

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan kota di negara-negara yang sedang berkembang telah menjadi gejala yang umum. Dalam kurun waktu antara 1950-1990, jumlah penduduk kota di dunia telah meningkat sebanyak hampir tiga kali lipat, yaitu dari 730 juta menjadi 2,3 milyar, dan pada rentang waktu tahun 1990-2020 angka ini akan menjadi dua kali lipat lagi, melewati 4,6 milyar.¹ Sebanyak 93% dari jumlah itu akan terjadi di dunia yang sedang berkembang. Artinya, lebih dari 2,2 milyar penduduk akan tinggal di kota-kota kumuh di dunia ketiga.²

Pengaruh pertumbuhan penduduk kota dapat dilihat secara dramatis dengan meneliti tingkat pertumbuhan pada kota-kota besar. Pada tahun 1985, tujuh dari sepuluh kota besar di dunia ketiga telah tumbuh sedemikian pesat. Meksiko City telah mengambil alih posisi Tokyo dan Yokohama sebagai kota terbesar dalam hal jumlah penduduk dunia. Sampai tahun 2000, Meksiko diperkirakan akan berpenduduk lebih dari 24 juta jiwa. Pada tahun 1985, terdapat 25 kota di dunia ketiga yang berpenduduk lebih dari empat juta jiwa (dibandingkan hanya 12 kota pada tahun 1970) dan lebih dari 35 kota dengan penduduk lebih dari dua juta jiwa. Antara tahun 1985-2000, sebanyak 25 kota-kota besar di negara-negara sedang berkembang akan mendapat tambahan penduduk sejumlah satu juta jiwa; yang secara keseluruhan sama dengan jumlah penduduk di Inggris. Keprihatinan sebenarnya bukan terfokus pada jumlah penduduk, namun lebih pada besarnya proporsi penduduk yang tinggal di kota-kota kecil atau kota-kota antara pusat kota. Hardoy dan Satterthwaite mencatat bahwa lebih dari 50% penduduk kota di Kenya (1979), 57% di Kolombia, 62% di Pakistan, dan 76% di India tinggal di kota-kota kecil atau kota-kota sedang.³

Pertumbuhan penduduk kota ini melampaui kapasitas pengelolaannya, karena pertumbuhan terus berlanjut dan wilayah kota meluas tanpa batas yang jelas serta masalah-masalah pelayanan pada warga kota pun meningkat. Kondisi ini merupakan tantangan bagi perencana dan manajer perkotaan sebagai aktor yang terkait langsung dalam manajemen pembangunan kota dan pemberian pelayanan publik. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa pengelola dan manajer kota telah gagal untuk menjawab

¹ Nick Devas, *Managing Fast Growing Cities*, The Free Press, New York, 2000, h. 2.

² Ibid, h. 3.

³ Hardoy and Satterthwaite, *Suatter Life in the Urban Third World*, Earthscan, London, 1989, h. 260.

tantangan ini. Sebagian besar warga kota hidup di lingkungan yang berkualitas rendah dan tidak mempunyai akses kepada air bersih atau sanitasi yang layak, tidak mempunyai pekerjaan tetap serta mendapatkan pelayanan publik yang buruk.

Pertumbuhan kota yang cepat secara langsung berimplikasi pada pembangunan infrastruktur dasar dan pelayanan publik. Kurangnya pelayanan air bersih, sistem sanitasi yang buruk, penyediaan rumah dan transportasi yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pertumbuhan penduduk kota, penyediaan lapangan kerja, pelayanan kependudukan adalah masalah-masalah yang dihadapi di wilayah perkotaan pada negara sedang berkembang. *Center for Human Settlement*, badan PBB yang menangani pemukiman, dalam laporannya mengestimasi bahwa sekitar 30% penduduk kota dunia sedang berkembang tidak mempunyai akses terhadap air bersih dan 40% penduduk kota di Asia tinggal di pemukiman yang tidak mempunyai sanitasi yang layak. Laporan yang sama menunjukkan bahwa 40-50% penduduk kota di negara-negara sedang berkembang tinggal di daerah kumuh dan pemukiman informal. 85% di Addis Ababa, 59 % di Bogota dan 51% di Ankara.⁴

Biaya yang diperlukan untuk memberikan pelayanan yang layak pada semua penduduk sudah tentu sangat besar. Prakash memperkirakan biaya per kapita untuk infrastruktur dasar kota berkisar antara 350-500 dollar AS pada tahun 1977, atau 1.400-2.000 dolar AS pada tahun 1992. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur dasar untuk penambahan penduduk antara tahun 1990-2000 dibutuhkan sekitar 80-120 milyar dolar AS per tahun. Biaya ini hanya sekedar memenuhi kebutuhan pertambahan penduduk dan belum termasuk peningkatan kondisi dan infrastruktur pemukiman yang ada. Jumlah ini adalah sekitar 2,5%-4% dari Produk Nasional Bruto negara-negara yang sedang berkembang.⁵ Pada tahun 1985, Badan Perencana India memperkirakan bahwa pemerintah India harus menyediakan dana lebih dari 25 miliar dolar AS sampai tahun 2000.

Tingkat pertumbuhan yang tinggal di daerah perkotaan di Indonesia meningkat pesat dari tahun 1961 sampai tahun 2005. Pada periode 1961-1970, tingkat pertumbuhan penduduk nasional 2,2% per tahun dibandingkan dengan pertumbuhan pendudukan kota sebesar 2,6% per tahun. Pada periode 1970-80, tingkat pertumbuhan penduduk sebesar 2,06% dan menurun lagi pada periode 2000-05. Sebaliknya jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan mengalami

⁴ UNHCS Report, 1987, h. 77.

⁵ *Loc cit.*

pertumbuhan yang cukup signifikan, dari 2,6% pada periode 1961-70 menjadi 5,89% pada periode 2000-05. Sementara itu jumlah kota sebagai daerah otonom sampai tahun 2007 sebanyak 95 kota yang tersebar di tiga puluh tiga (33) provinsi di Indonesia.⁶

Semakin meningkatnya jumlah penduduk kota, maka semakin meningkat pula biaya infrastrukturnya. Biaya yang dibutuhkan untuk pelayanan sekitar 1,4 miliar dolar AS per tahun dari tahun 1985 sampai tahun 2000 untuk memenuhi kebutuhan pelayanan infrastruktur kota, atau sekitar seperlima dari anggaran pembangunan.⁷ Perhitungan tersebut sudah tentu penuh dengan perdebatan tentang definisi yang jelas tentang pelayanan dasar kota yang layak. Dengan meningkatnya jumlah penduduk yang tinggal di kota, maka tuntutan peningkatan pelayanan kepada masyarakatpun semakin meningkat.

Table 1.1. Tingkat Pertumbuhan Penduduk Nasional dan Perkotaan di Indonesia (%)

Periode	1961-70	1970-80	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-05
Nasional	2,2	2,41	2,14	2,06	2,16	2,17	2,07	1,98
Perkotaan	2,6	4,92	4,88	5,39	5,57	5,68	5,79	5,89

Sumber: Andrew W Hammer, *Indonesia The Challenge of Urbanization*, The World Bank Paper, 1985; Achmad Nurmandi, *Manajemen Perkotaan: Aktor dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*, Sinergi Publishing, Yogyakarta, 2006, h. 31.

Berbeda dengan pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan di Indonesia yang berada di atas pertumbuhan penduduk nasional, sedangkan pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta termasuk rendah. Pada tahun 1980 jumlah penduduk sebanyak 398.192 jiwa dan meningkat menjadi 405.687 jiwa pada tahun 2005 atau meningkat sebanyak 7495 jiwa (1,88%). Walaupun tingkat pertumbuhan penduduk yang rendah, tingkat kepadatan penduduk cukup tinggi, yaitu 12.808 jiwa/km².

Sebagai ibukota provinsi, pusat pendidikan dan pariwisata, Kota Yogyakarta menjadi daya tarik penting bagi pencari kerja. Pada tahun 2006 terdapat 227.640 orang sebagai angkatan kerja di kota Yogyakarta; 15,13% diantaranya sebagai penganggur.⁸ Keterbatasan kesempatan kerja pada sektor formal menyebabkan

⁶ WWW. Wikipedia.org.id, diakses tanggal 28 Mei 2008. Jumlah ini termasuk empat kotamadya di DKI Jakarta.

⁷ Prakash V., *Financing Urban Service in Developing Countries*, dalam Rodinelli D and G.S. Cheema, *Public and Privates roles in Urban Development*, Basingstoke, Mac Millan, 1988.

⁸ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DIY, *Updating Data Ketenagakerjaan*, 2006.

banyak pencari kerja beralih ke sektor informal. Dari pendataan yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2006 terdapat 5003 Pedagang Kaki Lima (PKL) yang tersebar di empat belas (14) kecamatan. Kecamatan Gondomanan memiliki jumlah PKL yang paling banyak, yakni 978 PKL atau 19,55%, dan diikuti oleh kecamatan Gondokusuman (15,23%) dan Gedongtengen (15,09%).

Dalam menghadapi masalah PKL ini, Pemerintah Kota Yogyakarta dan DPRD mengeluarkan regulasi sebagai payung hukum pembinaan PKL berupa Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 tentang Pedagang Kakilima. Perda ini mengatur legitimasi PKL, lokasi berdagang, pejabat yang berwenang memberikan izin, dan pelibatan pengurus Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lembaga Permusyawaratan Masyarakat Kota (LPMK), Lurah dan organisasi paguyuban PKL di dalam mekanisme pemberian izin dan pembinaan PKL.

Kebijakan ini sudah tentu mengubah pola pembinaan PKL yang selama ini bersifat vertikal ke pola horizontal dan diagonal. Pola vertikal yang mengacu kepada pola pembinaan dari pemerintah ke masyarakat, dalam hal ini PKL secara satu arah, sedangkan pola horizontal adalah pola pembinaan PKL dengan menempatkan semua organisasi dalam posisi yang hampir sama, baik organisasi masyarakat atau komunitas, organisasi parastatal⁹, seperti RT dan RW dan organisasi pemerintah. Oleh karena itu pembinaan PKL akan lebih banyak merupakan proses interaksi yang terus menerus antara berbagai organisasi tersebut dari waktu ke waktu.

Selain masalah PKL, sejak tahun 2000 Pemerintah Kota Yogyakarta telah mencanangkan peningkatan pelayanan publik dalam bidang perizinan dalam bentuk reorganisasi perangkat daerah ke dalam satu koordinasi Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA). Pembentukan unit ini dimaksudkan untuk memudahkan masyarakat di dalam pengurusan izin, seperti izin mendirikan bangunan, izin gangguan, pendaftaran perusahaan, izin penelitian, izin pendirian apotik dan lain-lain. Namun Unit yang terbentuk pada tahun 2000 ini mempunyai beberapa masalah, antara lain :¹⁰

1. Status kelembagaan UPTSA belum mandiri, sehingga koordinasi pelayanan perijinan/non perijinan terhambat birokrasi. Unit ini lebih

⁹ Yang dimaksud dengan organisasi parastatal adalah organisasi semi pemerintah, yang bersifat sukarela dan dipilih oleh masyarakat. Organisasi ini disatu pihak menjadi perpanjangan tangan birokrasi pemerintah, di lain pihak merupakan organisasi yang bersifat sukarela (*self-help organization*).

¹⁰ Presentasi Kabid Perizinan pada Diklatpim IV Yogyakarta, 15 Desember 2007.

merupakan lembaga koordinasi yang mengumpulkan unit-unit pelayanan perizinan yang tersebar di semua dinas.

2. Kewenangan pelayanan terbatas hanya sebagai *front office*, sehingga proses pelayanan/perijinan masih tetap di dinas-dinas teknis.
3. Sistem teknologi layanan masih belum memadai, karena belum *online* dengan instansi teknis.
4. SDM yang ditugaskan di UPTSA tidak berwenang menyelesaikan permasalahan dan harus diselesaikan di Instansi Induk
5. Ruang pelayanan belum memadai untuk pengembangan UPTSA.
6. Waktu penyelesaian ijin belum sesuai yang diharapkan karena kendala teknis di instansi yang bersangkutan

Selama kurun waktu lima tahun, sejak tahun 2000 sampai tahun 2005 telah dikeluarkan berbagai kebijakan perubahan untuk memperkuat kelembagaan UPTSA. Pada tahun 2002 dikeluarkan Instruksi Walikota dengan membentuk Tim Asistensi UPTSA. Selanjutnya dikeluarkan Keputusan Walikota No. 13 Tahun 2003 tentang Pemberian kompensasi bagi pegawai UPTSA. Selain itu dilakukan pelimpahan kewenangan dari dinas-dinas teknis ke UPTSA. Akhirnya pada tahun 2005, DPRD dan Pemkot berhasil mengeluarkan Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan.

Perubahan struktur organisasi dan penguatan sumberdaya sebagai proses perubahan selama lima tahun merupakan proses evolutif yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan masalah yang dihadapi dari waktu ke waktu. Perubahan kebijakan ini sudah tentu mempengaruhi proses pengambilan keputusan organisasi yang berkaitan dengan pelayanan perizinan dan pembinaan PKL.

Dalam proses pengambilan keputusan ini, pejabat publik memerlukan data dan informasi yang akurat. Namun sebagai manajer organisasi pelayanan publik, setiap pejabat birokrasi pada dasarnya selalu menghadapi masalah pada tahapan implementasi dari perubahan kebijakan pelayanan, karena adanya kesenjangan antara apa yang mereka ketahui dengan masalah yang dihadapi di lapangan. Pada tahap ini, para aktor harus mengoperasionalkan inisiatif kebijakan baru. Hecllo menyebutnya sebagai 'pembelajaran kebijakan' (*policy learning*) sebagai respon deterministik pada lingkungan yang biasanya merupakan 'pembelajaran politik' (*political learning*). Tekanan-tekanan dari lingkungan seperti dari lembaga swadaya masyarakat, media, pemerintah pusat dan lain sebagainya. Dalam proses

'pembelajaran kebijakan' (*policy learning*) ini, para aktor mengelola berbagai isu secara terperinci, melaksanakan tugas-tugas rutin dan menyusun kodifikasi pengetahuan.

Inisiatif pejabat publik untuk mengatasi kesenjangan antara kebijakan dan realitas sangat dipengaruhi oleh karakter organisasi pemerintahan yang bersifat hirarkis. Studi oleh Liebowitz dan Chen ¹¹ menemukan "*knowledge sharing*" dalam organisasi pemerintah mempunyai beberapa kendala pokok, yakni karakter organisasi yang hirarkis dan birokratis membuat penciptaan pengetahuan menjadi sulit dan banyak birokrat yang enggan untuk membagi pengetahuannya karena mereka menjaga jarak yang aman dengan pemegang kekuasaan. Organisasi, termasuk organisasi publik, seharusnya mengidentifikasi dimana pengetahuan tacit dan explicit ketika mendesain strategi dengan tujuan untuk menjamin pengetahuan diciptakan dan ditransfer kepada individu yang benar. ¹²

Proses komunikasi yang berkesinambungan antar pimpinan dan bawahan dalam suatu organisasi "menjadi proses pembelajaran terhadap hal-hal yang baru dan menciptakan pengetahuan baru". Informasi mengalir dari satu pihak ke pihak yang lain, dari dalam organisasi ke luar organisasi, dan seterusnya menjadi suatu proses yang berkelanjutan. Studi oleh Liebowitz dan Chen ¹³ menemukan kenyataan bahwa di dalam suatu pola berbagi pengetahuan (*knowledge sharing*) pada organisasi pemerintah terdapat beberapa kendala pokok, yakni karakter organisasi yang hirarkis dan birokratis membuat penciptaan pengetahuan menjadi sulit dan banyak birokrat yang enggan untuk membagi pengetahuannya karena menjaga jarak yang aman dengan pemegang kekuasaan. Organisasi, termasuk organisasi publik, seharusnya dapat memilah mana pengetahuan yang "secara diam-diam" (*tacit*) dan mana yang "secara tegas" (*explicit*) terkandung di benak para anggota atau aktor organisasi ketika

¹¹ Dalam Syed Omar Shanifuddin and Fytton Rowland, "Knowledge management in public organization", *Journal of Knowledge Management*, Kempston, Vol 8 Lss. 2, 2004, <http://proquest.umi.com/pqdweb> diakses tgl 21 /oktober 2005.

¹² Syed Omar Shanifuddin Syed-Ikhsan and Fytton Rowland, "Knowledge Management in a Public Administration: a Study on the relationship between organizational elements and the performance of knowledge tranfer", *Journal of Knowledge Management*, Kempston, Vol 8, Lss. 2, 2004. h, 2., diakses dari Proquest.com tanggal 21 Oktober 2005.

¹³ Dalam Syed Omar Shanifuddin and Fytton Rowland, *Knowledge Management in Public Organization*, *Journal of Knowledge Management*, Kempston, Vol 8 Lss. 2, 2004, <http://proquest.umi.com/pqdweb> diakses tgl 21 /oktober 2005.

mendesain strategi kebijakan untuk menjamin pengetahuan diciptakan dan ditransfer kepada individu secara tepat.¹⁴

Faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan pelayanan publik adalah kemampuan membangun jaringan dan kerjasama dengan organisasi-organisasi lain baik pemerintah maupun swasta serta masyarakat. Keberadaan mekanisme ini akan menjadi ajang pembelajaran untuk menghasilkan pengetahuan dan menghilangkan pengulangan (*duplikasi*) dan pemborosan (*inefisiensi*) anggaran. Informasi dari masyarakat dikumpulkan dan dianalisis untuk lebih mengetahui kebutuhan riil mereka, kemudian informasi ini diberikan konteks dan menjadi pengetahuan penting untuk mengambil keputusan dalam manajemen pelayanan yang tepat.

1.2. Identifikasi Masalah

Dari uraian diatas, maka masalah pokok penelitian ini adalah sebagai berikut:

“Bagaimana dampak perubahan struktur organisasi pelayanan pada proses pencerapan (*sense making*), penciptaan pengetahuan (*knowledge creating*) dan penyebarluasan pengetahuan (*knowledge sharing*) dalam pelayanan perizinan dan pembinaan pedagang kaki lima oleh organisasi pemerintahan daerah Kota Yogyakarta?”

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui dampak perubahan struktur organisasi pelayanan pada proses pencerapan (*sense making*), penciptaan pengetahuan (*knowledge creating*) dan penyebarluasan pengetahuan (*knowledge sharing*) dalam pelayanan perizinan dan pembinaan pedagang kaki lima oleh organisasi pemerintahan daerah kota Yogyakarta.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini memusatkan perhatian pada perubahan struktur organisasi pemerintahan daerah dan menjadi bagian penting dalam kajian ilmu administrasi, terutama inovasi organisasi dan manajemen perubahan. Ruang lingkup penelitian ini adalah organisasi pemerintahan daerah dalam tingkat analisis (*level of analysis*) dan unit analisisnya adalah organisasi pemerintahan daerah dengan studi kasus organisasi pemerintahan Kota Yogyakarta. Penelitian memfokuskan pada organisasi pembelajaran (*learning organization*) dan proses penciptaan pengetahuan dan

¹⁴ Syed Omar Shanifuddin Syed-Ikhsan and Fytton Rowland, *Knowledge Management in a Public Administration: a Study on the relationship between organizational elements and the performance of knowledge transfer*, Journal of Knowledge Management, Kempston, Vol 8, Lss. 2, 2004. h, 2., diakses dari Proquest.com tanggal 21 Oktober 2005.

berbagi pengetahuan di dalamnya. Organisasi-organisasi yang menjadi bagian dari pemerintahan daerah pun menjadi objek penelitian dengan tujuan untuk memperoleh informasi tentang proses tersebut yang terjadi antara satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, hasil penelitian mungkin tidak dapat digeneralisir untuk organisasi-organisasi pemerintahan daerah yang lain. Namun setidaknya memberikan gambaran bahwa implementasi manajemen pengetahuan menjadi hal yang tidak dapat dihindari dalam perubahan lingkungan yang kompleks saat ini.

1.5. Kontribusi Penelitian

Sebagai salah satu karya penelitian sudah tentu harus memberikan kontribusi baik pada tataran pengembangan ilmu pengetahuan, terutama ilmu administrasi maupun praktis yang bermanfaat langsung pada kemaslahatan umat manusia. Setidaknya sumbangan penelitian ini mencakup dua hal, yaitu:

- a. Secara ilmiah, hasil penelitian akan memberikan sumbangan pada pengembangan pemahaman tentang proses perubahan struktur organisasi pemerintahan daerah, terutama dalam pelayanan publik dan dampaknya pada manajemen pengetahuan pada organisasi pemerintahan.
- b. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat merekomendasikan perbaikan kualitas pelayanan publik melalui perubahan kebijakan dan manajemen pelayanan dan model penciptaan dan penyebarluasan pengetahuan dalam organisasi pelayanan publik di lingkungan pemerintahan daerah.

1.6. Sistematika Organisasi Disertasi

Laporan hasil penelitian akan terdiri dari tujuh (7) Bab yang meliputi pendahuluan, kerangka teori, metodologi penelitian, perkembangan organisasi pemerintahan Kota Yogyakarta dalam pelayanan perizinan dan pembinaan pedagang kaki lima selama periode 2001-2006, penjelasan sebab akibat dari perubahan organisasi, proses penciptaan dan penyebarluasan pengetahuan, dan penutup. Pada bagian pendahuluan dijelaskan tentang latar belakang masalah yang menjadi latar belakang dipilihnya topik ini sebagai disertasi dengan penjelasan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan ruang lingkup penelitian.

Pada Bab II dijelaskan tentang teori penciptaan pengetahuan dan pembagian pengetahuan dalam organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pada Bab III diuraikan tentang metode penelitian yang digunakan, langkah-langkah penelitian,

teknik pengumpulan data, teknik analisis data, model penelitian dan operasionalisasi model penelitian.

Bab IV menguraikan perkembangan proses perubahan strukrur organisasi pelayanan perizinan yang dilakukan secara evolutif selama lima tahun. Selanjut peneliti menjelaskan bagaimana pengaruh perubahan tersebut pada manajemen pengetahuan dalam pelayanan periizinan.

Bab V menguraikan tentang pertumbuhan dan perkembangan organisasi pembinaan PKL dari selama lebih kurang tiga dekade. Selanjutnya peneliti menjelaskan pengaruh perubahan strukrur organsasi pembinaan pada manajemen pengetahuan pembinaan PKL. Bab VI memuat perbandingan antara proses pencerapan, penciptaan dan penyebarluasan pengetahuan antara pelayanan perizinan dan pembinaan pedagang kaki lima. Bab VII menjadi Bab Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan implikasi praktis berupa kebijakan dan implikasi teoritis penciptaan pengetahuan pada organisasi pemerintahan daerah.

