTP DIY,” kata Herry di sela-sela rapat koordinasi pemerintahan di balai kota Yogya. Dikatakan Herry, razia KTP ini lebih dititikberatkan pada PKL. Dan razia ini tak hanya dilakukan di Malioboro saja, tetapi juga di kawasan lain yang sarat akan PKL, seperti Jl. Solo. “**Saya tak ingin dibebani oleh warga yang bukan dari DIY,**” tuturnya. Menurut Herry, tindakan ini bukan berarti tak mengizinkan masyarakat untuk membuka usaha. Warga boleh saja membuka usaha, asal dipenuhi persyaratan seperti memiliki KTP DIY serta mematuhi aturan yang ada.

Selain itu, bagi Herry, Malioboro harus dirawat dan dipelihara karena mempunyai identitas sebagai sebuah ikon dan etalase kota Yogyakarta:

¹⁶⁶ Bernas, 20 Oktober 2003.

¹⁶⁷ Wawancara dengan Walikota tanggal 27 Februari 2007 dan Kedaulatan Rakyat, 10 November 2007.

Malioboro memiliki nilai aset ekonomi tertinggi. Untuk itu, warga kawasan Malioboro harus menjadikan kawasan ini sebagai **ikon dan etalase kota Yogyakarta**. Warga masyarakat luar Yogyakarta banyak yang merasa ikut memiliki Malioboro, dan seharusnya jika masyarakat yang ada di sekitarnya berbuat lebih dari itu, dengan menjadikan Malioboro sebagai sebuah kawasan yang nyaman dan aman dikunjungi bagi semua.¹⁶⁸

Pada level pimpinan level operator atau lapangan, seperti Camat Tegalsrejo menterjemahkan masalah PKL sebagai berikut:

Melihat PKL itu sebagai sistem karena kalau ditindak tegas sesuai dengan aturan, akan menimbulkan dampak sosial politik.

- a. Yogyakarta sebagai barometer nasional;
- b. Yogyakarta sebagai kota tujuan wisata, dan PKL menjadi salah satu pemangku kepentingan;
- c. Yogyakarta merupakan kota pendidikan;
- d. Yogyakarta merupakan kota yang banyak LSM berkualitas
- e. Dukungan politik mahasiswa terhadap PKL.¹⁶⁹

Pencerapan makna secara retrospektif

Sifat retrospektif dari proses pencerapan makna merefleksikan fakta bahwa kita "menyadari hanya atas apa yang telah kita kerjakan, bukan apa yang sedang kita kerjakan (*conscious only of what we have done, never of doing it*)" (Mead, 1956, h. 136). Kita dapat menafsirkan atau merefleksikan makna dari sebuah peristiwa atau sebuah tindakan hanya setelah hal tersebut dibayangkan atau dilakukan (Weick, 1995).

Walikota Yogyakarta Herry Zudianto menyatakan kecewa dengan pedagang kaki lima karena tidak dapat memenuhi kewajiban mereka untuk menjaga kebersihan dan ketertiban setelah diberi kesempatan untuk berjualan siang hari pada Lebaran. "Terus terang setengahnya saya kecewa kepada para pedagang karena mereka tidak bisa menjaga kebersihan, ketertiban serta keindahan Malioboro," katanya di Yogyakarta. Menurut dia, para pedagang

¹⁶⁸ Pidato Walikota saat membuat Kongres *Community Oriented Policing* (CP) Malioboro II di Balaikota, 29 Januari 2007.

¹⁶⁹ Wawancara Tgl 14 dan 15 Januari 2007 pkl 9-11

meninggalkan banyak sisa sampah dan bercak minyak di sepanjang trotoar Jl Malioboro yang mengakibatkan kondisi di sekitar tempat itu terlihat kumuh.

Sebenarnya ini merupakan *eksperimen sosial* di sektor ekonomi, kami telah memberi peluang kepada masyarakat untuk memanfaatkan momentum Lebaran guna mencari nafkah, tapi mereka lupa akan kewajibannya.¹⁷⁰

Walikota menilai, masyarakat belum siap untuk mengatur dirinya sendiri serta mengatur antara hak dan kewajiban, karena yang mereka pikirkan hanya mencari keuntungan pribadi sebanyak-banyaknya. Sebagai hasilnya, Walikota mengambil sikap sebagai berikut:

Pengalaman ini menjadi acuan bagi kami untuk tidak lagi memberi izin kepada mereka untuk berjualan di Malioboro pada siang hari pada waktu yang akan datang termasuk pada liburan Natal dan Tahun Baru bulan depan

Jajak pendapat yang dilakukan oleh YCM dan HMI sebelum dikeluarkannya Perda No. 26 Tahun 2002 sebagai berikut:

Dalam mengambil kebijakan terhadap penataan Malioboro khususnya serta pembangunan di Yogyakarta umumnya, pemerintah seharusnya mempunyai *sense* terhadap masyarakat luas serta membuka kran keikutsertaan mereka dalam setiap tahapan. Sementara itu rekomendasi yang diajukan antara lain meminta pada masyarakat luas untuk berpihak kepada PKL dengan menolak penataan Malioboro yang dijalankan lewat relokasi. Masyarakat diminta dukungannya dengan mengirimkan surat pernyataan yang intinya mendukung penolakan relokasi PKL ke DPRD.¹⁷¹

Pernyataan Kepala Dinas Kertertiban dibawah ini menguatkan kesadaran kolektif PKL Malioboro untuk menolak relokasi sebagai berikut:

Dalam bertindak kita mempertimbangkan keberlangsungan ekonomi PKL – kesejahteraannya—dan tidak bisa asal gusur. Karena langkah asal gusur akan menimbulkan biaya sosial yang tinggi.¹⁷²

¹⁷⁰ Kedaulatan Rakyat, 20 Agustus 2004

¹⁷¹ Kedaulatan Rakyat, 21 Agustus 1999.

¹⁷² Wawancara dengan Kepala Dinas Ketertiban, 28 Desember 2007.

Pencerapan makna dengan fokus pada tanda-tanda yang diekstrasikan (*extracted cues*)

Ketika dibingkai ke dalam konteks, tanda-tanda mengukur atau menentukan bagaimana organisasi akan menafsirkan informasi dan tanggapan. Dari sebuah hasil pertemuan dengan para pedagang di Malioboro, terdapat tanda-tanda bahwa beberapa PKI liar berani melakukan praktek perdagangan tidak resmi karena dibekingi oleh aparat militer dan kepolisian. Tanda-tanda tersebut diberi respon oleh wawali Syukri Fadholi sebagaimana tergambar dalam sebuah wawancara sebagai berikut;

T: Dalam dialog dengan Pedagang Malioboro beberapa waktu lalu terungkap ada oknum TNI yang membekingi pedagang. Bisa Anda jelaskan? Syukri (S): Jadi, beberapa waktu lalu ketika audiensi PPMY yang ada di lingkungan Kecamatan Gedong Tengen muncul satu ungkapan bahwa yang pertama mereka mau diatur dan mengatur diri. Tapi, ada juga pedagang yang tak mau diatur. Menurut informasi, mereka berbuat seperti itu, karena ada aparat yang membekingi. Melihat nuansa yang seperti ini, saya selaku Wakil Walikota menegaskan bahwa Pemda akan menegakkan peraturan tanpa pandang bulu sehingga peraturan itu akan diberlakukan kepada siapa saja tanpa kecuali. Kalau memang ada beking di belakangnya, kita tetap akan proses sesuai hukum yang berlaku. Entah itu pihak polisi atau militer. Tapi, yang jelas, sekalipun pedagang itu punya beking kita tetap berikan tindakan yang jelas sesuai prosedur hukum¹⁷³

Pencerapan makna bersifat on going

On going adalah sebuah istilah untuk menunjukkan bahwa sesuatu itu bersifat terus menerus bergerak atau berlangsung tanpa diketahui kapan dimulainya dan diakhirinya proses tersebut. Unsur on going dalam proses pencerapan makna, sebagaimana halnya juga dengan unsur retrospektif dan enactive, juga mempunyai aspek kesementaraan. Masa lalu selalu dilibatkan dalam membaca peristiwa atau tindakan yang sekarang sedang terjadi (Weick, 1995).

Wali Kota Yogyakarta Herry Zudianto mengatakan sekarang ini pemda Kota Yogyakarta sedang melaksanakan pengkajian Perda yang berhubungan dengan penanganan pedagang kaki lima. Hal itu dilakukan karena Pemda Kota sangat menyadari peran PKL dalam mendorong laju gerak perekonomian masyarakat Kota Yogyakarta. "Saat ini konsep itu sedang kita susun," ujar Herry kepada Bernas di Balaikota Kamis (4/10). Ia menambahkan sekarang ini pihaknya perlu berhati-hati

¹⁷³ Kedaulatan Rakyat, 20 Agustus 2002.

dalam melakukan penanganan. Sebab pihaknya sangat menyadari persoalan kaki lima itu bukan sekadar masalah kesemrawutan para PKL dalam menggelar tetapi juga berkait dengan permasalahan lain yang tak bisa diabaikan begitu saja. Dikatakan juga oleh Herry bahwa penataan PKL itu nantinya akan dituangkan dalam grand skenario penataan kota, sedangkan target yang dicapai adalah pemanfaatan ruang secara maksimal tetapi tak saling mengganggu.

Namun, untuk saat ini pihaknya belum dapat memberikan gambaran secara menyeluruh tentang langkah-langkah penataan ruang publik tersebut. Namun, ditegaskan oleh Herry bahwa konsep tersebut akan dilakukannya secara bertahap. "Masalah penataan kaki lima merupakan salah satu bagian dari penataan Kota Yogyakarta secara menyeluruh. Karena penataan kota tersebut berhubungan dengan kepentingan masyarakat, maka Pemda terlebih dulu akan melakukan pendekatan dan sosialisasi terhadap masyarakat," katanya. Karena itu, sehubungan dengan sindiran Gubernur tentang sejumlah fasilitas di Malioboro yang sampai saat ini banyak yang tak dapat difungsikan maka secara tegas Herry menyatakan tak ingin menanggapi secara khusus. "Saya tak akan menanggapi secara spesifik, tetapi perlahan-lahan Pemda juga akan menuju pada konsep penataan kawasan Malioboro termasuk yang menyangkut sejumlah akses yang belum termanfaatkan," tandas Herry.¹⁷⁴

Pencerapan makna sebagai hal yang masuk akal (*plausible*)

Semua alasan yang mendasari seseorang atau organisasi untuk mencerap makna adalah karena informasi tersebut dianggap masuk akal meskipun data yang diterima masih belum sempurna (Isenberg, 1986). Mereka menyusun skenario-skenario yang dianggap masuk akal untuk menjelaskan makna dari tanda-tanda yang terjadi dan bagaimana respon tertentu telah atau mungkin dapat menguntungkan atau merugikan mereka. Penjelasan-penjelasan *plausible* memberikan "cerita yang teratur dan menyenangkan (*a good story*) yang menjelaskan sebuah situasi dan menuntun sebuah tindakan (Weick, 1995, hal. 61). Penjelasan-penjelasan tersebut bersifat koheren, dapat diterima akal sehat (*reasonable*), layak dipercaya (*credible*) dan diterima secara sosial.

Relokasi Pedagang kaki Lima (PKL) tetap dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta, meskipun masih ada sebagian PKL yang tergabung dalam Paguyuban Pedagang Klitikan Mangkubumi (Pethikbumi) menolak relokasi. PKL di tiga lokasi yaitu di Jl Mangkubumi, Alun-alun Selatan dan Jl Asem Gede harus sudah pindah lokasi berjualan ke Pasar Pakuncen mulai Jumat (9/11). **Walikota Yogyakarta Herry Zudianto mengatakan relokasi PKL di tiga lokasi tersebut merupakan semangat Pemkot**

¹⁷⁴ Bernas, 4 oktober 2007.

Yogyakarta yang mempunyai visi jelas ke depan. PKL yang semula informal dengan pindah ke Pasar Pakuncen yang berlokasi di Jl HOS Cokroaminoto, maka menjadi formal dan diharapkan akan berkembang dengan baik. "Kita akan jamin kegiatan pemasaran. Kita akan bertanggung jawab agar Pasar Pakuncen menjadi ramai," katanya seraya mengatakan bahwa Pasar Pakuncen akan menjadi satu-satunya barang Klitikan (barang bekas) di Yogyakarta.¹⁷⁵

Sementara itu, Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta sebagai pimpinan level menengah merekonstruksi sebagai berikut:

Wakil walikota menjelaskan kita harus menjaga stabilitas Malioboro, karena merupakan barometer. Parameternya adalah aman, tertib, indah dan bersih. Bilamana kita berhasil menjaga parameter tersebut, maka akan mendapatkan manfaat ekonomi, terutama bagi PKL.¹⁷⁶

Pencerapan makna sebagai pembentukan lingkungan yang dapat dipercaya (*enactive of sensible environment*)

Tindakan-tindakan atau peristiwa dimasa lalu dilihat dengan bentukan lingkungan saat ini, sedangkan yang terjadi saat ini dimodifikasi dengan lingkungan masa depan.

Meski upaya penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di wilayah Malioboro mendapat tentangan dari para PKL, Pemerintah Kota Yogyakarta justru akan mengucurkan dana Rp 1 miliar khusus untuk membenahi penampilan dan menambah modal PKL. Dana itu, kata Wali Kota Yogya, Herry Zudianto, hanya diberikan kepada PKL yang memiliki izin. "Saat ini izin bagi PKL yang ada di Kota Yogya sedang diproses," kata Herry di Balai Kota, Rabu (12/5). Dikatakan, dana itu akan disalurkan dalam bentuk pinjaman tanpa bunga. Diperkirakan, setiap PKL akan mendapatkan jatah Rp 1,5 juta. "Dengan adanya bantuan tersebut diharapkan PKL mau berbenah dan mempercantik kota," ucapnya.¹⁷⁷

Pada level *street level officer*, Kepala Seksi Trantib Kecamatan sebagai petugas lapangan memberikan pernyataan tentang tindakan terhadap PKL sebagai berikut:

Kita selalu berhati-hati dalam mengambil keputusan dan tindakan, karena bilamana terjadi konflik akan mencuat ke media massa dan mencoreng citra Pemerintah Kota Yogyakarta.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Kedaulatan Rakyat, 28 Oktober 2007.

¹⁷⁶ Wawancara dalam CD COP, Puhum UII.

¹⁷⁷ Kedaulatan Rakyat, 12 Mei 2003.

¹⁷⁸ Wawancara dengan Kasie Trantib Kecamatan Tegalrejo, tanggal 15 Januari 2007.

Dari proses pencerapan di atas, maka disimpulkan bagaimana rekonstruksi pimpinan organisasi pemerintahan kota Yogyakarta didalam menerjemahkan kebijakan pembinaan PKL. Bagi pimpinan puncak, pembinaan didefinisikan sebagai formalisasi kegiatan informal. Pencerapan pimpinan menengah pada PKL dengan konstruksi formalisasi sebagai mekanisme pengendalian pertumbuhan PKL. Pimpinan bawah atau pejabat lapangan mekonstruksi sebagai beban kerja yang besar. Perbedaan pencerapan antar pimpinan tersebut menyebabkan pencerapan organisasi pun berlangsung dalam beberapa tahap, mulai dari rapat internal dinas sampai ke rapat koordinasi di Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Hasil dari proses pencerapan ini, organisasi pemerintahan kota mengidentifikasi kesenjangan pengetahuan antara situasi yang dihadapi dengan pengetahuan yang ada serta kemampuan yang diperlukan organisasi untuk menyelesaikan masalah. Dari kronologi kebijakan di bawah ini, peneliti menunjukkan bahwa proses pencerapan secara terus menerus, sehingga terjadi perubahan kebijakan sebagai pengetahuan eksplisit organisasi dari waktu ke waktu.

Tabel 5.11. Proses pencerapan makna (sense making) pada pejabat berpengetahuan dalam pola pembinaan PKL

	Pimpinan puncak (walikota dan wawali)	Pimpinan menengah/eselon II kepala dinas)	Eselon III	Konsensus
Sosial	Koordinatif (integrasi tim terkait)	Konsultatif	Individual	PKL sebagai pelaku ekonomi
Konstruksi Identitas	Formalisasi simbolis makro (demi ikon kota budaya)	Formalisasi simbolis mikro (demi penegakan aturan semata)	Konkrit dan praktis (menjalankan instruksi)	PKL sebagai pelaku ekonomi
Cues	Respons pro aktif terhadap perilaku PKL	Respon hati-hati (antara aktif dan pasif)	Respon pasif	Organisasi Paguyuban sebagai partner menanggapi masalah
Retrospektif	Kebijakan relokasi PKL	Kebijakan relokasi PKL	Tidak ada kebijakan	PKL
Enaktif	Penciptaan kondisi kondusif	Pengawasan berkala	Pengawasan rutin	Kolaborasi
Ongoing	Penyusunan dan penegakan perda	Penegakan perda	Penegakan perda	Formalisasi

5.5. Proses Penciptaan Pengetahuan Penataan PKL

Dampak perubahan struktur organisasi pembinaan PKL terhadap proses penciptaan pengetahuan pembinaan PKL sangat besar. Pelimpahan kewenangan pada kecamatan menyebabkan proses pencerapan lebih banyak dilakukan oleh mereka. Oleh karena itu, hal ini mempunyai pengaruh pada proses penciptaan pengetahuan. Selain itu pula, pelibatan banyak organisasi menyebabkan pola penciptaan pengetahuan bersifat interorganisasi dan kolaborasi.

Salahsatu output dari proses pencerapan pembinaan PKL adalah kebutuhan akan pengetahuan baru tentang jumlah dan profil PKL, masalah perizinan, dan pengelolaan konflik. Oleh karena itu, organisasi pemerintahan kota memerlukan pengetahuan-pengetahuan melalui proses identifikasi masalah, atau yang disebut sebagai kesadaran akan masalah.

5.5.1. Kesadaran akan dan formulasi klaim masalah untuk Deteksi Dini

Konflik PKL

Hasil proses pencerapan pembinaan PKL setelah dikeluarkannya Perda No. 26 Tahun 2002, sebagaimana dijelaskan di atas adalah profil PKL, masalah perizinan dan pengelolaan konflik. Untuk menciptakan pengetahuan baru sesuai dengan kebutuhan organisasi, maka semua pejabat diharapkan memberikan kontribusi pada terciptanya pengetahuan baru, termasuk perencanaan, standard dan prosedur pembinaan dan pengelolaan konflik.

Dari wawancara dengan beberapa pejabat mulai dari walikota, kepala dinas, camat dan lurah, kepala seksi tantib dapat dikategorikan sebagai pekerja pengetahuan (*knowledge worker*) di lingkungan organisasi pemerintah kota yang berkaitan dengan pedagang kaki lima. Penataan atau pengelolaan pedagang kaki lima sangat tergantung kepada kinerja camat, lurah dan Satpol PP, satuan intelijen, serta kepala seksi trantib di kecamatan. Di lapangan merekalah yang paling tahu seluk beluk pedagang kaki lima. Pada jajaran praktisi pengetahuan (*knowledge practioners*) terdapat Camat, Kepala Seksi Trantib, dan Lurah.

Tabel 5.12. Pejabat Berpengetahuan tentang PKL

No	Klasifikasi	Pejabat	Jenis
1	Knowledge Officer	Walikota, Wakilwalikota dan Kepala Dinas	Visi dan misi Kota pada PKL Artikulasi kedalam kebijakan di lapangan
2	Knowledge manager	Kepala Dinas Trantib dan Kepala Dinas Perekonomian	Menjembatani kesenjangan aturan dan fakta di lapangan
3	Knowledge practitioners	Camat, Kepala Seksi Trantib, Tim Intel dan Lurah	Mengetahui fakta PKL di lapangan

Sumber: Modifikasi dari Nonaka and Takeuchi, *The Knowledge-Creating Company*, New York, 1995.

Pelimpahan kewenangan pemberian ijin PKL kepada Camat secara implisit merupakan pengakuan bahwa pejabat “birokrasi di tingkat lapangan” (*street level bureaucracy*) yang paling mengetahui dan memahami kondisi PKL, lokasi mana yang diijinkan berdagang dan berapa luas kios yang dapat didirikan. Pelimpahan sebagian kewenangan kepada Camat diatur dengan Keputusan Walikota Nomor 49 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Daerah kepada Camat jo. Keputusan Walikota Nomor 49 Tahun 2003.

Pembinaan PKL menurut Lampiran Keputusan Walikota Nomor 84 dan 88 Tahun 2004, yang mengatur secara rinci lokasi, waktu kegiatan usaha, dan golongan jenis usaha juga menetapkan Tim Pembinaan yang berasal dari pejabat lapangan dimana mereka lebih banyak berinteraksi dengan PKL dan masyarakat. Camat dan Lurah mengakumulasi dan memperbaharui pengetahuan *tacit* dan *eksplisit* melalui kegiatan sehari-hari dalam melayani PKL. Formulasi masalah PKL berdasarkan pada Hasil Evaluasi dan Monitoring yang dilakukan oleh Bagian Tata Pemerintahan Setda Kota Yogyakarta pada tahun 2006 diformulasikan masalah pembinaan PKL sebagai berikut:

- a) Jumlah dan identitas PKL yang selalu berubah dan dinamis;

- b) Kesadaran kebersihan PKL;
- c) Pengajuan izin yang tidak lengkap
- d) PKL yang baru tidak mengetahui perizinan;
- e) Pemilik belakang persil tidak mengizinkan
- f) Konflik antar PKL dengan Pemerintah.¹⁷⁹

Jumlah dan identitas PKL yang selalu berubah dipengaruhi oleh dinamika makro ekonomi kota dan kabupaten sekitarnya. Sebagaimana diuraikan pada Bab sebelumnya, jumlah PKL akan bertambah pada waktu musim-musim liburan atau perayaan Sekaten. Sedangkan mekanisme perizinan digunakan untuk memberikan kepastian hukum bagi usaha PKL, walaupun berada di trotoar. Kepastian usaha ini menimbulkan rasa aman dan pada gilirannya diharapkan akan meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan mereka. Berbagai masalah dan kompleksitasnya mendorong pejabat lapangan untuk belajar secara mandiri terutama dari pengalaman atau mentoring pejabat sebelumnya.

Bagi pihak PKL, mekanisme perizinan justru menimbulkan persoalan baru, karena birokrasi perizinan yang panjang. PKL harus memperoleh rekomendasi dari RT/W, LPMK dan Lurah dan Pemilik Tanah. Rekomendasi pemilik tanah adalah rekomendasi yang paling sulit didapat.¹⁸⁰ Kendala inilah yang menyebabkan banyak menumpuknya berkas perizinan di kecamatan, karena tidak lengkap. Komisi A DPRD Kota Yogyakarta dalam Rapat Dengar pendapat dengan Pemerintah Kota menemukan masalah baru setelah dilaksanakannya Perda No. 26 Tahun 2002, yakni:

- a) Jumlah PKL yang memiliki izin baru mencapai 1600 atau 30% dari 5000 PKL yang terdata;
- b) Terjadinya praktek percaloan kapling ruang publik atau tempat jualan PKL diperjualbelikan dengan harga sewa Rp. 7.000.000/tahun.¹⁸¹

Selain masalah diatas, masalah yang paling sulit ditangani adalah konflik antara PKL dan pemerintah, yang dapat meledak menjadi konflik fisik. Untuk mengatasi masalah ini, sejak tahun 2005, organisasi pemerintahan Kota

¹⁷⁹ Evaluasi dan Monitoring Bag. Pemerintahan Setda, 2006.

¹⁸⁰ Wawancara dengan pengurus PKL di Maliorobo, tanggal 8 Januari 200

¹⁸¹ *Kompas*, 28 Maret 2007.

Yogyakarta, khususnya Dinas Ketertiban membentuk Tim Intelijen yang bertugas melakukan deteksi dini konflik PKL. Pola kerja Tim ini adalah pola empat tahap. Pertama identifikasi aktor dan potensi konflik; kedua, analisis data; ketiga, tindakan dan keempat evaluasi.

Bagaimana pola yang digunakan selama ini dalam relokasi PKL, supaya tidak menimbulkan konflik?.

Tahapan Prakondisi

Semua dinas masuk di dalam Tim. Dinas Kimpraswil berwenang mengurus lokasi, Dinas Perindagkop mengurus pedagang, Dinas Pasar mengurus tempat, Dinas Tantib mengurus tempat.

Berapa lama waktu yang dibutuhkan?

Waktu yang dibutuhkan paling tidak 3 sampai 4 bulan. Deteksi dilakukan oleh tim yang beranggotakan 10 orang, yang dinamakan Tim Intel Satpol PP.

Pemerintah Kota membentuk dua organisasi,

- a. Satgas Bintrantib, yang bertugas mensosialisasikan Perda. Satu orang mengurus 1 kelurahan;
- b. Satgas Intel Pol PP.

Pada waktu pembentukan Satgas Intel ini dicurigai, karena dianggap untuk memata matai pegawai yang anti walikota.¹⁸²

Satgas Intel ini bekerja lintas organisasi, yang beranggotakan sepuluh orang Satpol PP yang telah dibekali pengetahuan dasar intelijen. Unit organisasi ini dibentuk dengan mengadopsi organisasi kepolisian, yang berguna mengumpulkan informasi untuk prose pengambilan keputusan. Satgas ini lebih banyak bekerja dalam dua tahapan, yaitu identifikasi aktor dan konflik serta analisis data.

Pengetahuan-pengetahuan yang bermanfaat bagi para Satgas Intelijen dan pejabat lapangan pada umumnya ini secara berurutan dari yang paling penting adalah manajemen konflik, komunikasi, gerakan massa, intelijen, psikologi massa, analisis sosial dan hukum administrasi negara. Dalam konstelasi aktor dan

¹⁸² Wawancara dengan Ka Seksi Trantib, 14 Mei 2008.

kepentingan yang beragam serta perebutan ruang ekonomi di pusat-pusat kota yang terbatas, maka kemampuan mengelola konflik menjadi sangat penting, seperti mediasi, arbitrase, dan manajemen permainan. Kemampuan ini harus diiringi dengan pengetahuan dan kemampuan komunikasi pejabat, terutama pejabat yang berhadapan langsung dengan PKL dan pemilik persil tanah. Dalam penyelesaian kasus PKL di bawah ini nampak jelas bahwa pengetahuan tentang manajemen konflik dan hukum administrasi negara sangat penting di dalam memecahkan masalah yang setiap hari dihadapi.

Satgas Intelijen ini bekerja setiap hari dan dapat dikatakan 24 jam. Pola kerja ini yang cukup sulit bagi mereka, karena kompensasi yang diterima sesuai dengan standard pegawai negeri.

Masalah yang dihadapi adalah biaya operasional yang besar seperti kendaraan, BBM dan biaya *entertainment* serta kompensasi yang layak bagi pegawai. Mereka bekerja sampai larut malam, namun memperoleh kompensasi sebagaimana pegawai negeri pada umumnya.¹⁸³

Satgas ini membuat dua jenis Laporan Mingguan Intelijen dan Laporan Kasus sesuai dengan masalah mendesak, yang diketahui oleh Kabid Trantib dan Kasie Pengamanan. Laporan kasus dapat dilihat di bawah ini.

¹⁸³ Wawancara dengan Kasie Tantib, tanggal 14 Mei 2008.

Kotak 1. Laporan Intelijen Kasus PKL Kota Baru

Laporan Kejadian

1. Dari Masyarakat sekitar wilayah Kota Baru

Bahwa di daerah Kota Baru ada PKL yang mangkal setiap malam hari yang kemudian menjadi tempat nongkrong anak muda. Dalam aktivitas berjualan PKL dinsinyalir menjual minuman keras.

2. Dari Kominda dan Kepolisian

Bahwa adanya gangguan trantibmas di wilayah Kota Baru, dimana PKL berjualan di wilayah yang tidak diperbolehkan dan melakukan aktivitas menjual minuman keras. Terjadi transaksi prostitusi di wilayah tersebut.

Tanggapan Laporan

Pihak Trantib akan melakukan investigasi terlebih dahulu terhadap laporan, baik dari sisi sosial maupun pelanggaran hukum yakni perijinan dagang PKL dan Penjualan minuman keras. Untuk itu diterjunkan regu intelejen ke lapangan (lokasi langsung), dan ke kantor pemerintahan wilayah.

Hasil Investigasi

1. Dari Tim Pemerintahan

Bahwa diketahui wilayah tersebut bukanlah wilayah larangan berdagang, atau diperbolehkan diperuntukkan bagi Pedagang Kaki Lima. Diketahui pula bahwa kecamatan telah mengeluarkan 11 ijin untuk PKL di wilayah tersebut.

2. Dari Intelejen

Dari hasil pemantauan ada 14 PKL yang berada diwilayah tersebut, 11 diantaranya telah memiliki ijin dan 3 belum. 3 Pedagang yang belum memiliki ijin ini baru berjualan selama kurang dari 7 hari.

Tentang penjualan minuman keras, tidak ditemukan pedagang yang berjualan minuman keras, namun para pembeli datang sambil membawa minuman keras.

Diketahui pula bahwa minuman keras dibeli dari wilayah seputaran RS. Bethesda.

Diketahui ada banyak wanita yang nongkrong di tempat tersebut namun tidak terjadi transaksi prostitusi. Hasil lainnya yang tidak berkaitan dengan laporan masyarakat, bahwa wilayah yang dijadikan tempat berdagang PKL ini terlihat remang-remang, penerangan jalan amat sangat kurang memadai. Sedangkan aturan yang dilanggar adalah masalah parkir kendaraan yang memakai badan jalan dan belum memiliki

ijin pengelolaan parkir dan tempat jualan (gerobak) yang tidak dipindahkan di siang hari.

Rekomendasi Dinas Trantib

1. Jika memang wilayah tersebut tidak dapat dijadikan lahan bagi PKL maka perlu adanya pembatasan pemberian ijin atau jika lebih ekstrim ijin yang sudah ada dicabut. Namun ini akan menimbulkan masalah sosial baru.
2. Bahwa laporan yang menyatakan diwilayah tersebut PKL menjual minuman keras tidak terbukti, sehingga tidak dapat dilakukan penindakan. Sedangkan para pembeli yang datang dan melakukan aktivitas meminum minuman keras di wilayah tersebut tidak dapat ditindak dikarenakan KUHP dan Perda tidak mengatur hal tersebut, yang diatur hanya masalah perdagangan mirasnya.
3. Untuk menghindari gangguan trantibmas yang lebih besar diperlukan penerangan yang memadai di wilayah tersebut sehingga tidak dijadikan tempat kongkow para peminum dan hal-hal lainnya.
4. Dinas trantib akan melakukan operasi malam hari dengan target pedagang yang tidak memiliki ijin dan masalah parkir. Sedangkan pada siang hari Dinas Trantib akan melakukan operasi pembersihan gerobak yang tidak dipindahkan. Sedangkan yang berkaitan dengan minuman keras, Dinas Trantib telah melakukan beberapa kali operasi di tempat yang ditunjukkan sebagai lokasi pembelian minuman keras dan akan terus ditingkatkan.

Sumber: *Partisipant Observer, 30 Januari 2007 di Kotabaru*

Selain Laporan Satgas Intelijen, kesadaran dan formulasi masalah pembinaan PKL menggunakan Hasil Rapat Koordinasi Tim Pembinaan PKL yang diadakan setiap bulan oleh Dinas Perindustrian Perdagangan.

Kotak 2. Temuan Jaringan PKL

Untuk memecahkan kasus yang ada, maka dibuat terlebih dahulu stakeholder analysis, dimana dari Jejaring yang dimiliki akan disusun berdasar tingkatan **kepentingan dan kerumitan masalah**. Dengan demikian tidak semua stakeholder harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan, namun untuk menjaga hubungan dengan stakeholder yang tidak terlibat dilakukan pendekatan-pendekatan sesuai dengan kepentingannya saja.

Contoh Kasus :

Relokasi Pasar Sayur Beringharjo, ke lokasi Pasar Giwangan yang melibatkan kurang lebih 1300 pedagang. Pada posisi awal dilakukan pemetaan terhadap kepentingan-kepentingan yang ada baik itu bagi pedagang, maupun bagi kepentingan-kepentingan lain di sekitarnya, petugas parkir, preman, buruh gendong, ataupun lainnya. Setelah *mapping* tersedia, dibentuk beberapa tim yang akan menjalankan fungsi-fungsinya dibawah koordinasi pol pp. Tim tersebut diantaranya dari, tim cipta kondisi, tim negoisasi, dan tim relokasi. Masing-masing tim membuat jejaring stakeholder yang dibutuhkan agar proses dapat berjalan baik. Misalnya tim cipta kondisi, tim ini bekerja dengan mengumpulkan stakeholder yang biasa kita sebut “Preman”, dimana stakeholder ini secara tidak tampak dapat menjadi penghalang proses relokasi jika kepentingan-kepentingan mereka tidak terakomodir. Istilah yang tepat untuk kita pakai adalah “Siapa yang tak kan marah jika periuk nasinya diganggu”, prinsip inilah yang kemudian coba dijadikan bahan telaahan dalam melakukan tindakan di Pol PP Kota Yogyakarta, dan melakukan analisis jaringan.

Sumber: Wawancara dengan Kasie Tantib, 25 Februari 2007.

5.5.2. Proses Pembelajaran individu

Satgas Intelijen dan semua pejabat lapangan harus mengetahui situasi dan kondisi kawasan Malioboro yang kompleks. Seorang mantan Camat Danurejan menyatakan bahwa pejabat harus mengetahui semua aspek tentang kota, terutama

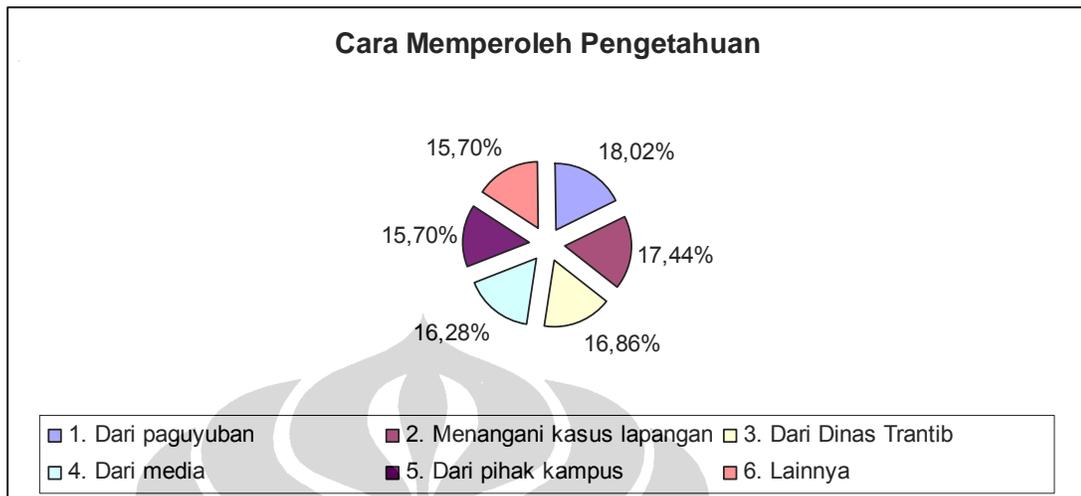
Malioboro sebagai pusat kegiatan bisnis dan politik.¹⁸⁴ Kompleksitas lingkungan ini menjadi kondisi yang mendukung pejabat untuk mencari informasi yang relevan sesuai dengan kebutuhannya guna mengambil keputusan. Untuk memberikan kontribusi pada penciptaan pengetahuan, para pejabat mengadakan komunikasi rutin yang dilakukan dalam bentuk pertemuan rutin dengan pengurus PKL dengan anggotanya menjadi ajang pengumpulan data, pencarian informasi dan aquisisi informasi.

Sifat dan karakter tugas pembinaan PKL memberikan diskresi yang besar dan otonomi yang relatif terbatas pada petugas lapangan dari organisasi.¹⁸⁵ Pertemuan rutin formal dan informal diadakan oleh pejabat lapangan karena diskresi dan otonomi yang dimiliki. Pertemuan rutin ini merupakan wahana pembelajaran individu.

Selain pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh paguyuban, inspeksi rutin kondisi lingkungan menjadi salah satu sumber data dan informasi. Biasanya kegiatan ini menimbulkan proses pencerapan (*sense making*) bagi pejabat yang bersangkutan (dalam wilayahnya), yang mempengaruhi mereka dalam pengambilan keputusan. Kasie Trantib Kecamatan Tegalrejo dalam proses penerapan ini melakukan kegiatan "nongkrong" sebanyak empat kali seminggu.

¹⁸⁴ Wawancara dengan mantan Camat Danurejan dan sekarang menjadi Camat Tegalrejo, pada 15 Januari 2007.

¹⁸⁵ Lihat Michael Lipsky, Op cit, h. 13.



Gb. 5. 9. Metode Mencari Pengetahuan

Sumber: Hasil Olahan Data Primer

Proses pembelajaran individu para pejabat dapat dilihat dari gambar di atas. Dari 75 orang pejabat yang menangani PKL diketahui bahwa dalam pembinaan PKL dan monitoring secara terus menerus ternyata merupakan sumber pengetahuan penting (18,02%) dan sumber kedua adalah dari pengalaman menangani kasus-kasus PKL (17,44%). Kondisi empiris ini hampir sama dengan aspek klaim masalah di atas, yakni pengalaman merupakan pengetahuan *tacit* sebagai sumber pengetahuan penting. Hal ini dapat dijelaskan bahwa kemampuan menata PKL dalam arti melakukan pembinaan dan fasilitasi memerlukan interaksi yang panjang dan kontinyu serta pada akhirnya membentuk pengetahuan baru.

Dalam studinya di beberapa perusahaan, Dorothy Leonard dan Sylvia Sensiper menyimpulkan bahwa pengalaman sebagai pengetahuan *tacit kolektif*.

Collective tacit knowledge is developed communally, in interaction among individuals in the group. It exists more or less complete in the head of each group member who has been completely socialized into the group.¹⁸⁶

Dari perspektif narasi, pengetahuan organisasi memang merupakan proses kognitif meliputi debat, dialektika dan pemahaman kolektif setiap hari. Dalam narasi pengalaman antar pegawai lapangan tidak hanya menghasilkan pengetahuan baru

¹⁸⁶ Dalam Chun Wei Choo and Nick Bontis, *Op Cit*, h. 491.

tetapi juga memelihara dan menghasilkan kembali pengetahuan yang ada serta memberikan saluran efektif untuk mendalami proses kontinyu identifikasi masalah, pembelajaran dan produksi pengetahuan.¹⁸⁷ Proses ini dinamakan tahap produksi ke tahapan reproduksi.

Dalam tahap reproduksi, pengetahuan baru diciptakan oleh para camat dan Satgas Intel berdasarkan pemecahan masalah yang dihadapinya, dan seterusnya. Pada keesokan harinya mereka menemukan masalah yang berbeda lagi dengan pengetahuan yang berbeda pula.

Organisasi paguyuban merupakan sumber informasi dan pengetahuan bagi pejabat, yang dalam mekanisme pemberian izin terlibat dalam sebagai pemberi rekomendasi izin. Pelibatan organisasi PKL menimbulkan mekanisme kontrol antar PKL, terutama antar PKL yang berizin dengan PKL yang tidak berizin sehingga terjadi pengendalian jumlah PKL. Interaksi yang panjang antara camat dengan pengurus Paguyuban menghasilkan pengetahuan-pengetahuan *tacit*, yang terakumulasi dalam memori masing-masing pejabat, dan selanjutnya disosialisasikan kepada orang lain dalam percakapan informal di Dinas Ketertiban.

Sosialisasi biasanya terjadi di Dinas Ketertiban (lihat uraian berikut tentang pembelajaran kelompok) dan dapat dinamakan camat-camat dan pejabat di Dinas ini menjadi komunitas sendiri, dan merupakan komunitas pengetahuan sebagai kumpulan pengetahuan *tacit*. Dijelaskan lebih lanjut oleh Leonard dan Sensiper bahwa:

Taken for granted collective tacit knowledge of ten appears in the form of unconscious norms, individuals draw on it unawares. Member of a 'community of practice' develop implicit ways of working and learning together.¹⁸⁸

Pengalaman-pengalaman masing-masing camat menjadi *memori organisasi* yang penting yang disampaikan satu ke yang lain dalam bentuk "*storytelling*" dari keberhasilan, kegagalan, budaya dan visi tentang penataan PKL di kota Yogyakarta.

¹⁸⁷ Lihat pula studi Carsten Osterlund and Paul Carlife, *Op cit*, h. 10.

¹⁸⁸ *Loc cit*.

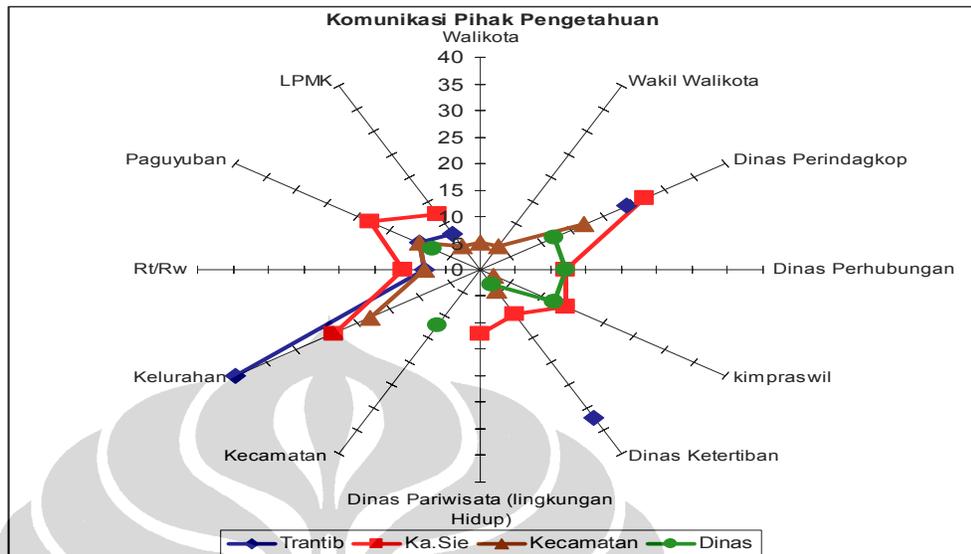
Penanganan PKL yang melibatkan banyak pihak merupakan sebuah kondisi yang sangat kompleks dan situasi yang tidak menentu. Dalam situasi ini petugas harus dapat bekerjasama dengan banyak pihak. Keterampilan ini tidak dapat diperoleh dalam waktu singkat tetapi memerlukan proses yang lama. Oleh karena itu, ada sebagian pejabat yang sulit beradaptasi dengan lingkungan dan sebagian yang lain dapat beradaptasi dengan baik. Pejabat yang tidak dapat beradaptasi dengan baik sering mendapat kritik dari organisasi paguyuban. Pernyataan seorang Camat berikut ini cukup menarik:

"Dengan pelimpahan kewenangan yang besar dalam pembinaan PKL, kita cukup kesulitan. Selain karena kapasitas camat yang tidak sama, adalah juga anggaran pembinaan yang terbatas serta jumlah pegawai bidang trantib yang hanya dua orang di setiap kecamatan."¹⁸⁹

Pola pembelajaran organisasi yang lebih mengandalkan sistem informal, seringkali menimbulkan kesulitan bagi petugas lapangan karena tidak ada pola yang jelas. Konsekuensinya dengan tugas dan situasi yang kompleks ini mereka harus mampu menggunakan secara maksimal *tacit knowledge* yang dimiliki. Dari hasil observasi, petugas lapangan lebih banyak belajar dari pengalaman mereka selama ini. Semakin tinggi kompleksitas suatu masalah semakin tinggi pula *tacit knowledge* yang dimiliki.¹⁹⁰ Kompleksitas ini disebabkan oleh situasi dimensi kemanusiaan PKL, kesenjangan antara fleksibilitas dan rigiditas aturan dan program pembinaan yang telah disusun dan situasi lapangan yang dinamis.

¹⁸⁹ Wawancara dengan Camat Tegalrejo, 5 Januari 2007.

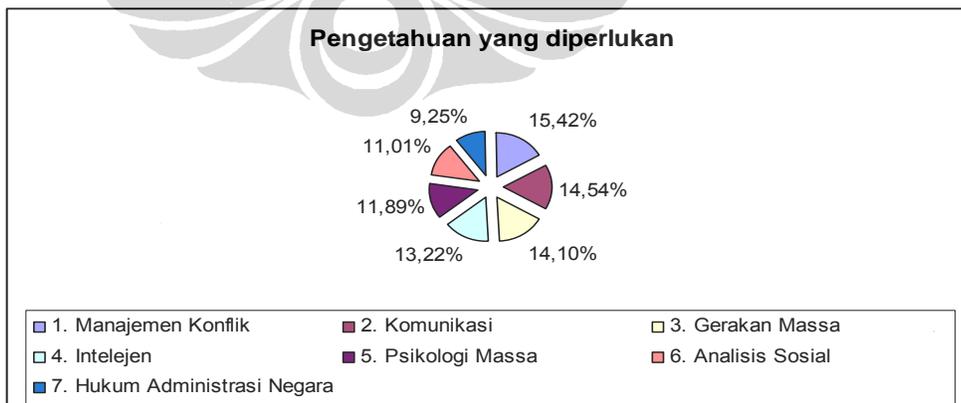
¹⁹⁰ Rolland Nicolas, *Journal of Knowledge Management*. Vol 8 No 1.2004



Gb. 5.10. Komunikasi dengan Pihak Berpengetahuan

Sumber: Hasil Olahan Data Primer

Praktisi pengetahuan di berbagai level dan organisasi mempunyai kecenderungan yang sama dalam hal berbagi pengalaman atau mencari pengetahuan baru. Pejabat di lingkungan Dinas Trantib, Kepala Seksi Trantib di Kecamatan, Camat dan pejabat di dinas-dinas yang menangani PKL sering berkomunikasi dengan organisasi-organisasi yang dianggap paling mengetahui PKL secara berurutan, yaitu Kelurahan, Paguyuban, Dinas Ketertiban dan Dinas Perindagkop. Kelurahan dianggap sebagai lembaga yang paling mengetahui PKL.



Gb. 5.11. Pengetahuan Yang Diperlukan Pejabat Lapangan

Sumber: Hasil Olahan Data Primer

Rekomendasi penyelesaian masalah dari kasus PKL di atas menunjukkan bahwa adanya landasan bertindak berdasarkan pada pertimbangan keilmuan dan situasi masalah yang ada. Penindakan PKL berdasarkan pada peraturan hukum yang berlaku untuk menghindari gugatan warga kepada pemerintah, dan dipilih alternatif tindakan yang minim dampak sosialnya. Keunikan pemecahan masalah ini sebagaimana pernah dinyatakan oleh Lipsky¹⁹¹ keunikan pelayanan publik sebagai keunikan hubungan dengan manusia dan situasi sosial yang melingkupinya, yang membatasi dan mengarahkan petugas lapangan untuk bertindak sesuai dengan situasi tersebut. Setiap kasus memiliki pola yang unik dan khusus, dan tidak dapat digeneralisir antara satu sama lain. Keunikan pembinaan PKL ini menyebabkan diskresi yang besar yang dimiliki oleh petugas lapangan. Kasus-kasus lapangan tidak dapat diselesaikan dengan pola-pola yang sudah ditentukan, namun sesuai dengan konteks sosial politik dan budaya yang ada.

5.5.3. Pembelajaran kelompok di dalam organisasi dan antar organisasi

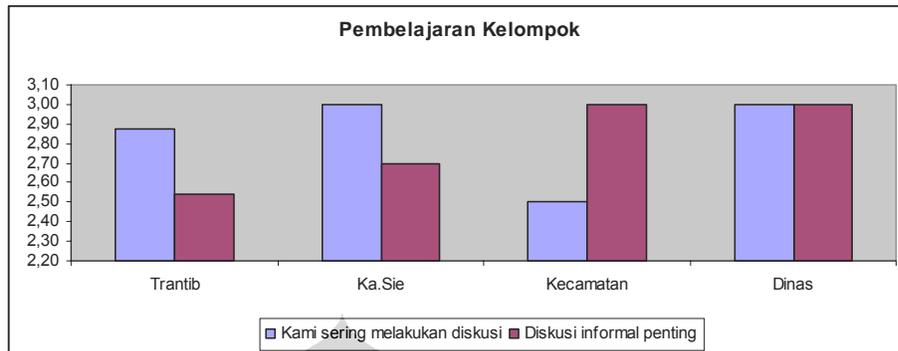
Proses pembelajaran yang dilakukan oleh Dinas yang menangani PKL tidak dilakukan oleh satu dinas, maka proses pembelajaran dilakukan secara bersama-sama untuk dapat membuat keputusan yang terbaik dalam penanganan PKL. Selain sinergitas antara dinas, pembelajaran juga melibatkan lembaga-lembaga lain seperti LSM maupun kampus untuk memberikan peningkatan kemampuan PKL. Berikut kutipan wawancara dengan pegawai di kantor kecamatan:

Kerjasama dengan lembaga lain misalnya dengan LSM kita mengadakan pelatihan, misal PKL jualan makanan apa kita beri pelatihan apa, atau administrasinya kurang kita beri pelatihan, dari UNY, dari UGM.¹⁹²

Selain pembelajaran kelompok dari organisasi-organisasi non pemerintah, pegawai-pegawai yang terlibat di dalam pembinaan PKL juga melakukan pembelajaran secara informal dan formal. Rapat-rapat formal seperti rapat tim koordinasi pembinaan PKL menjadi anjang tukar informasi bagi para pegawai.

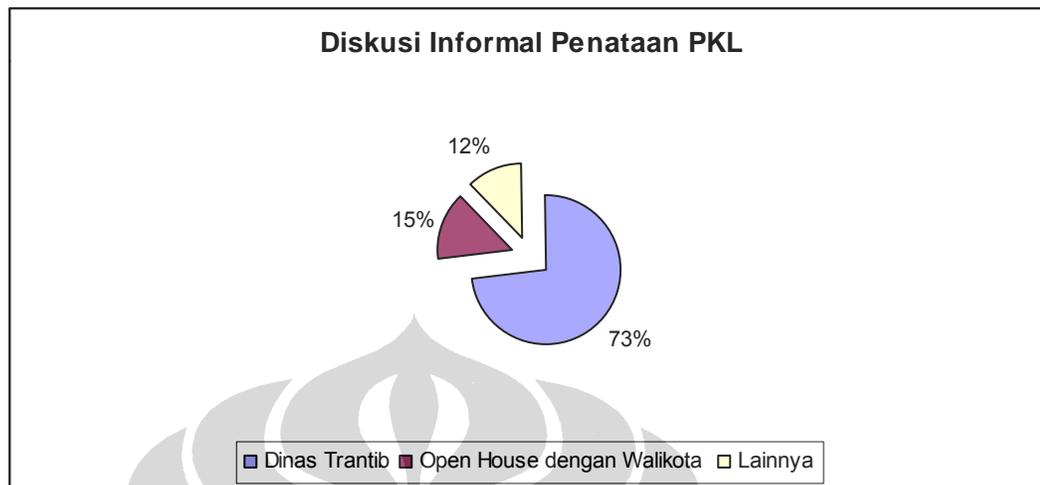
¹⁹¹ Lihat Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, Russel Sage Foundation, New York, 1980, h. 161.

¹⁹² Wawancara dengan Kasie Camat Danurejan tanggal 20 Januari 2007.



Gb.5.12. Pembelajaran Kelompok
 Sumber: Hasil Olahan Data Primer

Transfer pengetahuan di dalam kelompok dilakukan secara informal ternyata lebih penting daripada rapat-rapat formal, seperti rapat koordinasi. Semua pejabat menciptakan pengetahuan melalui diskusi untuk menggali dan berbagi pengalaman antar individu. Di antara dinas atau lembaga yang menangani PKL, Dinas Ketertiban merupakan organisasi yang memiliki peran sebagai tempat diskusi. Memang selama ini, hampir semua pejabat lapangan (*knowledge practitioner*) lebih banyak berinteraksi di dinas ini daripada dinas lain. Masalah-masalah yang dihadapi oleh seorang camat di suatu kecamatan di diskusikan secara informal di Dinas Ketertiban untuk mencari jalan keluarnya. Data yang diperoleh melalui angket dan wawancara dengan para pejabat diperoleh temuan menarik bahwa Dinas Ketertiban merupakan organisasi penting di dalam pembelajaran kelompok melalui diskusi informal, yang dilakukan pada acara-acara tidak resmi, seperti acara karaoke, mancing bersama dan lain-lain.



Gb. 5.13. Diskusi Informal dalam Pemecahan Masalah PKL

Sumber: Hasil Olahan Data Primer

Kebutuhan akan data-data lapangan nampaknya mendorong masing-masing organisasi yang terlibat di dalam penataan PKL berkomunikasi dengan organisasi-organisasi yang dianggap paling mengetahui PKL, yaitu kelurahan, paguyuban, dan Dinas Perindustrian Perdagangan. Tiga organisasi ini paling sering dihubungi oleh para responden. Camat pun sebagai pejabat yang berwenang menangani PKL, menyatakan bahwa kelurahan dianggap sebagai komunitas pengetahuan yang penting. Jaringan yang dibentuk pun lebih pada jaringan tiba-tiba (emergen) yang muncul dinamis berubah-ubah mengikuti masalah yang dihadapi.

Penelitian Annick Willem dan Marc Buelens¹⁹³ menunjukkan bahwa organisasi-organisasi pemerintah di Belanda lebih menggunakan koordinasi jaringan informal dan koordinasi lateral. Salah satu penjelasan adalah jaringan informal mengembangkan saling percaya (*trust*) dan keterbukaan (*openness*) terhadap penerimaan dan selanjutnya penerapan pengetahuan. Kostoda dan Kendall melihat jaringan informal sebagai “kunci pembuka tapal batas” (*boundary*

¹⁹³ Annick Willem and Macr Buelens, “*Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartemental Knowledge Sharing*”, Working Paper, Nov 2005, didownload tgl 10 Nov 2007.

spanner) yang menghubungkan unit-unit organisasi. Mereka melihat bahwa jaringan informal dibentuk untuk memperoleh benefit individu dan akan menjadi jaringan publik bilamana kelompok, orang atau unit dalam sebuah organisasi memperoleh sumberdaya tertentu melalui jaringan. Pada kenyataannya, para camat membagi pengetahuannya mampu melihat kesempatan dan yakin memperoleh keuntungan (*benefit*) dari keterlibatannya di dalam jaringan. Keuntungan (*benefit*) yang diperoleh oleh Camat dan Kasie Trantib serta Satgas Intel adalah penambahan wawasan dan informasi guna pengambilan keputusan yang setiap hari dilakukan karena masalah PKL selalu muncul setiap hari.

Jaringan komunikasi informal ini memberikan pengaruh positif pada koordinasi lateral dan lebih lanjut memberikan pengaruh positif antar individu dan organisasi khususnya peningkatan pengetahuan mereka. Namun bilamana terjadi permainan kekuasaan dalam organisasi, koordinasi lateral menjadi kurang efektif sehingga akan mempengaruhi *knowledge sharing*. Artinya, penggunaan jalur komunikasi informal untuk tujuan politik berpengaruh negatif pada *knowledge sharing*. Selain itu pula faktor lain yang mempengaruhi *knowledge sharing* adalah insentif dan kepercayaan. Secara histories, model komunikasi informal sudah lama dikembangkan sejak masa Orde Baru, terutama pada operasi penertiban PKL. Sebelum langkah penertiban, Satpol PP Kota Yogyakarta melayangkan surat resmi kepada PKL dan berkomunikasi persuasif dengan PKL bersangkutan atau melalui organisasi PKL yang ada.¹⁹⁴

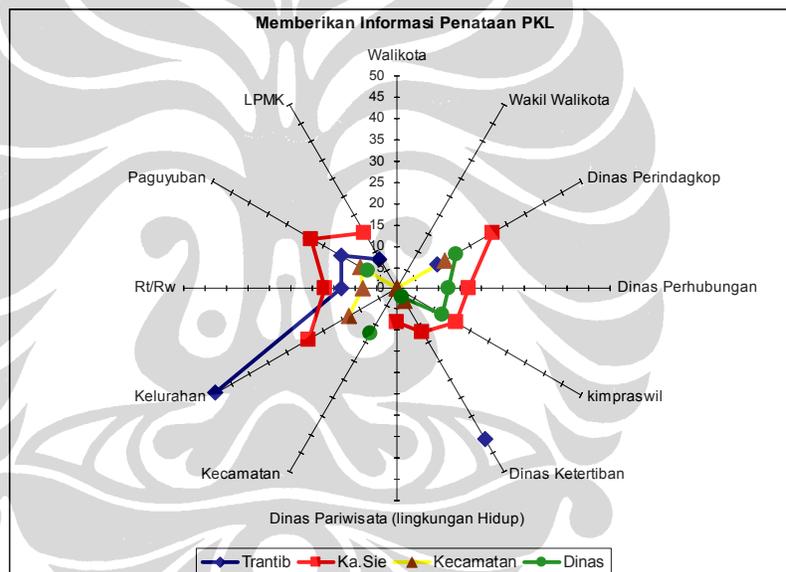
5.5.4. Akuisisi informasi

Akuisisi informasi adalah salah satu tahapan penting penciptaan pengetahuan terutama untuk menghindari konflik, yang mana organisasi berusaha mencari, mengolah dan membandingkan informasi dari pihak atau organisasi lain sebelum membuat keputusan. Dari wawancara dengan beberapa orang camat dan Satgas Intel di Dinas Ketertiban diketahui bahwa peran paguyuban dalam hal ini sangat penting dalam memberikan informasi untuk penanganan PKL. Informasi yang didapat digunakan dalam hal penertiban PKL dan pengeluaran izin.

¹⁹⁴ Kedaulatan Rakyat, 9 Februari 1999.

Dalam pembuatan ijin harus sepengetahuan ketua paguyuban kalau tidak maka kita tidak memberikan izin, tapi tidak untuk kawasan di Malioboro, di Malioboro banyak yang terdaftar tapi tidak punya ijin, kita menyelesaikan dengan paguyuban, kita tegur paguyuban dulu apakah bisa menegur anggotanya apa nggak? kalau tidak bisa kami ambil alih kalau kita tidak bisa kita serahkan kepada dinas trantib. kecamatan hanya memperingatkan tapi tidak menindak kita hanya sebagai pembina karena dibawah kita tidak bisa tegas. Jadi banyak komunikasi dengan paguyuban dan menjadi sumber ide.¹⁹⁵

Organisasi paguyuban yang beragam dan berbeda satu sama dengan ciri khas masing merupakan mitra penting para pejabat lapangan dalam memecahkan masalah yang dihadapi.



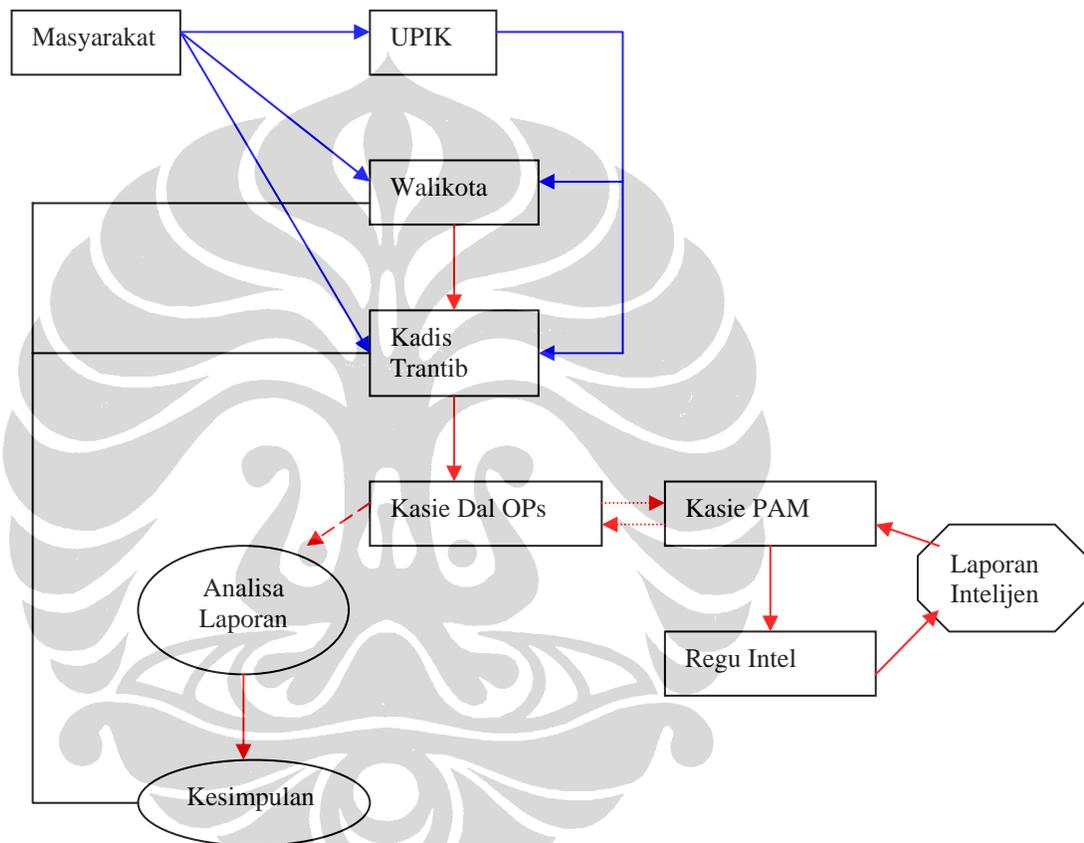
Gb. 5.14. Jaringan Informasi Penataan PKL

Sumber: Hasil Olahan Data Primer

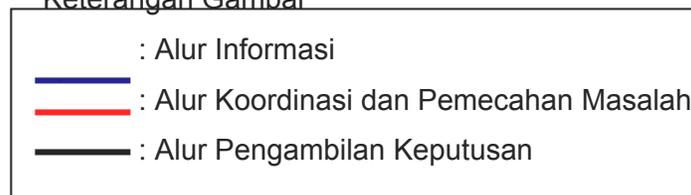
Dari angket diketahui bahwa perolehan pengetahuan (*akuisisi informasi*) dari lembaga-lembaga yang menjadi rujukan informasi adalah Kelurahan, Dinas Trantib, Organisasi Paguyuban, dan Dinas Perindustrian Perdagangan. Jaringan informasi ini sinkron dengan aspek pembelajaran individu di atas, dimana tiga lembaga diatas mempunyai peran yang penting. Jaringan informasi untuk pemecahan masalah PKL di Dinas Ketertiban menunjukkan bahwa peran Kepala

¹⁹⁵ Wawancara dengan Kasie Trantib Kec. Tegalrejo, 20 Januari 2007

Bidang Trantib dan Kepala Seksi Pengendalian (Nurwidi) sangat penting. Kuatnya peranan kedua pejabat ini disebabkan oleh pengetahuan *tacit* (pengalaman) dan pengetahuan teknis yang dimilikinya kedua pejabat tersebut. Analisis situasi dan konflik dilakukan dengan intensif oleh Nurwidi guna pengambilan keputusan. Penertiban PKL biasanya melalui pola di bawah ini.



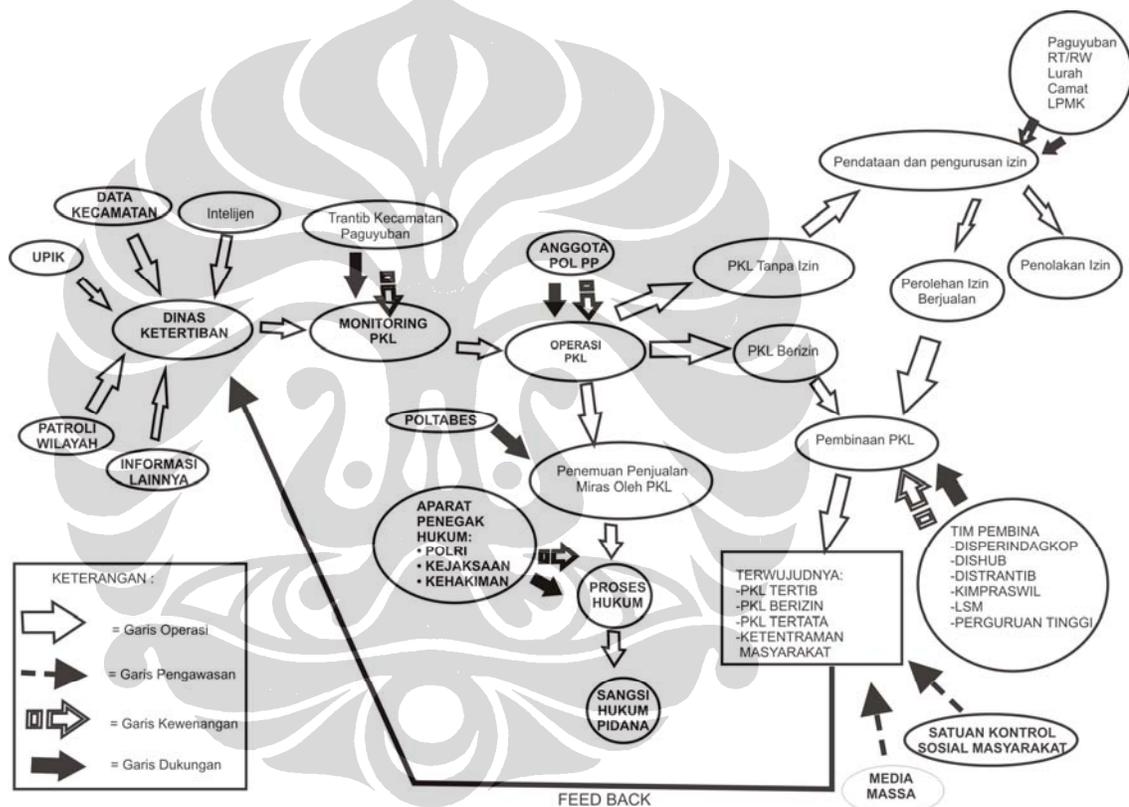
Keterangan Gambar



Gb. 5.15. Proses Alur Formulasi Masalah dan Keputusan

Sumber: *Wawancara dan Observasi-Partisipasi*

Laporan intelijen diakuisisi dengan UPIK dan hasil Rapat Tim Koordinasi untuk memperoleh informasi yang komprehensif. Pola semacam ini sangat melelahkan dan membutuhkan waktu yang lama.¹⁹⁶ Pola akuisisi untuk deteksi ini kemudian dipolakan dalam bentuk Protap Penataan dan Pengembangan PKL sebagai berikut.



Gb.5.16. Protap Penertiban Pedagang Kaki Lima

Sumber: Dinas Ketertiban Yogyakarta

Akuisisi informasi dalam pembinaan PKL merupakan jaringan pengetahuan yang semula terbentuk secara emergen sesuai dengan situasi dan kondisi dan

¹⁹⁶ Pernyataan Kadis Ketertiban, tanggal 2 Januari 2007.

kemudian diformalkan dalam SK Walikota No. 88 Tahun 2004 diatas menjadi *intentional knowledge network*.

The type of network discussed in this article is the organizational knowledge network. Which is made up of social relations between individuals residing within the same organization. Knowledge networks can be divided into intencional networks and emergent networks (Seufert at al, 1999). This article focuses on intencional netwokrs, which are networks that are intetionally created by an organization (called formal networks in this article). Emergent networks are informal networks that already exist but that need some interventional support in order to become high performing.¹⁹⁷

Jaringan pengetahuan yang emerjen ini memang perlu dilakukan dukungan untuk memperoleh kinerja pengetahuan yang baik dan bermanfaat bagi organisasi. Dalam kasus-kasus dalam kotak 1 dan 2 dalam uraian selanjutnya dapat dilihat bagaimana jaringan tersebut dimanfaatkan oleh Dinas Ketertiban dalam menyelesaikan masalah.

5.5.5. Formulasi klaim masalah dan Evaluasi Klaim Masalah

Dalam perspektif siklus pengetahuan, formulasi dan evaluasi klaim masalah merupakan pengetahuan baru tentang manajemen konflik. Keputusan-keputusan walikota dan program-program pembinaan PKL diklasifikasikan sebagai pengetahuan komunitas eksplisit baru yang merupakan akumulasi pengetahuan yang panjang. Tuomi lebih lanjut mengatakan bahwa pengetahuan komunitas bukan merupakan penjumlahan pengetahuan individual, yang diartikulasikan oleh lurah, organisasi PKL, camat, atau individu tertentu melalui interaksi yang panjang, yang dinamakan sebagai 5-A model. Pengetahuan eksplisit yang berupa *task performance rule*, *record keeping rule*, *information handling rule* dan *planning rule*, yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya merupakan hasil dari proses interaksi secara terus menerus antar aktor yang terlibat.

Sebagai contoh perubahan pengetahuan eksplisit adalah perubahan Lampiran Surat Keputusan Walikota No. 88 Tahun 2003 menjadi Surat Keputusan

¹⁹⁷ Michael Schonstrom, *Creating Knowledge Networks: Lessons from practice*, Journal of Knowledge Management, 2005, 9,6, h. 1.

Walikota Nomor 38 Tahun 2003, yang diolah di Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Tabel 5.13. Penciptaan Pengetahuan tentang Lokasi, Waktu dan Jenis Usaha PKL dalam Pengetahuan Eksplisit (Surat Keputusan Walikota)

	Kep Walikota No 88 Tahun 2003	Kep. Walikota No. 38 Tahun 2003	Keterangan
Lokasi			
Kecamatan			
Danurejan	10 ruas jalan	6 ruas jalan	Ada perubahan ruas jalan
Gedongtengen	7 ruas jalan	5 ruas jalan	
Gondomanan	10 ruas jalan	6 ruas jalan	
Wirobrajan	7 ruas jalan	7 ruas jalan	
Mergangsang	8 ruas jalan	8 ruas jalan	
Pakualaman	5 ruas jalan	8 ruas jalan	
Umbulharjo	20 ruas jalan	24 ruas jalan	
Jetis	14 ruas jalan	14 ruas jalan	
Tegalrejo	9 ruas jalan	7 ruas jalan	
Gondokusuman	34 ruas jalan	33 ruas jalan	
Ngampilan	10 ruas jalan	9 ruas jalan	
Mantrijeron	9 ruas jalan	9 ruas jalan	
Kotagede	1 ruas jalan	5 ruas jalan	
Kraton	-	3 ruas jalan	
Waktu	Sama siang malam	Siang malam	
Golongan Jenis Usaha	Beberapa kecamatan hanya B dan C	Semua kecamatan ABC	

Sumber: Surat Keputusan Walikota No. 88 Tahun 2003 dan Surat Keputusan Walikota Nomor 38 Tahun 2003

Proses klaim dan formulasi masalah dilakukan di Dinas Perindustrian dan Perdagangan dengan memberikan form-form isian lokasi, waktu dan jenis usaha

PKL di seluruh kecamatan, dan selanjutnya diadakan rapat intensif (paling sedikit lima kali pertemuan) dengan Camat dan Kasie Trantib. Draft keputusan walikota selanjutnya diserahkan ke Bagian Hukum untuk diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Proses penciptaan pengetahuan dan berbagi pengetahuan dalam pengelolaan PKL sudah tentu pada situasi kekinian setelah peraturan-peraturan di atas dijalankan, karena untuk kemudahan narasumber mengungkap pengalaman-pengalamannya. Dalam diri individu petugas lapangan,—instuisi, *judgment* dan akal sehat—bergabung menjadi satu dalam diri mereka.¹⁹⁸ Pertemuan rutin yang diadakan dengan PKL dibawah koordinasi Seksi Trantib Kecamatan dikemukakan oleh Ketua LPMK, sebagai berikut:

“Ijin tidak menjamin selama para anggota dilapangan melanggar tidak sesuai dengan proses pengajuan izin, dan bila ada penertiban dapat juga diangkut. Gunakan peluang yang telah diberikan Pemerintah sebaik-baiknya untuk mencari nafkah/penghidupan. Manfaatkan paguyuban sebagai tukar informasi yang dapat mendukung trantib dan pengembangan usaha”.¹⁹⁹

Keterlibatan Lembaga Musyawarah Masyarakat Kota (LPMK) dalam pembinaan PKL dapat dikatakan sebagai “*community of practice*” yang memberikan makna dan menginterpretasi masalah pada objek, yang dalam hal ini PKL serta mengkonstruksi PKL untuk memanfaatkan paguyuban sebagai anjang berbagi pengetahuan. Sedangkan bagi pejabat kecamatan, ajang diskusi formal dan informal digunakan sebagai “kegiatan untuk membangun pengetahuan” (*knowledge-building activities*). Di dalam forum dan observasi lapangan, kepala seksi trantib kecamatan dan camat membangun pengetahuan baru melalui proses:

- (1) Pemecahan masalah dengan kreatif secara bersama (*shared creative problem solving*). Forum pembinaan PKL merupakan sarana kreatif memecahkan masalah PKL yang melewati atau mengokupasi trotoar yang melebihi 1,5 meter atau berjualan di tempat umum.
- (2) Penerapan dan penyatuan metodologi dan alat-alat baru (*implementing and integrating new methodologies and tools*).

¹⁹⁸ Wawancara dengan Camat Tegalrejo, tgl 15 Januari 2007.

¹⁹⁹ Notulen Rapat Pembinaan PKL di Kec Tegalrejo yang dihadiri oleh paguyuban, LPMK, RT/W

(3) Penyusunan model dan percobaan-percobaan (*experimentation and prototyping*)

(4) Pengambilan pengetahuan dari luar (*importing knowledge from outside*).²⁰⁰

Oleh karena itu, dalam penelitian tentang dua hal tersebut akan ditelusuri penciptaan pengetahuan dinas-dinas terkait, kecamatan, dan kelurahan. Penerbitan atau perubahan beberapa keputusan walikota sejak dikeluarkannya Perda Nomor 26 Tahun 2002 menunjukkan bahwa proses penciptaan pengetahuan dalam organisasi pemerintah pun sebagaimana perusahaan swasta sebagai proses tidak pernah berakhir (*never ending*), berputar-putar (*circular*) dan berkaitan dengan lingkungan, dalam hal ini organisasi PKL, RT dan RW.²⁰¹ Organisasi PKL dikatakan sebagai *komunitas pengetahuan mandiri (independent community of practice)* karena dari organisasi inilah biasanya muncul ide-ide atau masukan yang dapat digunakan pemerintah sebagai bentuk pengembangan penataan terhadap PKL. Melalui organisasi PKL banyak didapatkan pemecahan masalah yang tepat, dengan tidak adanya hirarki diantara pedagang sehingga memiliki persamaan nasib dan upaya untuk mengembangkan usaha bersama. Sehingga setiap anggota dapat memberikan masukan jika terjadi masalah-masalah yang ada di lapangan, seperti hasil wawancara berikut:

untuk menjaga kebersihan tempat berjualan, kami menyewa sendiri *cleaning servis* yang kami butuhkan hanya WC untuk pejalan kaki yang dapat disediakan oleh pemerintah²⁰²

Dalam hal ini dapat diketahui masukan-masukan atau ide-ide baru dapat ditemukan, sehingga pemerintah sendiri dapat melihat kekurangan apa yang harus dibenahi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan pola yang dibangun. Sebagai *Communities of practice*, organisasi PKL telah membangun aliansi yang kuat dengan LSM dan perguruan tinggi dengan sistem kerja tersendiri dengan pembahasan berbagai macam topik, isu yang sedang dihadapi. Pertemuan

²⁰⁰ Leonard-Barton dalam Chun Wei Choo, *Op cit*, h. 129.

²⁰¹ Lihat Ikujiro Nonaka, *A Dynamic Theory of Organization Knowledge Creation*, dalam Chun Wei Choo and Nick Bontis, *Op cit*, h. 451.

²⁰² Wawancara dengan Umar tgl 28 Desember 2006, PKL Mangkubumi pada pertemuan dengan wakil walikota

antar organisasi yang dibuat dapat menjadi sumber ide dan inovasi bagi pemerintah dalam penataan PKL.

Kita selalu mengadakan pertemuan dengan Paguyuban untuk memecahkan masalah yang terjadi dilapangan , jadi komunikasi kita banyak dengan paguyuban dan menjadi sumber ide.²⁰³

Formulasi klaim masalah dalam bentuk kebijakan, teknik dan regulasi tentang pembinaan PKL sering kali sulit diterapkan dilapangan. Situasi dan kondisi local yang cepat berubah menyebabkan masing-masing aktor yang terlibat harus melakukan negosiasi terus menerus. Formulasi klaim masalah dapat saja berasal dari LSM atau perguruan tinggi, yang berada di luar organisasi pemerintahan. Oleh karena itu, negosiasi dapat terjadi antara Dinas Ketertiban dengan LSM, dan seterusnya.

Dukungan LSM dan perguruan tinggi terhadap organisasi PKL di Yogyakarta memiliki sejarah yang panjang dan dipengaruhi oleh setting politik lokal yang khas. Perguruan tinggi biasanya melakukan penelitian-penelitian dengan pendanaan mandiri atau dari sumber dana luar negeri. Misalnya, Pusat Penelitian Kependudukan UGM mengadakan penelitian sejak tahun 1994 sampai tahun 1998, menemukan jumlah PKL di Yogyakarta mencapai 5.301 unit usaha. Sedangkan LSM, seperti LBH dan Forum LSM Yogyakarta melakukan advokasi pada PKL. Perdebatan tentang PKL antara Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur dengan LBH pada tahun 1999 menarik untuk dicermati.

Malioboro kumuh tanggung jawab LBH. Makin lama makin semrawut, kumuh, terutama menjamur PKL di trotoar timur. Malioboro menimbulkan keprihatinan masyarakat, dan menjadi tanggung jawab LBH Yogyakarta. Sebab yang memberikan jaminan PKL berjualan di Malioboro adalah LBH.²⁰⁴

Sebaliknya LBH Yogyakarta waktu itu menjawab bahwa: Pernyataan itu merupakan lempar tanggungjawab dan memutarbalikkan fakta dan persoalan sebenarnya. Kekumuhan itu bisa disebabkan oleh kesalahan pengelolaan, kelemahan pengawasan dan kegagalan melakukan dialog yang sehat antara pemerintah dan PKL.²⁰⁵

²⁰³ Wawancara dengan Wardi tanggal 27 Desember 2006, Trantib kecamatan Danurejan

²⁰⁴ *Bernas*, 24 Desember 1999.

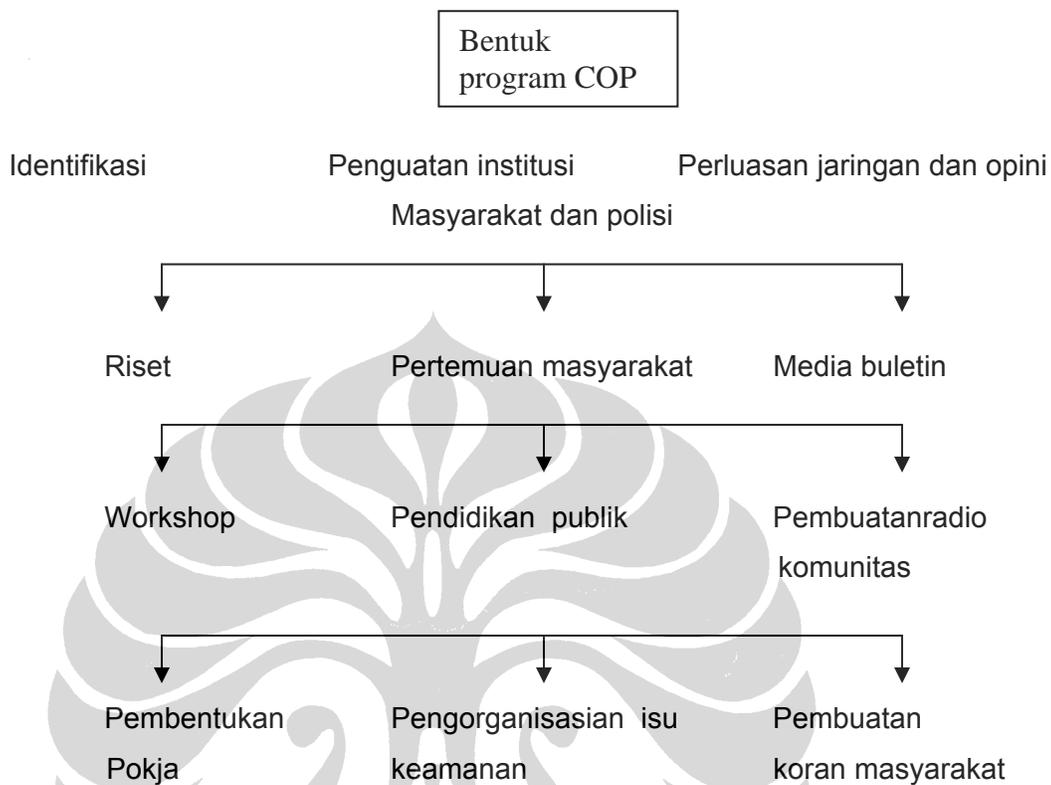
²⁰⁵ *Jateng Pos*, 27 Desember 1999.

Dialog divergen antara Sultan dan LSM tersebut yang terjadi di media tersebut menjadi konsumsi publik setiap hari bilamana PKL berada dalam posisi terpojok. Oleh karena itu interpretasi lingkungan terhadap masalah PKL oleh pejabat selalu melihat PKL dalam posisi yang kuat. Gubernur saja dilawan apalagi walikota, demikian ungkapan seorang PKL.

Salah satu inovasi dari Paguyuban Malioboro dengan bantuan perguruan tinggi adalah keberhasilan diterapkannya *Community Oriented Policing (COP)*, yang difasilitasi oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) pada tahun 2002. COP adalah model pemolisian berbasis masyarakat dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pencegahan kejahatan.²⁰⁶ Efek dari program yang berjalan di Kawasan Malioboro cukup fantastis, yaitu dengan menurunnya gangguan kejahatan, seperti pencopetan, pencurian dan tindak kejahatan lainnya yang mengganggu wisatawan. Pusham UII menyimpulkan keberhasilan COP di Yogyakarta, khususnya di kawasan Malioboro ditentukan oleh kultur masyarakat sipil yang telah lama terbentuk.²⁰⁷ Bentuk program COP sebagai berikut

²⁰⁶ Eko Prasetyo, et. Al, *Peran Polisi dalam Konflik Sosial Politik di Indonesia*, Pusham UII, Yogyakarta, 2004, h. 8

²⁰⁷ *Ibid*, h. ix.



Gb.5.17. Program COP Malioboro

Sumber: Eko Prasetyo, et. Al, *Peran Polisi dalam Konflik Sosial Politik di Indonesia*, Pusham UII, Yogyakarta, 2004, h. 169.

Di dalam jaringan organisasi-organisasi PKL yang ada, dapat diklasifikasikan sebagai komunitas organisasi (*organizational community*) yang merupakan kombinasi antara *community of practice* dan tim. Tim-tim yang beranggotakan LSM dan perguruan tinggi---walaupun---tidak bersifat permanen, sebagaimana di lihat dari pendirian COP diatas.

Dengan menggunakan pendapat Tuomi tentang peningkatan kompetensi *community of practice*, indikator yang digunakan adalah:

- a) Adanya pembelajaran sosial;
- b) Kemampuan mereka merekrut para ahli;

c) Pengembangan kompetensi.

Dari proses transaksi politik ruang yang panjang antara PKL dengan pihak-pihak lain, terlihat bahwa adanya pembelajaran sosial dikalangan organisasi PKL. Pembelajaran sosial dapat dilihat dari peran mereka dalam mengorganisir diri, menertibkan PKL liar, membersihkan lingkungan dan instisionalisasi organisasi. Jaringan pengetahuan dengan mahasiswa dan universitas menunjukkan kemampuan bekerjasama dengan para ahli. Sedangkan pengembangan kompetensi dapat dilihat dari aktivitas-aktivitas pelatihan COP atau program mandiri yang diadakan.²⁰⁸

5.6 Penyebarluasan Pengetahuan (*knowledge sharing*) untuk Deteksi Dini Konflik

Sebagaimana dijelaskan di muka, dalam deteksi dini konflik, Satgas Intelijen membuat laporan rutin kepada Kepala Dinas Ketertiban. Selanjutnya Kepala Dinas Ketertiban menyebarluaskan pengetahuan ini kepada Dinas-dinas lain dalam Rapat Koordinasi Tim Pembinaan PKL.

Selain laporan tersebut, pengetahuan tentang penataan PKL dapat diklasifikasikan dalam bentuk buku data, basis data, pelanggaran perda oleh PKL dan penelitian tentang perilaku PKL. Pengetahuan eksplisit ini biasanya selalu *out of date*, karena perkembangan dinamika di lapangan.

²⁰⁸ COP sering mengadakan pelatihan untuk PKL.

Tabel .5.14. Lembaga dan Penyimpanan Pengetahuan

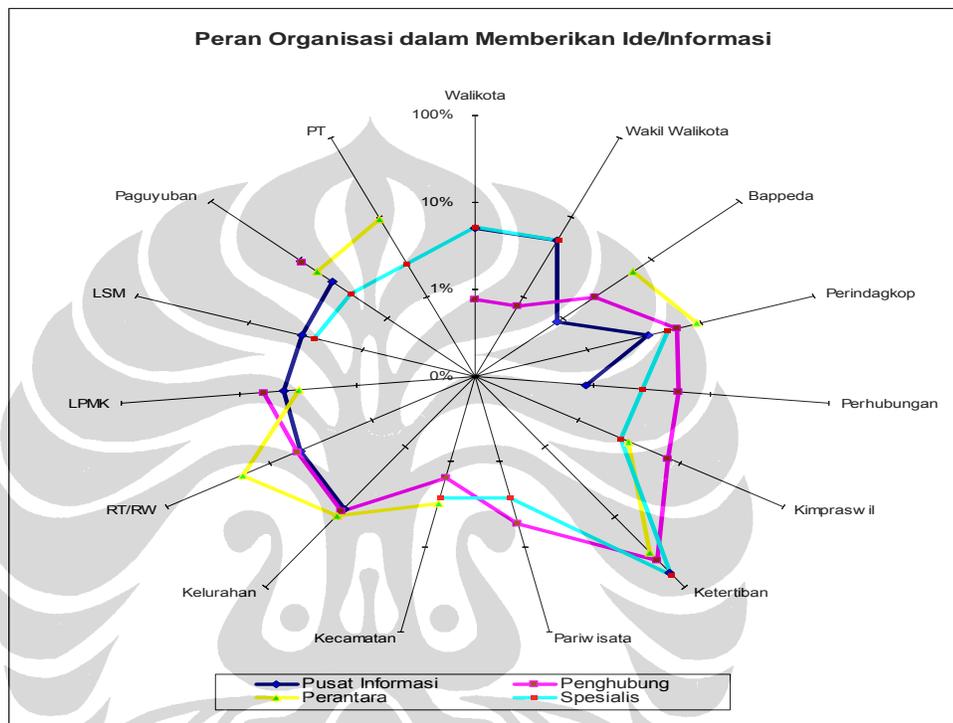
No	Lembaga	Penyimpanan Pengetahuan
1	Kecamatan	Buku Data PKL Kecamatan yang berisi nama, alamat, jenis usaha, waktu usaha, luas tempat usaha, sarana kegiatan usaha dan alamat tempat usaha
2	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Buku Rekap PKL Kota
3	Dinas Ketertiban	Buku tentang Jumlah dan identitas PKL yang melanggar Perda dan Keputusan Waikota
4	Bapeda	Baru sekali dilakukan Penelitian PKL di Malioboro: Karakteristik dan Perilaku PKL

Sumber: Olah Data Sekunder

Organisasi-organisasi yang terlibat di dalam penyebarluasan pengetahuan memainkan peran-peran tertentu, yaitu pusat informasi, penghubung, spesialis dan perantara. Karena informasi yang dibutuhkan selalu yang baru, maka organisasi yang aktif melakukannya menjadi pusat informasi. Dinas Ketertiban dapat disimpulkan memainkan semua peran baik sebagai pusat informasi, perantara, penghubung dan spesialis. Hal ini disebabkan oleh aktivitas Satgas Intel dan Bintrantib yang ada di dalam Dinas Ketertiban.

Pusat informasi yang dimaksudkan di sini adalah terpusatnya semua data dan informasi di organisasi tertentu. Peran RT/RW, kelurahan, organisasi PKL merupakan pusat informasi yang lebih penting dan lebih besar bila dibandingkan dengan Dinas Perindustrian Perdagangan. Fakta ini menunjukkan bahwa kedekatan dengan lokasi PKL menjadi faktor penting peran informasi. Wawancara dengan beberapa pengurus PKL, peran Dinas Perindustrian dan Perdagangan kurang penting karena ketidakmampuan mereka didalam mengelola PKL yang kompleks dan banyak. Sedangkan Dinas Ketertiban memainkan fungsi sebagai mediasi, spesialis dan penghubung antara berbagai organisasi yang ada. Berdasarkan hasil wawancara dan analisis kasus PKL di Kota Baru, dapat diketahui

bahwa peran Dinas Ketertiban adalah sebagai pengelola konflik, terutama mediasi, *arbitrase* dan negosiasi dengan berbagai kepentingan aktor atau organisasi yang terlibat.



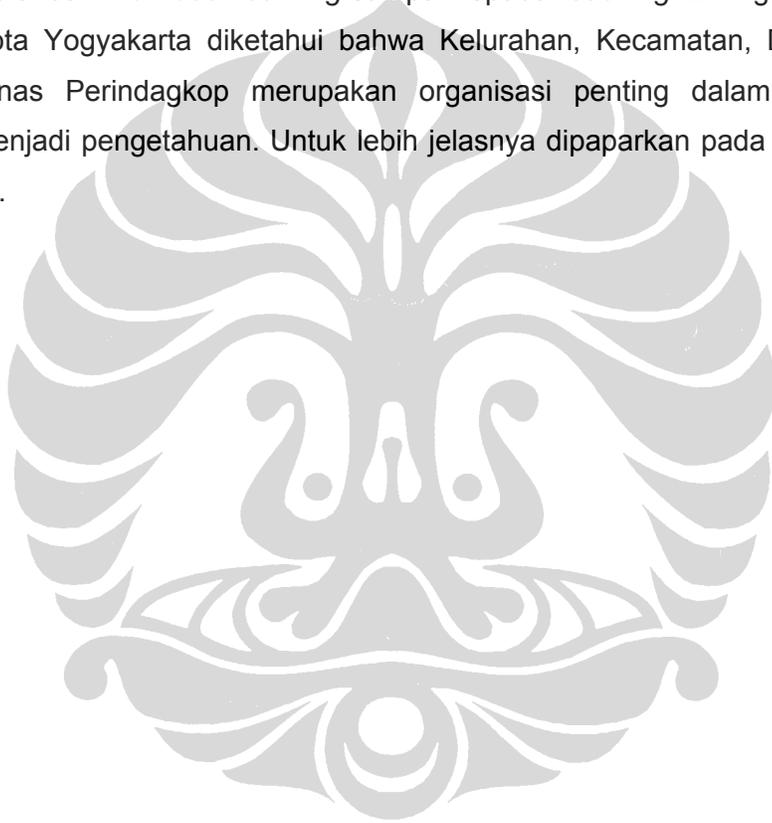
Gb. 5.18. Peran Organisasi dalam Arus Informasi
Sumber: Olah Data Primer

Sedangkan peran Dinas Perindustrian dan Perdagangan kurang kuat dibandingkan Dinas Ketertiban, dan sebagai pusat informasi sejajar dengan peran LSM, RT/RW dan Kelurahan. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun salah satu fungsi pokoknya merumuskan kebijakan makro PKL, namun belum dilaksanakan dengan optimal. Dinas ini belum mempunyai rancangan umum (*grand design*) pengembangan PKL, sehingga di dalam kegiatan pembinaan lebih di dominasi oleh perizinan.²⁰⁹ Adapun program bantuan dana dan pembangunan pasar serta

²⁰⁹ Wawancara dengan Camat Tegalrejo, tgl 20 Februari 2007.

formulasi Surat Keputusan-surat Keputusan Walikota tentang PKL lebih banyak berasal dari kecamatan dan Dinas Ketertiban.

Dari analisis data proses penyebarluasan pengetahuan antar organisasi, bidang-bidang yang terlibat di dalam pembinaan PKL adalah Dinas Ketertiban, organisasi Paguyuban, LSM dan perguruan tinggi merupakan organisasi yang menjalankan semua fungsi penawaran dan permintaan manajemen pengetahuan, mulai dari *individual learning* sampai kepada *teaching*. Di lingkungan pemerintahan Kota Yogyakarta diketahui bahwa Kelurahan, Kecamatan, Dinas Ketertiban dan Dinas Perindagkop merupakan organisasi penting dalam pengolahan informasi menjadi pengetahuan. Untuk lebih jelasnya dipaparkan pada Tabel 5.15. di bawah ini.



Tabel 5.15. Peran Aktor dalam Manajemen Pengetahuan dalam
Pembinaan PKL

	IL	GL	FM	AI	FKM	R	B	KS	T
RT/RW	Orange	Orange	Orange						
LPMK	Blue	Blue	Blue						
Kelurahan	Teal	Teal	Teal						
Kecamatan	Teal	Teal	Teal						
Dinas Ketertiban	Red	Red	Red						
Dinas Perindag	Green	Green	Green						
Dinas Kimpraswil	Blue	Blue	Blue						
Dinas Perhubungan	Blue	Blue	Blue						
Bapeko	Blue	Blue	Blue						
Bagian Hukum	Blue	Blue	Blue						
Bagian Pemerintahan	Blue	Blue	Blue						
Paguyuban	Red	Red	Red						
LSM	Blue	Blue	Blue						
Perguruan Tinggi	Green	Green	Green						
Jukir	Green								

Ket: Il=individual learning; gl=group learning; fm=formulasi masalah; ai=akuisisi informasi;

fkm=formulasi klaim masalah; r=retrieving;b=broadcasting;ks=knowledge sharing; t=teaching

Sumber: Olah Data Primer

Interaksi antar aktor menghasilkan diskusi dan pembicaraan yang terus menerus, yang lebih lanjut menggantikan situasi salah pengertian dengan pembentukan pola makna baru. Dengan kata lain, pola komunikasi informal telah

menciptakan pola pemaknaan baru dalam hubungan antar aktor sebagai jaringan.²¹⁰ Organisasi parastatal adalah organisasi yang diakui sebagai bawahan langsung birokrasi pemerintah dan dipilih langsung oleh warga, namun melakukan tugasnya secara sukarela, seperti Rukun Tetangga dan Rukun Warga. Dari perspektif manajemen pengetahuan, *community of practice* terdiri dari organisasi-organisasi PKL, LSM dan perguruan tinggi, yang memainkan peran penting di dalam penciptaan dan berbagi pengetahuan. Sedangkan dari organisasi pemerintah, keterlibatan organisasi PKL, RT, RW, dan LPMK menjadi inovasi-inovasi organisasi pembinaan PKL sejak tahun 2002. Tuomi menggambarkan pola ini sebagai manajemen pengetahuan berbasiskan pada kombinasi antara *community of practice* dan organisasi komunitas dengan menghasilkan pengetahuan-pengetahuan kultural.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa pengetahuan-pengetahuan yang dibutuhkan dalam pembinaan PKL adalah sebagai berikut:

- a. Pengetahuan eksplisit terkodifikasi adalah lokasi (T) , waktu (W) dan jenis usaha, perencanaan (PER), prosedur tetap penertiban (PR) dan prosedur perizinan (I) serta database (D);
- b. Pengetahuan eksplisit tidak terkodifikasi adalah protap penertiban per kecamatan.
- c. Pengetahuan tacit adalah jaringan (J) dan perilaku PKL (P) dan manajemen konflik (MK).
- d. Pengetahuan kultural adalah norma-norma hubungan antar organisasi PKL (NOR), sanksi pada anggota, protap penertiban, pembinaan, pembuatan perizinan.

²¹⁰ Jose Fonseca, Op cit, h. 119.

Tabel 5.16. Karakteristik Pengetahuan pada Organisasi di Lingkungan Pemerintah

			Ontologi		
			Tacit	Explicit	
				Terkodifikasi	Kultural
				Tidak terkd	
RT	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			J, P, MK, I, NO
RW	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kelurahan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kecamatan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Dinas	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Walikota	MK, PR, SM	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
RT	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
RW	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kelurahan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kecamatan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Dinas	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Walikota	T, J, P, MK	PR			
RT	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
RW	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kelurahan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kecamatan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Dinas	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Walikota	MK, PR, SM	PR			
RT	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
RW	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kelurahan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kecamatan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Dinas	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Walikota	MK, PR, SM	PR			
RT	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
RW	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kelurahan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Kecamatan	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Pejabat Dinas	T, J, P, MK	T, W, J, D, PR, I, PEMK, JR, P, J, P, MK, I, NO			
Walikota	MK, PR, SM	PR			
		Berbagi antar individu	Berbagi antar kelompok	Berbagi antar Organisasi	Berbagi antar komunitas
		Difusi Pengetahuan (epistimologi)			

Sumber: Olahan Data

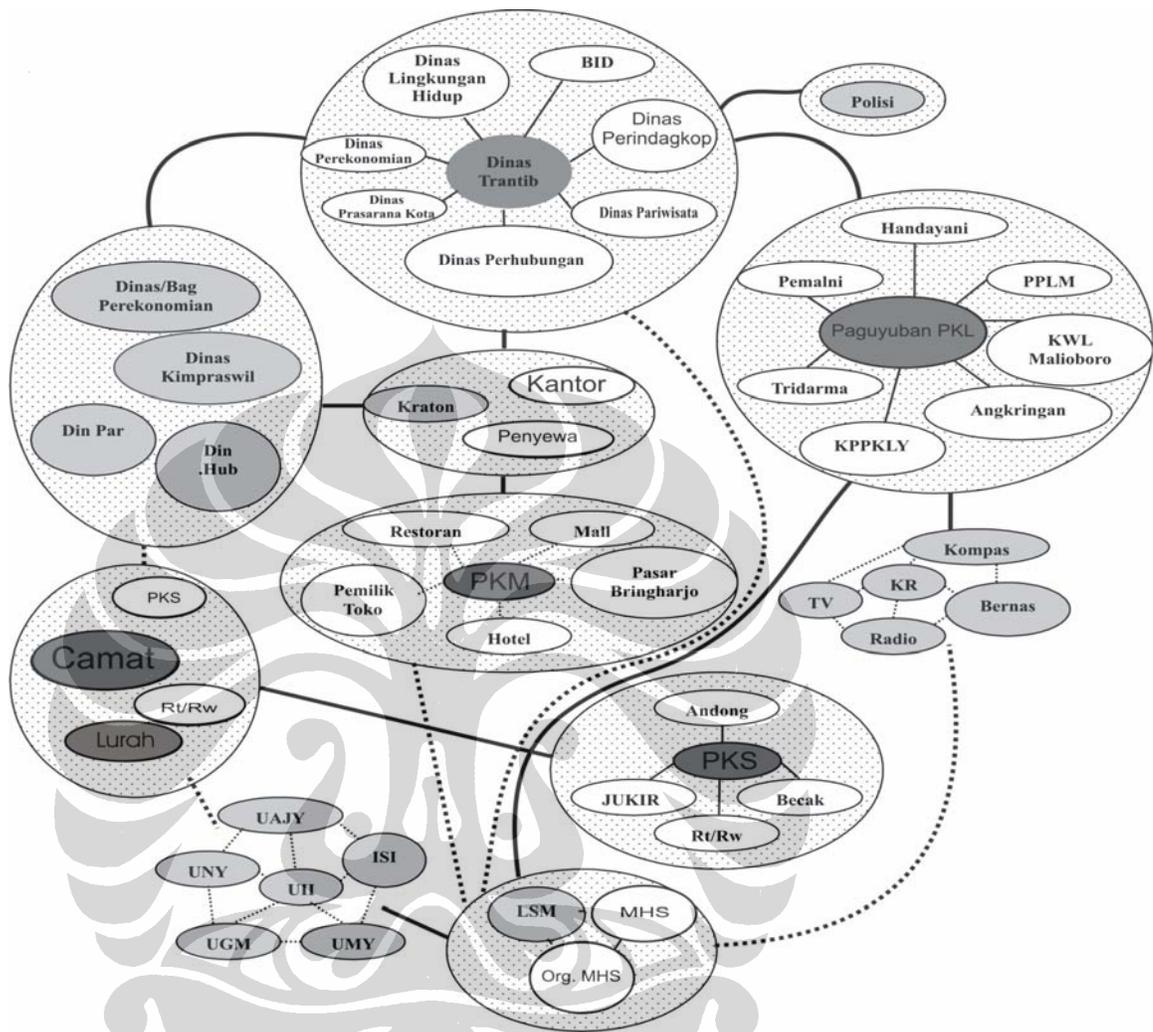
Jaringan penciptaan dan penyebarluasan yang dihasilkan sebenarnya merupakan akibat dari hubungan atau interaksi yang kompleks antar organisasi, terutama secara informal yang berdasarkan pada kedekatan, kedekatan pribadi dan kesamaan latar belakang.²¹¹ Dari perspektif relasi (*relational approach*), *knowledge sharing* diperoleh melalui sejumlah perangkat dan kondisi dalam sebuah jaringan organisasi yang kompleks, yang mana masing-masing organisasi dan komunitas berdasarkan pada perbedaan (*differences*), saling ketertergantungan (*dependencies*) dan perubahan (*change*) antar komunitas. Masing-masing organisasi berusaha menunjukkan perbedaan budaya (*epistemic culture*) yang

²¹¹ Carsten Osterlund and Paul Carlile, *How Practice Matters: A Relational View of Knowledge Sharing*, paper didownload pada tgl 24 Maret 2007.

dikembangkan di dalam '*shared practice*'nya, seperti perbedaan antara Pemalni dan PPKLY atau lesehan. Pengetahuan yang dikembangkan dalam *community of practice* tertentu merupakan akibat khusus atau pemecahan masalah pada anggotanya. Misalnya program COP dan kesepakatan tentang tarif adalah hasil pemecahan masalah yang dihadapi anggota paguyuban lesehan.

Pengetahuan dan praktek suatu organisasi selalu eksis dalam hubungan dan saling ketergantungan dengan praktek dan pengetahuan komunitas atau organisasi lain. Dengan kata lain, suatu perangkat pengetahuan (*a body of knowledge*) tidak dapat dipahami dalam posisi terisolasi atau tidak ditransfer dari satu konteks sosial ke yang lain di mana ia berada dan perbedaan dan ketergantungan memberikan karakter pada relasi tersebut.²¹² Prosedur tetap penertiban PKL yang dihasilkan oleh Dinas Kertertiban tidak dapat diisolasi dari konteks sosial PKL di Yogyakarta dan bahkan eksis sebagai akibat saling ketergantungan dan perbedaan yang ada. Transformasi pengetahuan yang ada hanya dapat terjadi bilamana terjadi perubahan perbedaan dan ketergantungan dalam relasi sosial yang ada. Dari perspektif ini maka replikasi inovasi pembinaan PKL pada daerah lain dengan pola Kota Yogyakarta sulit untuk dilakukan. Dalam konteks sosial-budaya-politik yang berbeda sudah tentu proses penciptaan pengetahuannya pun berbeda. Interaksi dua komunitas besar di dalam pembinaan PKL digambarkan dalam Gambar berikut ini.

²¹² *Ibid.*



- Ket :
- PKS = Preman Kampung Setempat
 -  = Aliansi Pengetahuan
 -  = Jaringan Pengetahuan tidak kuat
 -  = Jaringan pengetahuan yang kuat
 -  = Organisasi inti dalam komunitas pengetahuan
 -  = Organisasi Independent

Gambar 5.19. Jaringan Pengetahuan Pembinaan PKL

Sumber: Hasil Olahan data primer

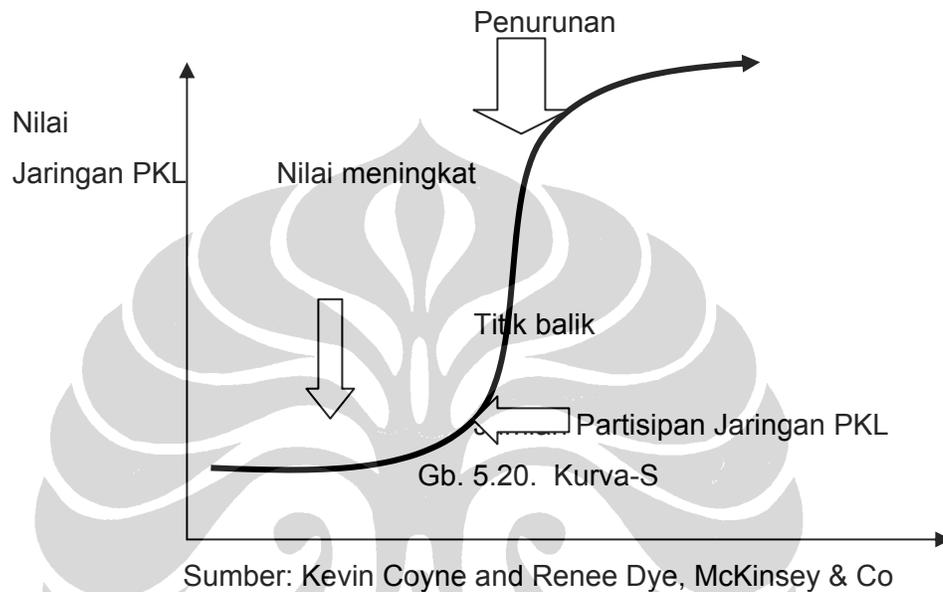
Dalam gambar diatas dapat diketahui rumitnya jaringan pengetahuan antar organisasi dan komunitas organisasi di dalam pembinaan PKL di kawasan Malioboro. Hubungan antar komunitas organisasi di lingkungan pemerintah kota--- dengan organisasi inti (*core network*) adalah Dinas Ketertiban dan Dinas Perindustrian Perdagangan---dengan komunitas organisasi-organisasi PKL berbentuk aliansi berbasiskan pengetahuan (*knowledge-based alliance*). Proses kolaborasi dari berbagai komunitas di dalam pembinaan PKL ini tidak akan berjalan apabila tidak dipimpin oleh satu organisasi atau komunitas organisasi yang kuat atau memiliki sumberdaya. Dalam kasus komunitas organisasi di lingkungan pemerintah Kota Yogyakarta, peran Dinas Ketertiban dan Dinas Perindustrian Perdagangan merupakan pemimpin utama proses penciptaan pengetahuan. Hal ini terlihat dari proses *story telling* antar camat-camat yang berwenang membina PKL lebih banyak berlangsung di Dinas Ketertiban. Sumber daya yang dimiliki oleh organisasi ini adalah otoritas, kemampuan, tujuan dan alat (*tool*) manajemen yang digunakan untuk memecahkan masalah, apabila semua organisasi mempunyai kedudukan yang sama dan tidak ada pemimpin, maka koordinasi tindakan sangat sulit dilakukan. Dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Ketertiban memang menemukan kendala di dalam mengambil keputusan, karena proses yang bertele-tele.²¹³ Beberapa peneliti sebelumnya menyimpulkan bahwa jaringan kebijakan menimbulkan dampak negatif, yaitu:

- a. Tujuan kebijakan seringkali tidak dapat diwujudkan karena sangat tergantung kepada kesepakatan jaringan;
- b. Proses pengambilan keputusan yang salah;
- c. Proses pengambilan keputusan seringkali tidak transparan karena lebih diwarnai oleh interaksi informal dan struktur konsultasi yang kompleks serta tumpang tindih posisi administratif.
- d. Legitimasi demokrasi yang tidak cukup, karena lembaga perwakilan cukup sulit mempengaruhi proses kebijakan.²¹⁴

²¹³ Wawancara dengan Kadis pd tgl 15 Januari 2007.

²¹⁴ Lihat penelitian Ripley dan Franklin, 1987; Marin dan Mayntz, 1991; Marsch dan Rhodes, 1992 dalam Walter dalam Walter J.M. Kickert, et al, *Op cit*, 1999. hh.170-1.

Aliansi dan jaringan pengetahuan yang kompleks dan rumit menyebabkan peran organisasi inti menjadi penting agar dapat menghindari bentuk Kurva-S, yang mana nilai jaringan pengetahuan mengalami kenaikan dan kemudian menurun dan nilai marginalnya pun menurun.



Pada level komunitas pengetahuan PKL terdapat berbagai organisasi yang memiliki proses penciptaan pengetahuan yang spesifik sesuai dengan perbedaan, saling ketergantungan dan perubahan yang dimiliki dalam komunitas tersebut. Masalah yang selalu berubah isi (*content*) dan konteksnya dapat dilihat dari perspektif tersebut.

Dari masalah yang didefinisikan, masing-masing komunitas berusaha menciptakan pengetahuan baru melalui proses siklus yang baru. Dalam konteks ini, proses penciptaan pengetahuan tergantung kepada konteks, karena tergantung aktor mana dan bagaimana mereka terlibat didalamnya. Penelitian kualitatif yang dilakukan oleh Lisa Beesley²¹⁵ selama tiga tahun menunjukkan bahwa hubungan yang dinamik didalam penciptaan, difusi dan penggunaan pengetahuan terjadi *-in situ-* jaringan pengetahuan kolaboratif. Pola emergen penciptaan pengetahuan

²¹⁵ Lisa Beesley, *Multi-level Complexity in The Management of Knowledge Networks*, Journal of Knowledge Management 2004;8;3.

terjadi pada level individu, kelompok, organisasi dan antar organisasi dan lintas level. Penelitian Pasternak dan Viscio ²¹⁶ menunjukkan proses penciptaan pengetahuan dan pembelajaran terjadi antar komunitas yang mengorganisir diri dan tumpang tindih satu sama lain. Proses penciptaan pengetahuan melalui tindakan yang tidak alamiah seperti berbagi ide-ide cemerlang, menggunakan apa yang telah dilakukan oleh orang lain, membangun keahlian dengan orang lain, pengembangan melalui sintesa ide-ide baru dan kearifan lokal.

Dari perspektif CRP (complex responsive processes), proses penciptaan dan berbagi pengetahuan pembinaan PKL tidak mengikuti pola sistem yang baku, tetapi proses negosiasi konflik dalam situasi lokal tertentu.²¹⁷ Semua kebijakan, alat dan teknik menjadi pedoman organisasi pemerintahan untuk membina PKL menjadi tidak cukup lengkap, karena setiap hari terjadi situasi kontingensi yang mana semua aktor harus bernegosiasi dalam rangka melaksanakan apa yang mereka butuhkan.

5.7. Kesimpulan

- a. Proses penciptaan disebut sebagai pengetahuan pelayanan pembinaan PKL dimulai dengan kemampuan belajar individu baik dari pejabat di lingkungan komunitas organisasi pemerintah maupun komunitas organisasi PKL. Pentingnya faktor pengalaman di dalam penciptaan pengetahuan dapat dianalisis dari perspektif naratif. *Pertama*, narasi menghubungkan antaraodus mengetahui danodus mengorganisasi. Organisasi dan komunitas organisasi dipandang sebagai sebuah sejarah, sebuah konstruksi sosial yang selalu berinteraksi. Pengetahuan dalam organisasi dimobilisasi melalui wacana dan bagaimanaodus mengetahui berkaitan dengan aktivitas sehari-hari, pengalaman dan kebijakan dalam bentuk humor

²¹⁶ Dalam Robert Agranoff and Michael McGuire, *Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington, 2003, h. 41.

²¹⁷ Lihat Ralph Stacey and Douglas Griffin, *Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations*, Routledge, London, 2006.

(jokes), kisah sedih dan anekdot.²¹⁸ Kedua, narasi menekankan pada proses mengetahui dan mengorganisasi. Tindakan anggota organisasi sebagai pembawa pengetahuan tacit dan penyimpan pengetahuan. Organisasi sebagai sebuah jam dinding yang diatur oleh mekanisme repetisi dan standarisasi melalui narasi dengan wacana dan proses transformasi.

- b. Perubahan struktur organisasi pembinaan PKL menyebabkan interaksi dan jaringan dan kolaborasi antara dua komunitas besar tersebut menghasilkan kesepakatan-kesepakatan yang disebut dengan pengetahuan budaya (*cultural*), baik yang berbentuk pengetahuan *dictionary knowledge*, *directory knowledge*, *recipe knowledge*, dan *axiomatic knowledge* melalui jaringan pengetahuan yang bersifat *emergent*.
- c. Pengetahuan kultural yang dihasilkan sebenarnya merupakan akibat dari hubungan atau interaksi yang kompleks antar organisasi terutama secara informal berdasarkan pada kedekatan, kedekatan pribadi dan kesamaan latar belakang. Dari perspektif relasi (*relational approach*), *knowledge sharing* dihasilkan melalui sejumlah perangkat dan kondisi jaringan organisasi yang kompleks, yang mana masing-masing organisasi dan komunitas berdasarkan pada “perbedaan (*differences*), saling ketertergantungan (*dependencies*) dan perubahan (*change*)” antar komunitas.

²¹⁸ Gerardo Patriotta, “On Studying Organizational Knowledge”, *Journal of Knowledge Management Research 7 Practice*, 2004, 2, hh. 9-10.

a) Pemecahan Masalah Penataan Kawasan Malioboro

Pada tanggal 2 Agustus 2003, bertempat di Bappeda Propinsi DIY diselenggarakanlah sebuah workshop yang diikuti oleh berbagai *stakeholders* baik dari kalangan eksekutif, legislatif maupun swasta yang tentu saja juga melibatkan kalangan LSM dan komunitas PKL Malioboro guna merumuskan konsepsi penataan kawasan Malioboro. Dalam sambutannya, Walikota Yogyakarta menegaskan bahwa diskusi tentang Malioboro sudah saatnya diakhiri dan kemudian harus segera dilakukan implementasi. Ia juga mengingatkan rencana pembangunan kawasan pejalan kaki di Malioboro dilakukan semata-mata untuk mengembalikan suasana yang lebih menghormati pejalan kaki dan kendaraan tidak bermotor, serta memberikan rasa aman dan nyaman bagi para pengunjung.²¹⁹

Pada saat pembahasan, diketahuilah sejumlah permasalahan yang muncul menurut kaca mata masing-masing *stakeholders* yang kemudian mendapat respons dari kalangan LSM dan komunitas PKL Malioboro sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 6.10. Inventarisasi masalah penataan Kawasan Malioboro

INVENTARISASI MASALAH
1. Mekanisme kontrol
a. Lalu lintas bagi <i>through traffic</i>
b. Zero growth bagi PKL
c. Pemanfaatan (<i>utilitas</i>) lahan parkir
2. Pengelolaan ruang bagi PKL dan pertokoan
a. Peraturan-peraturan yang berlaku
b. Penjadwalan jam buka, waktu <i>loading</i> dan <i>unloading</i> barang
3. Kemudahan akses untuk <i>emergency vehicles and diffable</i>
4. Pengelolaan hasil parkir dan biaya masuk kawasan terbatas

²¹⁹ Cholis Aunurrohman, *Malioboro: soal pembangunan kawasan pejalan kaki dan dusta proyek-proyek di sana*, Pustaka Pelajar, April 2007.

- a. Siapa yang mengelola
- b. Bagaimana pengelolaan dan penggunaannya

Sumber: RUJTJ Kota Yogyakarta, 2003 dalam Cholis Aunurrohman, *Malioboro: soal pembangunan kawasan pejalan kaki dan dusta proyek-proyek di sana*, Pustaka Pelajar, April 2007.

Setelah terjadi proses saling berbagi pengetahuan, dimana setiap pihak memberikan pengetahuan-pengetahuan dari sudut kepentingan dan pengalaman masing-masing, akhirnya dicapai sebuah pengetahuan baru berupa kesepakatan dalam bentuk rekomendasi workshop berikut ini:

Tabel. 6.11. Hasil Knowledge Sharing
Masalah Penataan Kawasan Malioboro

REKOMENDASI

1. Bekas Gedung PU digunakan sebagai tempat parkir, pengganti parkir di depan Mall Malioboro dengan sistem swakelola.
2. Jangan sampai ada yang dikorbankan dalam penataan Malioboro.
3. Akan ada forum yang sama di dataran yang lebih mikro.
4. Pelaksanaan penataan kawasan dilakukan secara bertahap: dimulai dari mengatur arus lalu lintas dahulu, baru kemudian penataan PKL.
5. Sebelum penataan dilaksanakan, akan dilakukan evaluasi dampak terlebih dahulu.

Sumber: RUJTJ Kota Yogyakarta, 2003 dalam Cholis Aunurrohman, *Malioboro: soal pembangunan kawasan pejalan kaki dan dusta proyek-proyek di sana*, Pustaka Pelajar, April 2007.

b) Pemecahan Masalah Harga PKL Lesehan

Di lingkungan Malioboro dikenal sebagai tujuan wisata kuliner yang dijajakan oleh pedagang pada pukul 21.00 sd 05.00, yang dikenal dengan *lesehan* Malioboro. Masalah yang pada tahun 2000-an sejak lesehan populer dikalangan wisatawan adalah harga yang mahal ("nuthuk rego") dan kebersihan lingkungan. Dinas Pariwisata bekerja sama dengan pengusaha wisata mengadakan *travel dialog* ke daerah-daerah untuk mendengarkan keluhan-keluhan wisatawan. Informasi yang diterima dari wisatawan adalah:

- a) Harga yang mahal;
- b) PKL *tiban* atau liar atau tidak berizin;
- c) Tempat parkir yang jauh.

Dari keluhan wisatawan, terciptalah pengetahuan baru, terutama yang berkaitan dengan point (a) yaitu dengan mencantumkan harga jual makanan dan minuman di masing-masing PKL.²²⁰

c) Pemecahan Masalah Penataan Taman Parkir Abubakar Ali

Pada dekade 90-an, sebuah lahan parkir yang terletak di utara hotel Inna Garuda bernama Taman Parkir Abubakar Ali diresmikan oleh Widagdo, Walikota Yogyakarta, yang penyelenggaraannya diserahkan kepada komunitas perintis lahan parkir tersebut dengan pembagian hasil 30 % untuk Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Pemkot Yogyakarta dan 70 % komunitas pengelola Taman Parkir Abubakar Ali (Komunitas ABA). Hingga tahun 2003, komunitas pengelola Taman Parkir Abubakar Ali (Komunitas ABA) terdiri dari tiga kelompok: (1) kelompok juru parkir dengan anggota 13 orang, (2) paguyuban becak beranggotakan 28 orang, dan 3) PKL dengan jumlah anggota 78 orang. Struktur kepemimpinannya adalah setiap anggota bertanggungjawab pada masing-masing pengurusnya, dan setiap pengurus di masing-masing kelompok bertanggungjawab pada pengelola parkir.

Tabel 6.12. Organisasi Komunitas Taman Parkir
Abubakar Ali (Komunitas ABA)

²²⁰ *Kedaulatan Rakyat*, 28 Januari 2007, PKL sudah insyaf untuk tidak "nuthuk" harga.

Kelompok	Jumlah (orang)
Juru Parkir	13
Pemandu wisata	28
PKL	78
- Oleh-oleh dan makanan khas daerah Yogya (5 unit)	
- Pakaian daerah khas Yogya (27 unit)	
- Kerajinan daerah khas Yogya (9 unit)	
- Rokok dan makanan ringan (8 unit)	
- Kios salak (12 unit)	
- Warung nasi (8 unit)	
- Bakso dan mie ayam (9 unit)	
Jumlah	119

Sumber: Cholis Aunurrohman, *Malioboro: soal pembangunan kawasan pejalan kaki dan dusta proyek-proyek di sana*, Pustaka Pelajar, April 2007.

Pada tanggal 28 Pebruari 2005, Dinas Perhubungan (Dinhub) Pemkot Yogyakarta mengeluarkan surat tugas nomor 800/1168 tertanggal 28 Pebruari 2005 kepada CV. Widyadarsa Manunggal untuk mengelola Taman parkir ABA secara sepihak. Dengan diterbitkannya surat tugas yang baru tersebut maka surat tugas yang selama ini dimiliki komunitas (Komunitas ABA) yaitu nomor 800/617/2005 tertanggal 31 Januari 2005 dinyatakan tidak berlaku lagi.²²¹

Dampak dari kebijakan itu adalah keresahan di kalangan komunitas ABA, karena surat keputusan tersebut dibuat secara sepihak tanpa memberitahukan terlebih dahulu kepada komunitas ABA selaku perintis dan pengelola taman parkir. Wakil Walikota Yogyakarta, H. Syukri Fadholi, dengan cepat tanggap mengundang komunitas ABA untuk dipertemukan dengan Kepala Dinas Perhubungan (Dinhub) Pemkot Yogyakarta. Pada saat dipertemukan, sikap Kepala Dinhub tetap

²²¹ Cholis Aunurrohman, *Op. Cit.* hal.160-161

berpegang pada asas legalitas yang telah ditetapkannya berupa surat tugas yang baru.

Kejadian tersebut mendorong komunitas ABA untuk mencermati kembali surat tugas yang dikeluarkan Dinhub Pemkot Yogyakarta. Dari hasil pemeriksaan mereka, diketahuilah bahwa masa berlaku surat tugas tersebut hanya tanggal 1 hingga 13 Maret 2005, dimana selama masa tersebut CV. Widyadarsa Manunggal tidak pernah menjalankan tugasnya sama sekali. Dalam surat tugas tersebut ditegaskan jika CV. Widyadarsa Manunggal tidak menaati semua ketentuan dalam surat tugas akan dikenai sanksi berupa pemutusan hubungan kerja secara sepihak oleh Dinhub.

Fakta tersebut kemudian diteruskan oleh komunitas pengelola taman parkir ABA kepada DPRD Kota Yogyakarta yang kemudian meneruskannya lagi kepada Dinhub Kota dan pihak CV. Widyadarsa Manunggal. Pada hari Senin tanggal 26 April 2005, komunitas ABA diundang hadir dalam pertemuan dengan Dinhub, Bappeda, Dinas Perekonomian, Kimpraskot dan dinas terkait lainnya di lingkungan Pemda Kota yang dipimpin oleh Kepala Dinas Perekonomian Pemkot Yogyakarta. Hasilnya, hak pengelolaan taman parkir Abubakar Ali dikembalikan secara penuh kepada komunitas ABA terhitung 1 Mei 2005.

BAB VI

PERBANDINGAN PENGETAHUAN PADA PELAYANAN PERIZINAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA

Pada bab ini akan diuraikan secara lebih terperinci mengenai perbedaan antara pengelolaan pengetahuan pada pelayanan perizinan dan pembinaan PKL. Hasil perbandingan akan memberikan informasi ilmiah yang menarik untuk melihat apakah masing-masing pelayanan publik memiliki karakter tersendiri yang membedakan dengan yang lain. Karakter yang unik ini menyebabkan pengelolaan pengetahuannya pun menjadi sangat khas.

Sebagaimana dijelaskan di depan, karakter dua jenis pelayanan publik yang diteliti mempunyai perbedaan, yakni pelayanan perizinan merupakan pelayanan legalitas bagi warga negara untuk memperoleh kepastian hukum atas aset, status hukum dan usaha yang dijalankan, sedangkan pembinaan PKL merupakan pelayanan pemerintah kepada pelaku usaha kecil dan informal untuk memperoleh kepastian hukum, keberlangsungan usaha dan peningkatan kesejahteraan.

6.1. Proses Pengetahuan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penciptaan pengetahuan memerlukan proses yang lama, baik pelayanan perizinan maupun pelayanan dan pembinaan pedagang kaki lima, sebagai konsekwensi atas proses pemecahan masalah yang terjadi secara terus menerus dari waktu ke waktu sesuai dengan situasi dan kondisi tertentu. Pola pemecahan masalah ini menjadi pengetahuan baru dan selanjutnya disebarkan kepada orang lain. Pengetahuan pada saat ini merupakan akumulasi pengetahuan dari waktu ke waktu menuju tingkat kecanggihan yang lebih tinggi. Proses pengetahuan dua pelayanan yang diteliti dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 6.1. Perbedaan Proses Pengetahuan pada Pelayanan Perizinan dan Pembinaan Pedagang Kakilima

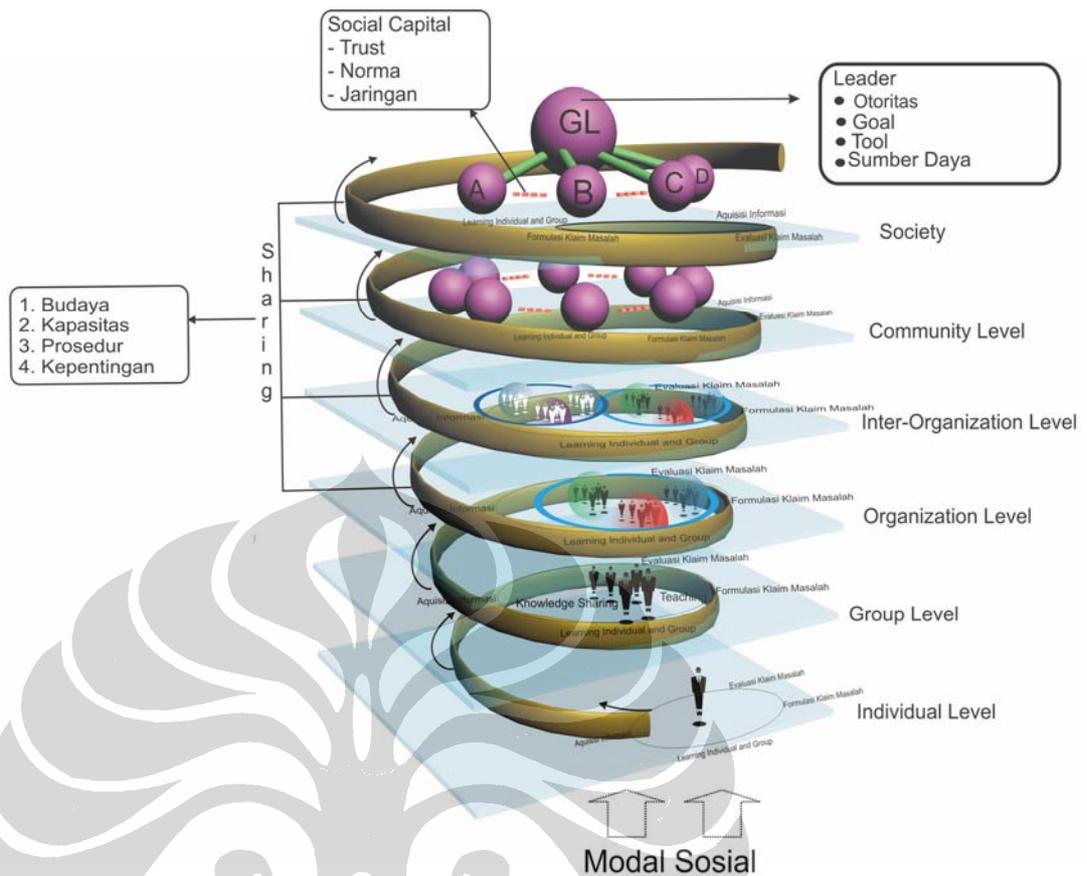
	Pelayanan perizinan	Pembinaan PKL
Sense making	Pencerapan oleh pimpinan puncak organisasi (walikota) dan diterjemahkan oleh manajer menengah (kepala dinas)	Pencerapan (sense making) oleh Walikota, pimpinan DPRD dan manajer lapangan (Camat)
Individual Learning	Pembelajaran pejabat lapangan dilakukan untuk memecahkan masalah kesenjangan antara regulasi dengan masalah di lapangan	Pembelajaran dilakukan oleh pejabat lapangan untuk memecahkan masalah secara langsung karena regulasi yang ada tidak dapat dipakai sebagai acuan penyelesaian masalah
Group learning	Dilakukan secara sistematis di dalam lingkungan Dinas Perizinan	Dilakukan secara informal dan tidak terstruktur
Formulasi Masalah	Dilakukan secara formal di Dinas Perizinan	Dilakukan secara informal
Akuisisi Informasi	Dilakukan oleh Bidang-bidang di dalam Dinas Perizinan	Lebih melibatkan organisasi non-pemerintah
Formulasi Klaim Masalah	Dilakukan oleh Bidang Pengembangan	Dilakukan beberapa organisasi di lingkungan pemerintah kota
Retrieving	Dilakukan oleh Bidang-bidang di dalam Dinas Perizinan	Dilakukan berbagai organisasi baik di lingkungan pemerintah kota dan organisasi non-pemerintah
Broadcasting	Dilakukan oleh Bidang-bidang di dalam Dinas Perizinan	Dilakukan berbagai organisasi baik di lingkungan pemerintah kota dan organisasi non-pemerintah
Knowledge Sharing	Informal dan formal	Lintas organisasi melibatkan organisasi non-pemerintah
Teaching	Pelatihan dapat diformalkan	Pelatihan lebih banyak dilakukan secara informal

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Pelayanan perizinan memiliki karakter yang berbasiskan pada regulasi-regulasi yang kaku dan terukur, sehingga menimbulkan proses *sense making* yaitu penciptaan dan berbagi pengetahuan berdasarkan pada organisasi secara formal. Proses pembelajaran di dalam organisasi dilakukan secara formal dan terencana sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki. Dalam proses *broadcasting* atau penyimpanan dan pengolahan data, pegawai di lingkungan Dinas Perizinan menggunakan sumber data dari dalam dan luar organisasi. Proses *sense making* dilakukan oleh pejabat dengan menginterpretasikan lingkungan dan kompleksitas masalah, baik masalah internal organisasi di lingkungan pemerintah kota maupun dinamika tuntutan masyarakat. Sedangkan pimpinan puncak organisasi melakukan interpretasi terhadap lingkungan dan pemecahan masalah, dengan tujuan untuk melakukan perubahan radikal dengan merubah organisasi dan memotong prosedur yang panjang dalam pelayanan perizinan.

Sebaliknya pelayanan atau pembinaan pada pedagang kaki lima merupakan pelayanan yang bersifat lintas organisasi dan bahkan melibatkan organisasi parastatal, organisasi swasta dan organisasi kemasyarakatan. Dengan karakter yang demikian, maka proses pencerapan, penciptaan dan berbagai pengetahuan lebih merupakan jaringan pengetahuan (*knowledge network*).

Dalam rangka pembinaan pedagang kaki lima, kebutuhan akan data dan informasi menjadi sangat penting guna memperoleh pengetahuan eksplisit tentang pelayanan apa yang dibutuhkan, siapa yang harus menerima, kapan waktu yang dialokasikan, bagaimana cara memberikannya dan dengan sarana apa dapat dilakukan. Selanjutnya dalam proses penciptaan pengetahuan baru---sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya---melibatkan banyak organisasi baik di lingkungan internal pemerintah dan di lingkungan eksternal, seperti LSM, kepolisian, organisasi PKL, pengusaha, media dan perguruan tinggi. Dalam konfigurasi ini, maka proses penciptaan sangat kompleks dan dinamis, yang dimulai dari level individu sampai ke komunitas organisasi, sebagaimana digambarkan berikut.



Gb.8.2. Proses Penciptaan Pengetahuan Pada Organisasi Publik

Sumber: Olah Data

Pada kenyataannya pembinaan pedagang kaki lima tidak hanya dilakukan oleh satu organisasi saja, melainkan oleh banyak organisasi dan bahkan kumpulan (komunitas) organisasi di luar pemerintah. Dengan kata lain, pelayanan-pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada pedagang tidak hanya menjadi tanggungjawab satu satuan organisasi namun juga dilayani oleh beberapa atau lintas organisasi dalam situasi dan kondisi lingkungan organisasi yang dinamis dan kompleks. Dalam konteks jumlah dan keberagaman organisasi, maka proses penciptaan dan berbagi pengetahuan pada organisasi pemerintah lebih memanfaatkan jaringan pengetahuan (*knowledge networks*) mulai dari level individu, kelompok, organisasi dan antar organisasi serta komunitas organisasi tertentu.

Siklus dan jaringan penciptaan pengetahuan dalam pelayanan publik jenis pembinaan pedagang kaki lima melibatkan banyak organisasi, baik dalam komunitas pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat bersifat multi level dan lintas organisasi dengan memanfaatkan pengetahuan *tacit* dan pengetahuan kultural dari komunitas-komunitas pengetahuan yang terkait. Pengetahuan *tacit* berada didalam diri individu-individu yang tersebar di dalam berbagai organisasi. Proses

penciptaan berupa spiral ini telah dikemukakan oleh Nonaka dan Takeuchi, Letiery, dan Deborah Sole. Namun Nonaka dan Takeuchi lebih banyak menjelaskan pengelolaan pengetahuan organisasi bisnis dan tidak menjelaskan secara detail fungsi jaringan pengetahuan.

Selain itu itu ditemukan pula bahwa pada pembinaan kakilima, jaringan pengetahuan lebih berupa jaringan emergent daripada jaringan yang secara sengaja direncanakan. Jaringan yang *emergent* pun memerlukan dukungan kepemimpinan jaringan agar sesuai dengan goal yang telah ditentukan. Organisasi atau komunitas organisasi yang menjadi menjadi pemimpin atau koordinator adalah yang memiliki otoritas, goal, *toll* atau sumberdaya lain (seperti keuangan atau informasi). Kickert dan kawan-kawan menyebutkan bahwa pejabat atau organisasi pemerintah merupakan manajer jaringan. Peneliti lebih menggunakan pemimpin daripada manajer, dengan makna yang lebih luas dan memiliki visi daripada hanya sebagai pengelola semata, dan tidak dapat mengarahkan jaringan pengetahuan tersebut.

Oleh karena itu, teori Siklus Hidup Pengetahuan dari Mc Elroy lebih menyerupai siklus tertutup dan tidak cocok diaplikasi untuk organisasi pemerintahan, dengan jaringan organisasi dan komunitas organisasi yang kompleks. Di dalam jaringan pengetahuan terdapat organisasi inti, komunitas, aliansi pengetahuan dan organisasi independen baik hubungan yang *solid* maupun renggang. Pada aliansi pengetahuan terdapat hubungan yang solid terjadi pada proses penciptaan pengetahuan yang berbentuk spiral, mulai dari proses pembelajaran individu sampai masyarakat.

6.2. Taksonomi dan Karakteristik Pengetahuan

Untuk memudahkan analisis, maka jenis pengetahuan dari pelayanan publik yang diteliti diklasifikasikan sebagai berikut:

Tabel. 6.2. Taksonomi Pengetahuan

Klasifikasi Pengetahuan	Pelayanan perizinan	Pembinaan PKL
Organisasi	Sisdur pemberian izin secara formal dan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku	Kewenangan dan kemampuan organisasi, jumlah anggota
Operasional	Metode Kerja	Prosedur izin dan pembinaan
Hubungan dengan klien	Evaluasi	Waktu, jaringan
Teaching	Pelatihan dapat diformalkan	Pelatihan lebih banyak dilakukan secara informal
Sistem informasi manajemen	Database	Database, proses pengambilan keputusan
Jaringan dengan komunitas lain	-	Sistem dan alat komunikasi
Manajemen konflik	-	Aktor, media, arbitrase
Lapangan	Gambar Situasi	Penertiban, konflik

Sumber: Hasil Olahan Data Sekunder

Pengetahuan yang dihasilkan diklasifikasikan menjadi pengetahuan dalam ruang lingkup organisasi, operasional, hubungan dengan masyarakat, teaching (pelatihan dan pendidikan), sistem informasi manajemen, jaringan, manajemen konflik dan lapangan. Pengetahuan tentang organisasi pada pelayanan perizinan terdiri dari sistem dan prosedur penerbitan izin setelah di bentuk Dinas Perizinan. Sedangkan pada pembinaan PKL, pengetahuan tentang sistem dan prosedur lebih bersifat kontingensi, walaupun telah memiliki *standard operating procedure* (SOP) yang jelas.

Pengetahuan tentang manajemen konflik menjadi pengetahuan penting dalam pembinaan PKL. Pengetahuan ini tidak hanya pengetahuan eksplisit tetapi juga *tacit* yang melekat pada diri masing-masing pejabat lapangan. Pengetahuan intelijen yang dibutuhkan pegawai tidak hanya pengetahuan yang berkaitan dengan analisis pemangku kepentingan, tetapi juga mereka dapat berkomunikasi dengan berbagai pemangku kepentingan terutama di luar organisasi. Hal ini yang cukup memberatkan pejabat lapangan yang belum berpengalaman di dalam mengelola PKL.

Sedangkan pada pelayanan perizinan, manajemen konflik bukan merupakan pengetahuan penting bagi organisasi. Demikian pula pengetahuan tentang jaringan organisasi merupakan pengetahuan penting bagi pembinaan PKL, tetapi tidak terlalu penting bagi pelayanan perizinan. Semua pengetahuan diklasifikasikan lebih lanjut secara *ontologis* dan *epistemologis* sebagai berikut.

Tabel 6.3. Karakteristik Pengetahuan Pelayanan Perizinan dan Pembinaan PKL

ONTOL OGI	JENIS PEL PUBLIK	PRAK TISI	MA NA JER	OF FI CER	PRAK TISI	MA NA JER	OF FI CER	PR A KT ISI	MA NA JER	OF FI CER	PR A KT ISI	MA NA JER	OF FI CER	PR A KT ISI	MA NA JER	OF FI CER	
KULTURAL/ PUBLIK	I	-	-	1,6	-	-	1,6	-	-	1,6	-	-	1,6	-	-	1,6	I
	PKL	-	1,6,7,8	1,6,7	-	1,6,7,8	1,6,7	-	1,6,7,8	1,6,7	-	1,6,7,8	1,6,7	-	1,6,7,8	1,6,7	PKL
EKSPLO SIT TERKOD IFIKASI	I	1,2,3,7	1,5,7	1,5,7	1,2,3,6,7,8	1,2,3,6,7	1,4	4,5,6,7	2,3,4,5,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	I
	PKL	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	PKL
EKSPLO SIT TIDAK TERKOD IFIKASI	I	2,3,6,7,8	2,3,6,7,8	1,7	2,3,6,7,8	2,3,6,7,8	1,7	2,3,6,7,8	2,3,6,7,8	1,7	2,3,6,7,8	2,3,6,7,8	1,7	2,3,6,7,8	2,3,6,7,8	1,7	I
	PKL	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,7	PKL
TACIT	I	2,3,6,8	2,3,5,6,8	1,5,7	2,3,6,8	2,3,6,8	1,5,7	2,3,6,8	2,3,6,8	1,5,7	2,3,6,8	2,3,6,8	1,5,7	2,3,6,8	2,3,6,8	1,5,7	I
	PKL	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,6,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,6,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,6,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,6,7	1,2,3,4,5,6,7,8	1,2,3,4,5,6,7,8	1,6,7	PKL
PEMILIK UTAMA		P	M	O	P	M	O	P	M	O	P	M	O	P	M	O	
			Level Individu			Berbagi dalam kelompok			Berbagi dalam organisasi			Berbagai antar organisasi dalam komunitas					

Keterangan:

I= Pelayanan perizinan P=Pembinaan PKL

P= praktisi (petugas lapangan) M =manajer (kepala bidang di Dinas) O=Officer seperti Kep Dinas, Walikota

1=Organisasional;2=operasional;3=hubungan dengan klien;4=teaching;5=sistem informasi;

6=jaringan; 7=manajemen konflik dan 8=lapangan

Sumber: Hasil Olah Data

Selanjutnya untuk mengetahui tingkat kepentingan pengetahuan dari masing-masing pengetahuan perlu dibuat kategorisasi dari sangat penting, penting, cukup penting dan kurang penting dari jenis pengetahuan. Rekapitulasi data modus pengetahuan diketahui bahwa jumlah frekuensi yang paling tinggi adalah 4 dan yang paling rendah adalah 1. Dengan demikian dikategorisasi sebagai berikut:

Nilai modus 4 adalah pengetahuan yang sangat penting

Nilai modus 3 adalah pengetahuan yang penting;

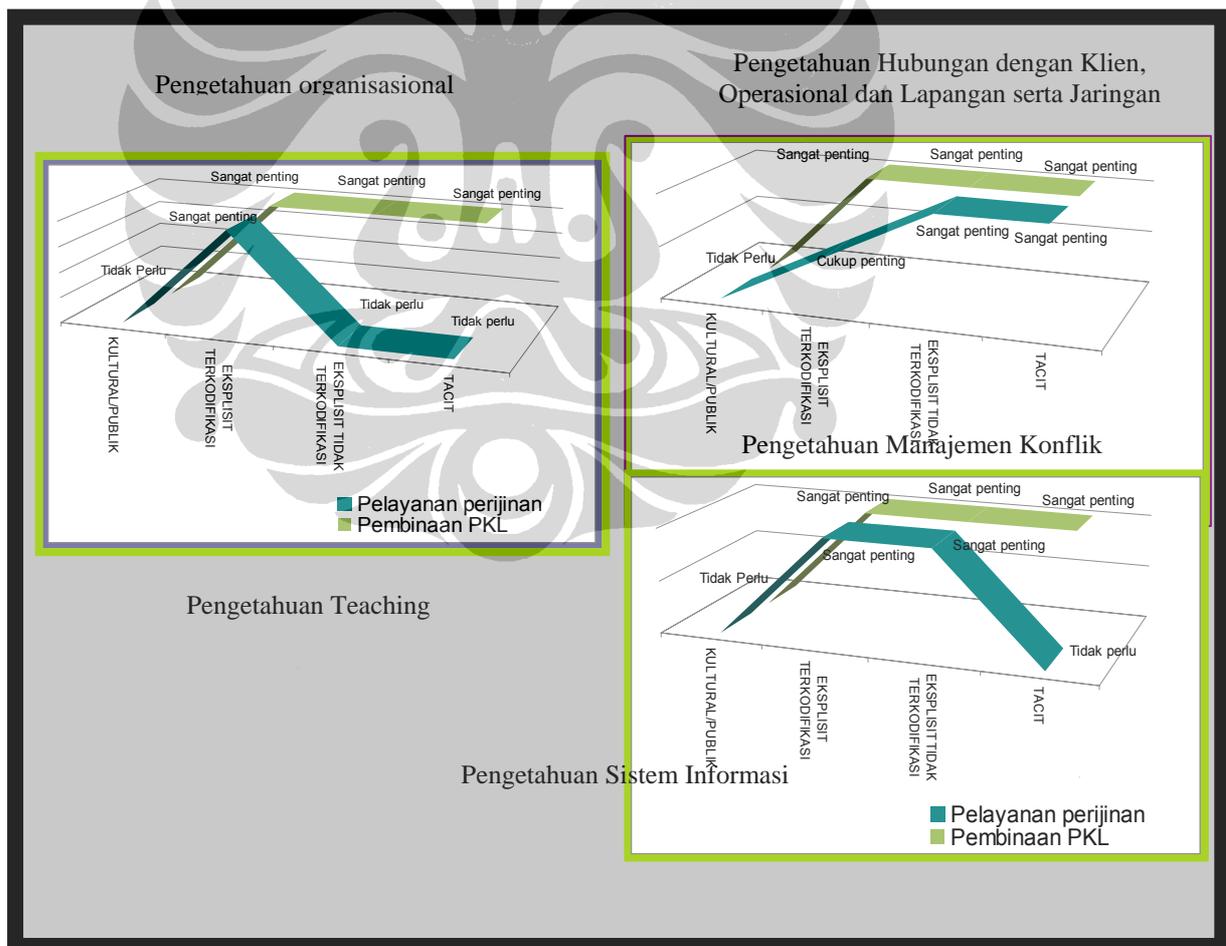
Nilai modus 2 adalah pengetahuan yang cukup penting

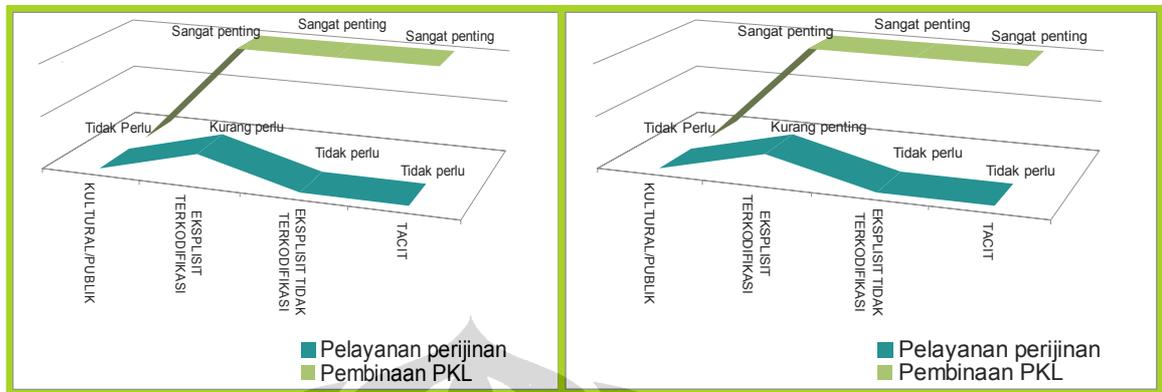
Nilai modus 1 adalah pengetahuan yang kurang penting.

Nilai modus 0 adalah pengetahuan yang tidak perlu.

a. Pengetahuan bagi Praktisi

Bagi praktisi atau pegawai lapangan, pengetahuan kultural atau publik nampaknya tidak perlu, namun pengetahuan eksplisit terkodifikasi merupakan pengetahuan yang sangat penting. Pengetahuan organisasional yang sangat penting bagi praktisi pelayanan atau pembinaan PKL adalah pengetahuan eksplisit baik tidak terkodifikasi maupun tidak terkodifikasi dan pengetahuan tacit. Petugas lapangan memerlukan pengalaman dan instuisi di dalam berhubungan dengan PKL termasuk jaringan sosial yang dimiliki oleh organisasi PKL yang bersangkutan. Sebaliknya, bagi praktisi lapangan pelayanan perizinan, pengetahuan ekplisit tidak terkodifikasi dan pengetahuan tacit tidak diperlukan. Hal ini disebabkan bahwa didalam pelayanan perizinan, pengetahuan tacit organisasi tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan tugas.





Gb. 6.2. Pengetahuan bagi Praktisi

Pengetahuan tentang jaringan adalah jaringan sosial organisasi, sistem jaringan dan metode yang digunakan. Bagi praktisi pembinaan PKL, pengetahuan ini sangat penting karena menyangkut kompleksitas jejaring PKL di Kota Yogyakarta dan pengelolaan konflik. Bagi petugas lapangan pelayanan perizinan, pengetahuan tacit dan pengetahuan eksplisit tidak terkodifikasi juga menjadi sangat penting. Yang berbeda adalah tingkat kebutuhan pada pengetahuan eksplisit yang tidak terkodifikasi.

Gejala yang sama pada tingkat kebutuhan pada pengetahuan operasional menunjukkan gejala yang sama antara pelayanan perizinan dan pembinaan PKL. Pengetahuan tacit dan pengetahuan eksplisit tidak terkodifikasi merupakan pengetahuan sangat penting bagi praktisi lapangan. Pembinaan PKL lebih banyak merupakan pengetahuan eksplisit yang tidak terkodifikasi. Demikian pula pengetahuan tentang metode kerja pelayanan izin lebih mengandalkan pengetahuan eksplisit tidak terkodifikasi. Konsekuensi dari bentuk pengetahuan operasional yang demikian adalah pada bentuk metode transfer pengetahuan dari anggota lama kepada anggota baru. Pada pembinaan PKL, pembelajaran petugas lapangan (lurah atau camat atau kaseksi trantib) lebih dilakukan secara informal.

Pengetahuan eksplisit dan tacit tentang manajemen konflik dan hubungan dengan klien bagi pejabat lapangan yang membina PKL merupakan pengetahuan yang penting. Pengetahuan tentang mediasi konflik, aktor latent atau aktor yang tidak latent dalam pengelolaan konflik menjadi sangat penting.

Sebaliknya pejabat lapangan yang melayani perizinan hanya menggunakan pengetahuan eksplisit baik tidak terkodifikasi maupun tidak terkodifikasi. Konflik pelayanan perizinan lebih merupakan konflik yang bersumber karena perbedaan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat, yang membutuhkan izin. Mekanisme penyelesaian lebih banyak telah tertulis dan diatur dengan sistem dan prosedur tertentu.

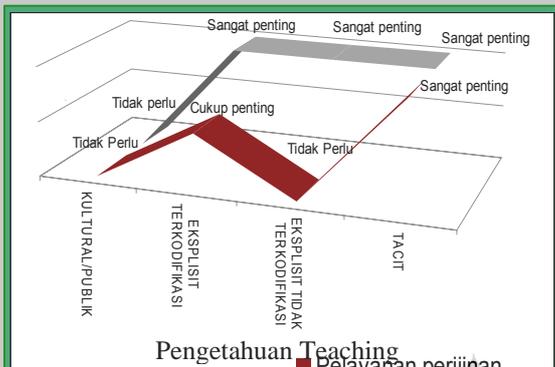
Pengetahuan tentang sistem informasi dalam pelayanan perizinan memiliki tingkat kebutuhan yang tinggi, yang terlihat dari gambar diatas. Sebaliknya bagi petugas lapangan, tingkat kepentingan akan pengetahuan tentang sistem informasi hampir dikatakan tidak ada atau tidak perlu.

b. Pengetahuan bagi Manajer

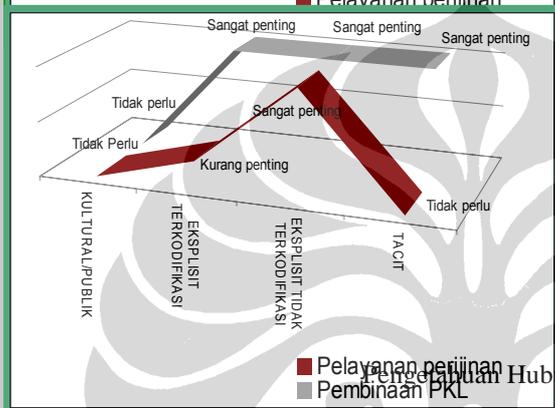
Bilamana terdapat banyak kesamaan pengetahuan yang dibutuhkan oleh pejabat lapangan, namun di level manajer terdapat perbedaan antara pelayanan perizinan dan pembinaan PKL. Manajer pelayanan PKL memerlukan semua pengetahuan tentang jaringan, baik publik, eksplisit dan tacit. Sedangkan bagi manajer pelayanan perizinan, tidak memerlukan pengetahuan publik atau kultural, tetapi membutuhkan pengetahuan eksplisit dan tacit. Manajer pelayanan perijinan memerlukan pengetahuan tentang jaringan kerja, dalam arti koordinasi antar organisasi di lingkungan pemerintah daerah.

Sebaliknya manajer atau pejabat eselon 3 dan 4 yang menangani PKL memerlukan semua pengetahuan. Pengetahuan kultural atau semacam kearifan lokal menjadi latar belakang mereka dalam mengambil keputusan. Pengetahuan eksplisit terkodifikasi seperti Peraturan Walikota dan Perda sebagai pengetahuan yang harus dikuasai oleh manajer dan sambil melakukan sosialisasi pengalaman-pengalaman teman yang telah menangani sebelumnya.

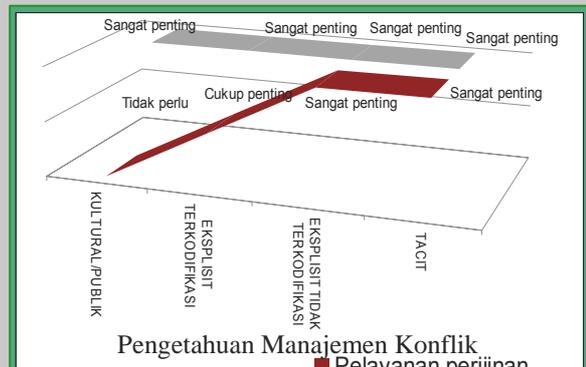
Pengetahuan Operasional



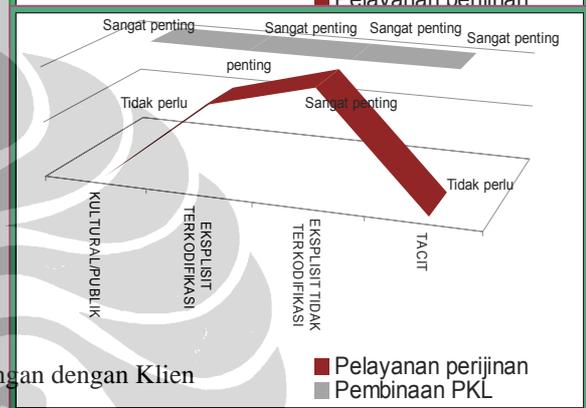
Pengetahuan Teaching



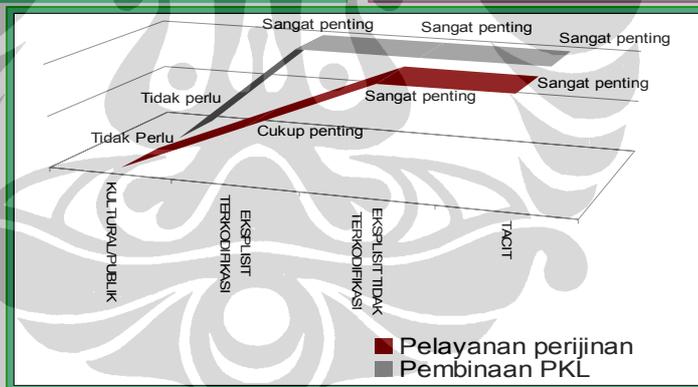
Pengetahuan Jaringan



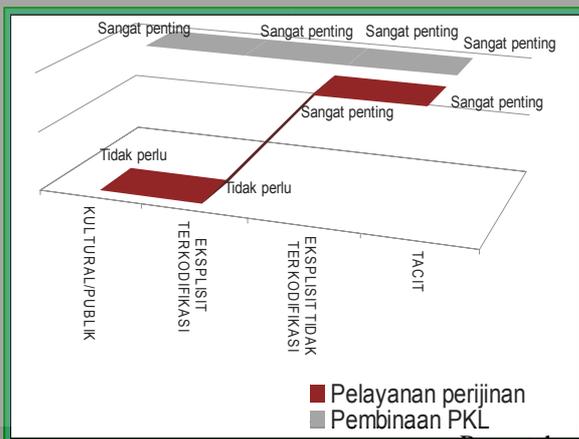
Pengetahuan Manajemen Konflik



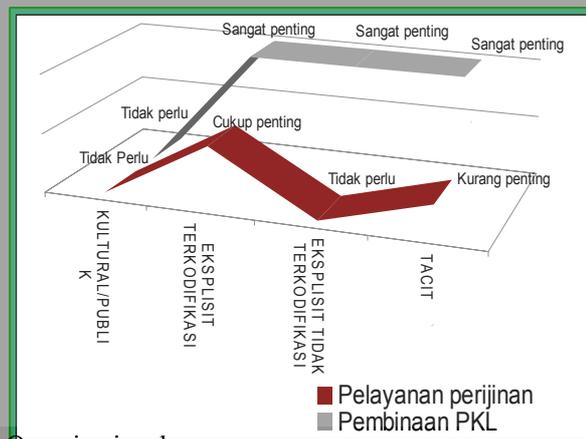
Pengetahuan Hubungan dengan Klien



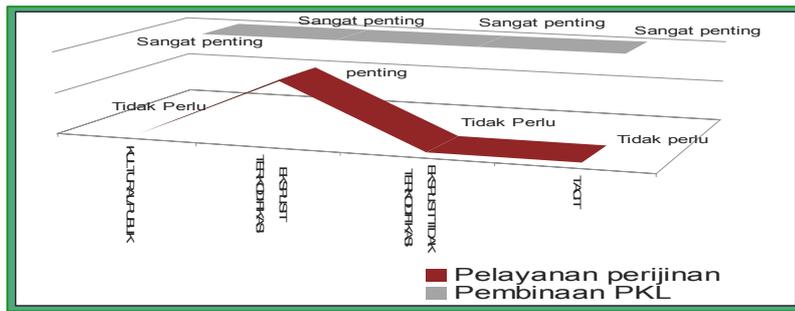
Pengetahuan Lapangan



Pengetahuan Sistem Informasi



Pengetahuan Organisasional



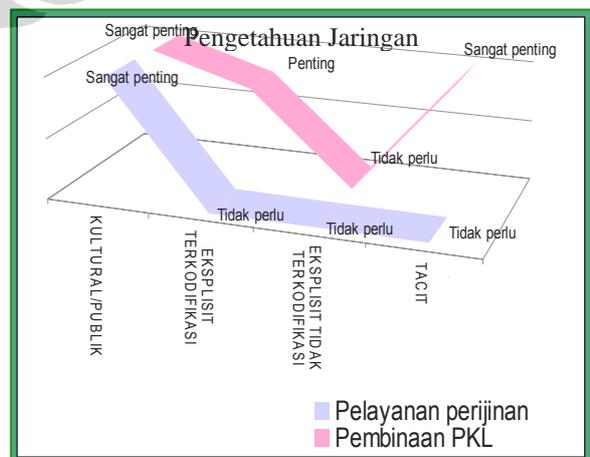
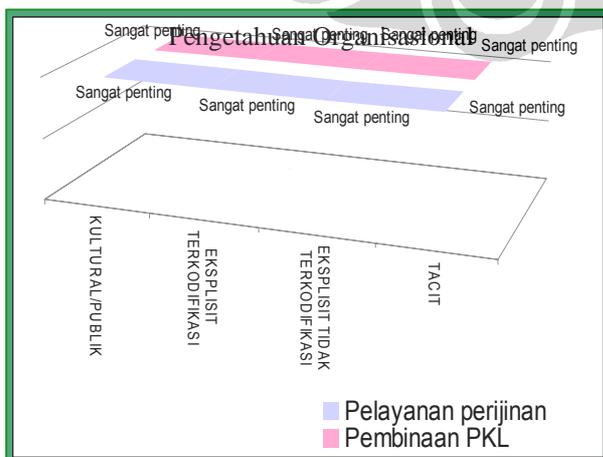
Gb. 6.3. Pengetahuan Bagi Manajer

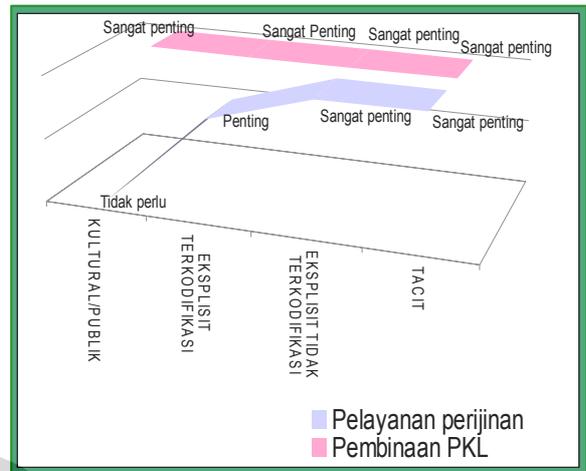
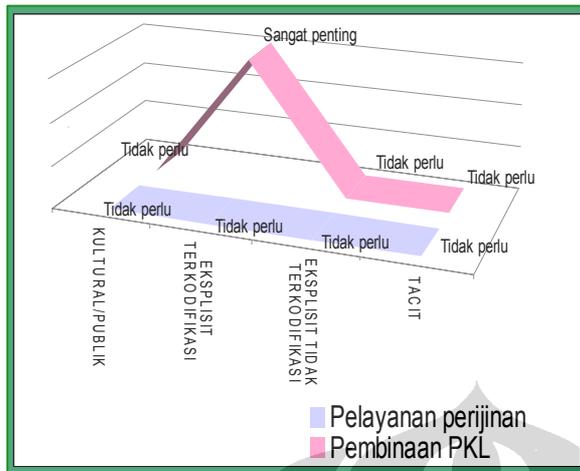
Sumber: Hasil Olah Data Sekunder

Pengetahuan eksplisit yang tidak terkodifikasi dalam dimensi operasional tidak diperlukan di dalam pelayanan perizinan, yang disebabkan pelayanan ini harus berdasarkan pada regulasi-regulasi yang berlaku. Pengetahuan lapangan bagi manajer pembinaan PKL membutuhkan pula pengetahuan manajemen konflik yang baik. Para manajer harus menguasai pengetahuan intelijen, terutama analisis aktor dan konflik kepentingan di antara mereka.

c. Pengetahuan bagi Officer

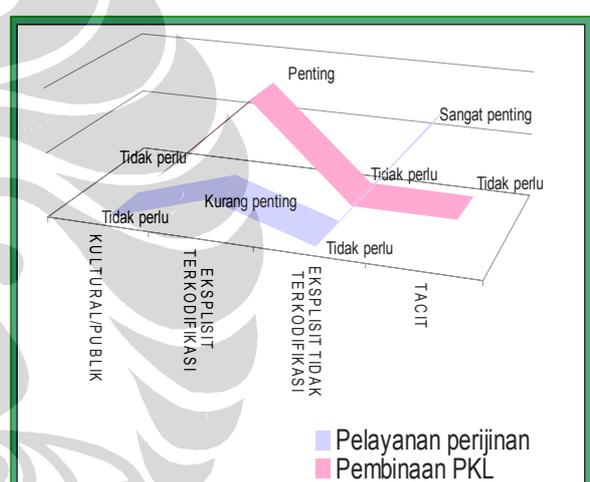
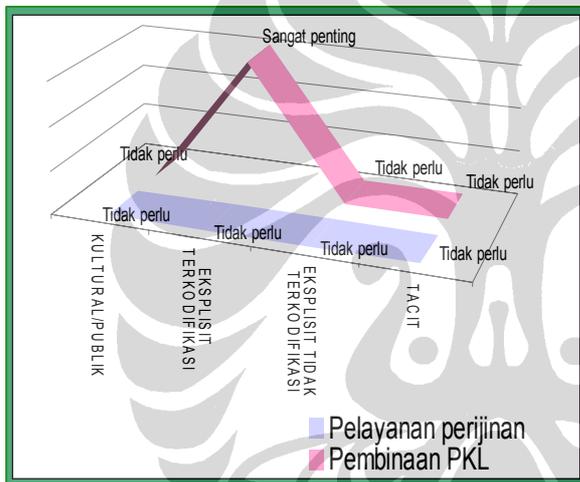
Pengetahuan organisasional, jaringan, dan manajemen konflik merupakan pengetahuan yang dikategorikan sangat penting bagi kepala dinas-kepala dinas yang menangani pembinaan PKL. Kondisi yang sama juga dirasakan oleh manajer. Sebaliknya bagi kepala dinas yang menangani pelayanan perizinan, pengetahuan organisasional dan manajemen konflik yang dikategorikan sangat penting.





Pengetahuan operasional

Pengetahuan Teaching



Pengetahuan konflik

Pengetahuan sistem informasi

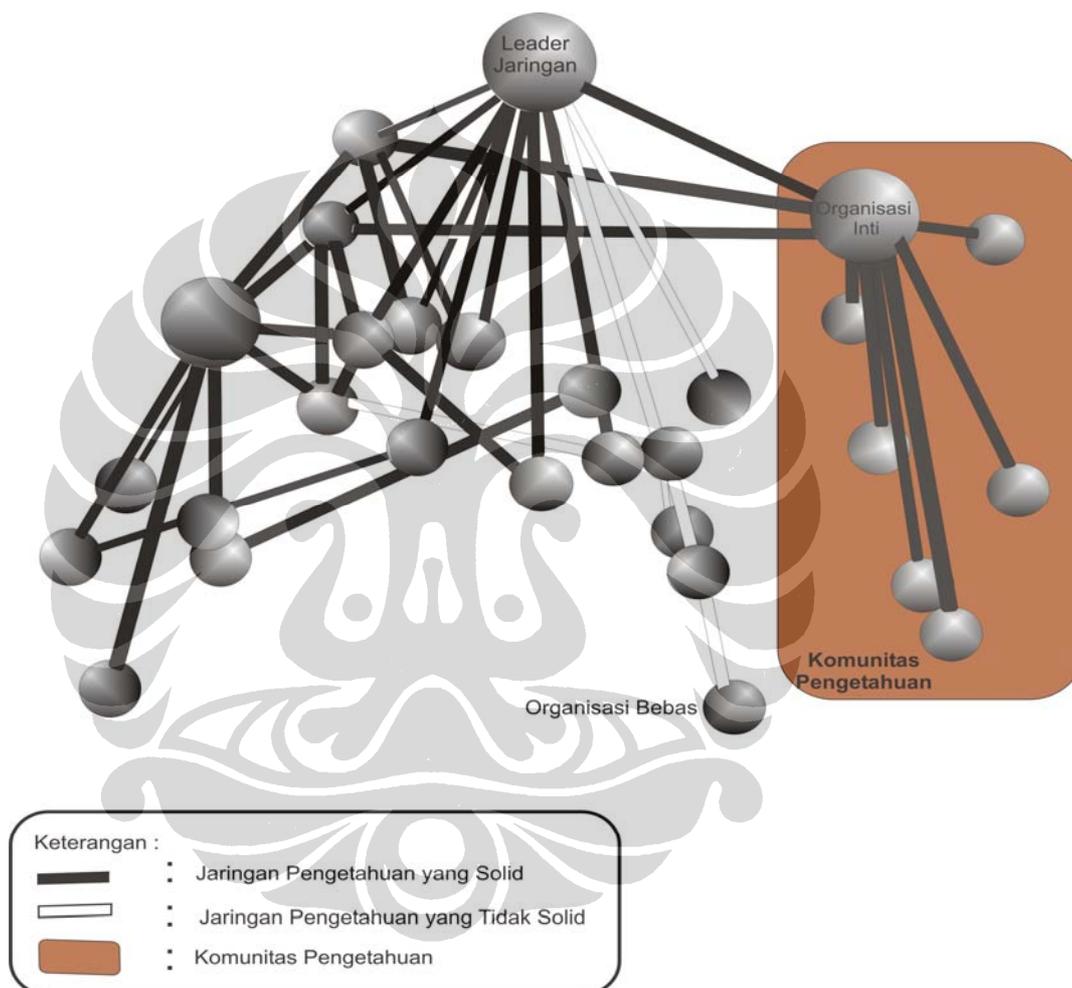
Gb.6.4. Pengetahuan Bagi Officer

Sumber: Hasil Olah Data

Dari kategorisasi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pengetahuan-pengetahuan yang dibutuhkan oleh kepala dinas yang menangani PKL lebih kompleks dan luas daripada pelayanan perizinan. Dengan kata lain, pengetahuan-pengetahuan yang dibutuhkan dari masing-masing pelayanan publik bersifat spesifik dan unik, yang berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, kemampuan pejabat yang menjabat sebagai pimpinan organisasi kepala dinas atau badan menjadi sangat penting. Semakin ke bawah hirarki jabatan, semakin penting kompetensi dan pengalaman dari pejabat yang bersangkutan. Semakin rendah hirarki jabatan, semakin penting pengetahuan tacit. Sebaliknya semakin tinggi hirarki, semakin penting pengetahuan eksplisit.

6.3. Persilangan dalam Jaringan Pengetahuan Pembinaan Pedagang Kalilima

Peta dan mekanisme jaringan pengetahuan pada pembinaan pedagang kali lima berada dalam lingkungan demokratis nampak dalam Gb. 8.6. berikut dengan adanya satu organisasi sebagai pemimpin yang mengarahkan jaringan pengetahuan untuk memperoleh *benefit* bagi pelayanan publik.



G.b 6.5 Jaringan Pengetahuan Organisasi Pemerintah di Lingkungan Demokratis

Sumber: Hasil Olah Data

a. Berbagi Budaya (*Cultural Sharing*)

Komunitas-komunitas pengetahuan berbasiskan pada identitas mengikuti dimensi waktu dan ruang.¹⁹⁴ Seorang anggota dalam organisasi pemerintah tidak hanya mempunyai keterkaitan dengan pada masa lalu tetapi juga dengan masa yang akan

¹⁹⁴ Lihat Wenger. E., *Community of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, h. 219.

datang dimana sekarang dia dalam proses belajar, serta memiliki keanggotaan dari berbagai organisasi. Pelayanan publik yang melibatkan banyak organisasi lebih memerlukan pengetahuan *tacit* dan kultural. Semakin terdesentralisasi otoritas pelayanan publik semakin dibutuhkan pengetahuan tacit dan kultural. Implikasi teoritisnya adalah perlunya pendekatan naratif dalam studi pengembangan pengetahuan dalam organisasi pemerintahan. Wenger adalah perintis dalam pendekatan ini yang melihat narasi sebagai bentuk sentral dari *modus operandi COP* informal, yang merefleksikan jaringan sosial yang kompleks, yang menghubungkan cara-cara mengetahui (*modes of knowing*) dengan cara-cara mengorganisir (*modes of organizing*). Organisasi dipandang sebagai sebuah sejarah sebagai konstruksi sosial dari proses kognitif dimana orang-orang didalam terlibat dalam debat, dialektik dan pemahaman kolektif.

Siklus pengetahuan pada organisasi pemerintahan yang berupa spiral terus menanjak dari level individu, kelompok, dan organisasi tetapi juga mencakup level antar organisasi pemerintahan dan antara organisasi pemerintahan dengan organisasi masyarakat, yang satu sama lain saling mempengaruhi dan terhubung satu sama lain. Dinamika terjadi di dalam akuisisi, penciptaan dan difusi pengetahuan yang melintasi semua level, dan hubungan satu sama lain tidak bersifat linear tetapi menyerupai jaringan. Pengetahuan kultural tercipta melalui siklus spiral pengetahuan dari level individu, kelompok dan organisasi antara komunitas organisasi pemerintahan dengan komunitas organisasi masyarakat dalam jangka waktu tertentu menuju tingkat kecanggihan pengetahuan yang tinggi berdasarkan pada perbedaan, saling ketergantungan dan perubahan. Dengan mengikuti perspektif yang dikemukakan oleh Tuomi, pengembangan pengetahuan kultural untuk pelayanan publik dapat ini berbasiskan pada komunitas atau antar komunitas.

b. Berbagi Kapasitas (Capacity Sharing)

Proses *story telling* di kalangan pegawai lapangan untuk membagi pengetahuan *tacit* merupakan praktek dari pengalaman-pengalaman dan kapasitas yang merupakan perubahan dari praktek reproduktif ke praktek produktif (*productive practices*). Praktek reproduktif (*reproductive practice*) adalah praktek yang merupakan bagian dari suatu komunitas dan praktek produktif adalah perbaikan dan pemecahan terhadap masalah baru. Dalam narasi pengalaman antar pegawai lapangan tidak hanya menghasilkan pengetahuan baru tetapi juga memelihara dan menghasilkan kembali pengetahuan

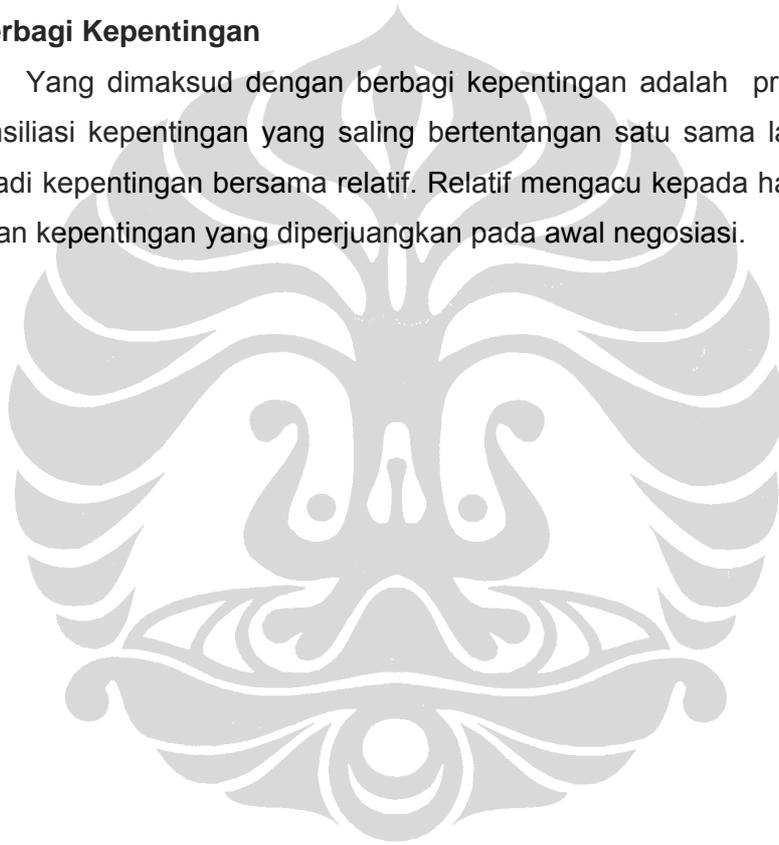
yang ada serta memberikan saluran efektif untuk mendalami proses kontinyu identifikasi masalah, pembelajaran dan produksi pengetahuan.¹⁹⁵

c. Berbagi Prosedur

Masing-masing organisasi dalam satu komunitas yang terlibat dalam jaringan pengetahuan memiliki prosedur tersendiri. Namun di dalam menghadapi masalah bersama, mereka melakukan sharing prosedur dengan tujuan merumuskan prosedur bersama yang dipahami bersama pula.

d. Berbagi Kepentingan

Yang dimaksud dengan berbagi kepentingan adalah proses menyamakan dan rekonsiliasi kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain untuk dikonversikan menjadi kepentingan bersama relatif. Relatif mengacu kepada hasil konversi tidak sama dengan kepentingan yang diperjuangkan pada awal negosiasi.



¹⁹⁵ Lihat pula studi Carsten Osterlund and Paul Carlife, *Op cit*, h. 10.