

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mendorong peningkatan efisiensi dan profesionalisme pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sebagai perwujudan dari pelaksanaan Otonomi Daerah, pemerintah daerah perlu melakukan penataan ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan. Penataan ulang terhadap birokrasi menjadi hal yang mendesak dilakukan manakala praktik atau bentuk birokrasi yang selama ini dijalankan cenderung membuat sebagian besar masyarakat alergi terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan birokrasi.

Layanan publik seharusnya merupakan pemberian layanan prima kepada masyarakat sebagai bentuk kewajiban aparatur pemerintah kepada masyarakat dengan berlandaskan pada azas transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban. Dalam upaya memperbaiki kondisi tersebut maka perbaikan pada layanan publik merupakan salah satu pintu masuk untuk memulihkan kondisi yang ada.

Tiap-tiap pemerintah daerah didorong untuk mampu mengelola daerahnya sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa urusan

wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

- 1.1.1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 1.1.2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
- 1.1.3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 1.1.4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 1.1.5. Penanganan bidang kesehatan
- 1.1.6. Penyelenggaraan pendidikan
- 1.1.7. Penanggulangan masalah sosial
- 1.1.8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 1.1.9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 1.1.10. Pengendalian lingkungan hidup
- 1.1.11. Pelayanan pertanahan
- 1.1.12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- 1.1.13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 1.1.14. Pelayanan administrasi penanaman modal
- 1.1.15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
- 1.1.16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan melihat kewenangan-kewenangan tersebut, keberadaan kelembagaan layanan terpadu merupakan salah satu upaya pemenuhan kewajiban pemerintah daerah kabupaten/kota kepada masyarakat. Beragamnya layanan yang

... ..

kewenangan kabupaten/kota dalam upaya mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan daerah.

Diterbitkannya Permendagri No. 24 tahun 2006 tentang Pedoman Pendirian Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai penjabaran Inpres No. 3 tahun 2006 Tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi merupakan bagian dari upaya mencapai peningkatan kualitas layanan publik. Layanan terpadu satu pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan pada satu tempat.

Tujuan pokok yang ingin diperoleh dari penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah guna memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik secara transparan baik dari sisi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh.

Layanan terpadu merupakan bagian dari upaya mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik. Dari hal ini prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan merupakan hal-hal yang ingin ditonjolkan dalam pelaksanaannya. Sebagai sebuah lembaga yang bersinggungan langsung dengan masyarakat, kebutuhan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan integritas tinggi serta mampu merespons permintaan masyarakat secara cepat, tepat dan akurat merupakan keniscayaan.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan keniscayaan tersebut, Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta telah membentuk lembaga layanan terpadu

Kelembagaan layanan terpadu di Kota Yogyakarta saat ini berbentuk Dinas. Dalam Laporan Studi Implementasi Layanan Terpadu di Kabupaten dan Kota yang dipublikasikan oleh Departemen Keuangan disebutkan bahwa pada awalnya, pendirian Dinas Perizinan diawali dari sebuah unit pelaksana teknis yang bersifat satu atap (UPTSA). Tujuan yang ingin dicapai yakni meningkatkan kualitas serta kuantitas layanan yang disediakan.

Landasan pembentukan kelembagaan berdasarkan pada Keputusan Walikota Yogyakarta No. 01 tahun 2000 tentang Pembentukan Unit Pelayanan. Pembentukan unit pelayanan merupakan tindak lanjut Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD tahun 1997 perihal pendirian unit pelayanan terpadu satu atap. Selama berbentuk unit pelayanan (2000-2005), walikota selaku pimpinan daerah melakukan evaluasi setiap tahunnya untuk mengetahui kinerja serta permasalahan yang dihadapi oleh unit pelayanan tersebut.

Hal-hal yang menjadi fokus evaluasi meliputi dasar hukum pendirian, kewenangan, kepegawaian, jenis pelayanan, pembiayaan serta dukungan infrastruktur unit pelayanan. Dari hasil evaluasi diketahui bahwa layanan yang diberikan oleh UPTSA belum memberikan hasil sesuai yang diharapkan.

Beberapa permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan terpadu pada saat berbentuk UPTSA diantaranya:

- 1.1.1. UPTSA hanya merupakan lembaga non struktural yang mempunyai tugas mengkoordinir tugas dinas teknis.
- 1.1.2. Sumberdaya manusia yang ada masih berstatus sebagai pegawai dinas teknis yang diperbantukan.

1.1.3. Belum ada transparansi dari segi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus dilalui dalam pengurusan perizinan.

1.1.4. Belum memperoleh anggaran operasional yang mandiri.

Menjawab permasalahan tersebut, pada akhir tahun 2005 status kelembagaan UPTSA ditingkatkan menjadi Dinas. Peningkatan status lembaga merupakan penjabaran program prioritas Pemerintah Kota dalam upaya memaksimalkan upaya layanan kepada masyarakat dengan cara yang transparan, akuntabel, dan adil.

Perubahan bentuk diawali melalui inventarisasi perizinan yang ada di Kota Yogyakarta. Sejalan dengan itu penyiapan sumber daya manusia, penyiapan anggaran, penyediaan sarana prasarana pendukung serta penyiapan landasan hukum pendirian merupakan proses yang dilakukan secara beriringan dan tak terpisahkan. Untuk meningkatkan pemahaman atas layanan perizinan dilakukan konsultasi bersama Asia Foundation dengan mitra lokal PT. Daya Prosumen Mandiri.

Penggalangan komitmen oleh pimpinan daerah kepada dinas teknis merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya mempercepat implementasi layanan terpadu dengan pola satu pintu. Dalam proses tersebut dibangun kesadaran bahwa pelimpahan pengelolaan izin dari dinas teknis pada Dinas Perizinan merupakan perwujudan upaya peningkatan layanan. Hal ini sejalan pula dengan esensi otonomi daerah dalam rangka memberikan pelayanan yang optimal pada masyarakat.

Dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, dinas teknis diharapkan dapat lebih memfokuskan pada fungsi pembinaan teknis maupun tugas lain yang telah digariskan. Konsekuensinya, penentuan dan pengelolaan target retribusi atas perizinan yang dilimpahkan menjadi tanggung jawab penuh Dinas Perizinan.

Pembentukan dinas yang dilakukan bersamaan dengan penataan kelembagaan pemerintah Kota Yogyakarta merupakan momen yang tepat dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi kearah yang lebih baik. Perubahan status kelembagaan UPTSA menjadi Dinas Perizinan ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 17 tahun 2005 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan.

Penjabaran Perda lebih rinci dituangkan dalam :

- 1.1.1. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 187 tahun 2005 tentang Penjabaran Fungsi dan Tugas Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.
- 1.1.2. Peraturan Walikota Yogyakarta No. 33 tahun 2006 tentang Pelayanan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta.
- 1.1.3. Peraturan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 01 tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Pelayanan Perizinan pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Penetapan kelembagaan perizinan dalam bentuk dinas didasari pertimbangan:

- 1.1.1. Bentuk kelembagaan Dinas Perizinan dipandang lebih fleksibel dalam mengusulkan anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan berbagai

perbaikan pelayanan masyarakat sehingga sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003.

1.1.2. Kewenangan lembaga meliputi pemberian, penolakan, pembatalan, pencabutan legalisasi duplikat dan pengawasan perizinan merupakan beban kerja yang berat. Status kelembagaan dengan bentuk dinas diharapkan mampu melaksanakan tugas-tugas tersebut secara lebih efektif serta dapat mengatasi permasalahan dengan baik.

1.1.3. Dinas Perizinan merupakan instansi yang memiliki kewenangan pelayanan perizinan yang dalam pelaksanaannya akan memerlukan koordinasi dengan dinas terkait yang secara struktural merupakan jajaran eselon II. Bentuk kelembagaan dinas selanjutnya akan menghilangkan hambatan psikologis pada saat berkoordinasi dengan dinas terkait dibandingkan apabila masih dalam bentuk UPTSA.

Permasalahan utama yang dihadapi pada saat awal berjalannya layanan terpadu pada Dinas Perizinan yaitu:

- 1.1.1. Hambatan dalam menyatukan budaya kerja masing-masing personel yang telah memiliki budaya kerja yang telah terbentuk dari instansi sebelumnya.
- 1.1.2. Hambatan dalam meningkatkan pengetahuan personel terhadap pemahaman semua perizinan.
- 1.1.3. Hambatan dalam mengumpulkan dan memahami peraturan-peraturan yang berhubungan dengan perizinan yang sangat beranekaragam.
- 1.1.4. Hambatan dalam membuat sistem administrasi yang praktis dari berbagai macam layanan perizinan.

Untuk mengatasi hal tersebut dalam enam bulan pertama, dilaksanakan pendidikan internal (*Inhouse Training*) 2 kali seminggu. Tujuannya yakni meningkatkan pemahaman pegawai atas jenis perizinan yang dikelola. Adapun tenaga pengajar berasal dari internal maupun dari dinas teknis yang membidangi suatu jenis perizinan.

Dalam upaya penyusunan sistem administrasi, Kepala Dinas Perizinan mengeluarkan Peraturan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 01 tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Pelayanan Perizinan pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Peraturan tersebut tidak hanya berkenaan dengan mekanisme penanganan umum permohonan namun mencakup pula penomoran tiap jenis perizinan sehingga memudahkan tidak hanya dalam proses layanan namun juga dalam pengelolaannya.

Dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsinya agar efektif, efisien dan akuntabel, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berpedoman pada dokumen perencanaan Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu RPJMD yang memuat visi, misi, tujuan dan strategi pembangunan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Visi Pemerintah Kota Yogyakarta adalah "Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan Berkualitas, Pariwisata Berbasis Budaya dan Pusat Pelayanan Jasa yang Berwawasan Lingkungan" Visi tersebut kemudian dijabarkan dalam 9 (Sembilan) Misi Pembangunan yang hendak dicapai oleh Kota Yogyakarta: (1) Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan. (2) Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata, Kota

(3) Mempertahankan dan meningkatkan kualitas Kota Yogyakarta yang

unggul dalam pelayanan jasa (4) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang nyaman dan ramah lingkungan (5) Mewujudkan masyarakat Kota Yogyakarta yang bermoral, beretika, beradab dan berbudaya (6) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang *good governance* (tatakelola pemerintahan yang baik), *clean government* (pemerintahan yang bersih), berkeadilan, demokratis dan berlandaskan hukum (7) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang aman, tertib, bersatu dan damai (8) Mewujudkan pembangunan sarana dan prasarana yang berkualitas, (9) Mewujudkan Kota Yogyakarta Sehat.

Mewujudkan daya saing Kota Yogyakarta yang unggul dalam pelayanan jasa adalah satu dari Sembilan misi pembangunan Kota Yogyakarta yang terkait erat dengan upaya Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam memaksimalkan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta. Mendukung upaya memaksimalkan pelayanan perizinan kepada masyarakat dengan cara yang transparan, akuntabel, dan adil, Dinas Perizinan telah merumuskan visi, misi, motto dalam rencana strategisnya. Adapun visi, misi dan Motto Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Visi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta “Terwujudnya Pelayanan Yang Pasti Dalam Biaya, Waktu, Persyaratan dan Akuntabel Di bidang Perizinan”

Untuk mewujudkan visi tersebut Dinas Perizinan mempunyai misi:

1.1.1. Mewujudkan pelayanan internal;

1.1.2. Meningkatkan SDM yang berkualitas;

1.1.3. Meningkatkan pelayanan perizinan sesuai dengan kemampuannya;

Pada tahun 2008 Kota Yogyakarta juga meraih Piagam Penghargaan Citra Pelayanan Prima dari Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara untuk kategori Kinerja Layanan Publik dan terhitung beberapa kali meraih penghargaan Investmen Award BKPM dalam pelayanan perijinan yang mendukung investasi.

Oleh karena itu penulis sangat tertarik untuk mengetahui bagaimana sesungguhnya kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta bila diukur dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*. Karena dari beberapa kerangka rancangan penilaian kinerja yang ada saat ini, *Balanced Scorecard* (BSC) merupakan pendekatan yang paling populer diterapkan dan mulai banyak diaplikasikan pada organisasi sektor publik, termasuk organisasi pemerintahan.

Pada awalnya, pendekatan yang diperkenalkan oleh Prof. Kaplan dari Harvard University Dan David P. Norton, Presiden *Renaissance Solutions Inc.* pada tahun 1992 ini telah diterapkan pada organisasi bisnis, terutama di berbagai perusahaan-perusahaan besar di Amerika Serikat.

Balanced Scorecard dinilai cocok untuk organisasi sektor publik karena *Balanced Scorecard* tidak hanya menekankan pada aspek kuantitatif finansial, tetapi juga aspek kualitatif non-finansial. Hal tersebut sejalan dengan sektor publik yang menempatkan laba bukan sebagai ukuran kinerja utama, namun pelayanan yang cenderung bersifat kualitatif dan non-keuangan. Salah satu pemerintahan yang menggunakan pendekatan ini untuk mengukur kinerjanya adalah pemerintah Kota Charlotte di *North Carolina*, Amerika Serikat (Mahmudi, 2007: 125).

Berdasarkan uraian di atas, penulis berkeinginan memberikan gambaran tentang sistem manajemen strategik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta bila dianalisis menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* dan bagaimana kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta bila diukur menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*.

Oleh karena itu penulis mengambil judul "**Pengukuran Kinerja Strategik Dengan Pendekatan *Balanced Scorecard* Pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta**".

1.2. Batasan Masalah Penelitian

Pembatasan studi oleh peneliti dengan maksud agar pembahasan dapat lebih fokus. Adapun fokus penelitian ini adalah:

- 1.2.1. Penelitian ini mengambil lokasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.
- 1.2.2. Penelitian ini difokuskan pada satu tahun anggaran, yaitu tahun 2010.

1.3. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

- 1.3.1. Bagaimana sistem manajemen strategik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam rerangka *Balanced Scorecard*?
- 1.3.2. Bagaimana kinerja strategik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2010 dengan menggunakan metode pengukuran kinerja strategik berbasis *Balanced Scorecard*?

1.4. Tujuan Penelitian

- 1.4.1. Memberikan gambaran mengenai sistem manajemen strategik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berbasis *Balanced Scorecard*.
- 1.4.2. Memberikan gambaran mengenai hasil pengukuran kinerja strategik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berbasis *Balanced Scorecard* tahun 2010.

1.5. Manfaat Penelitian

- 1.5.1. Bagi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta:

Sebagai bahan evaluasi bagi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta tentang perencanaan strategik dan pengukuran kinerja serta pemberdayaan SDM.

- 1.5.2. Bagi Program Studi Magister Manajemen Universitas Muhammadiyah Yogyakarta:

Hasil penelitian ini dapat memberi masukan bagi pihak-pihak yang ingin memperdalam pengetahuan tentang kinerja pemerintah daerah.

- 1.5.3. Bagi Penulis:

Penulis memperoleh tambahan wawasan, pengalaman, dan pengetahuan dalam mempraktikkan ilmu dan teori yang diperoleh oleh penulis selama

selama mengikuti Program Studi Magister Manajemen Universitas Muhammadiyah