

## ANALISIS MASALAH DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERKOPERASIAN DAN USAHA KECIL MENURUT PENDEKATAN "INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS"

Oleh : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH

Posisi pengusaha kecil menengah dan koperasi dalam kehidupan ekonomi nasional menempati peran yang sangat strategis, sehingga perlu dibina secara baik dan berkesinambungan. Pembinaan harus dilakukan pada setiap tingkatan, baik pada tingkat kebijakan (*policy level*), tingkat organisasi (*organizational level*) maupun tingkat operasional (*operation level*), dengan sasaran pembinaan meliputi aspek produksi, pemasaran, sumber daya manusia, dan teknologi. Dalam kenyataannya, meskipun upaya pembinaan masih menghadapi banyak kendala, namun hal ini dapat diantisipasi dengan membentuk pola interaksi pembinaan yang harmonis untuk menciptakan sinergi. Pola interaksi pembinaan disini melibatkan pemerintah, kalangan perbankan, usaha menengah dan kuat, serta masyarakat luas.

### Pendahuluan

Keberadaan pengusaha pribumi yang merupakan mayoritas pelaku ekonomi nasional pada level menengah kebawah, perlu mendapat perhatian seraca serius dari pemerintah. Hal ini didasarkan pada dua alasan.

*Pertama*, secara kuantitatif jumlah mereka cukup besar, yang mayoritas melayani secara langsung kebutuhan sehari-hari masyarakat luas. Perkembangan jumlah unit usaha industri kecil ini, sejak tahun 1983 sampai dengan tahun 1991 telah terjadi penambahan dari 1,55 juta unit menjadi 1,92 unit usaha. *Kedua*, secara total asset mereka memiliki kontribusi dan potensi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Pada periode 1983-1991, nilai produksi industri kecil ini meningkat dari Rp 6,88 trilyun menjadi Rp 12,90 trilyun (Prawiranegara, 1998 : 4).

Hal ini menunjukkan bahwa para pengusaha di level bawah, tidak dapat diabaikan begitu saja, melainkan harus dikembangkan semaksimal mungkin. Dalam kaitan ini, Naisbitt (1993) bahkan berani memastikan bahwa pada era global mendatang, semakin besar ekonomi dunia justru semakin kuatlah peran para pemain terkecilnya (*the bigger the world economy, the more powerful its smallest players*). Artinya, dalam era dimana informasi sangat memegang peranan, maka dengan berbekal informasi yang memadai ini tidak dibutuhkan struktur dan manajemen yang besar.

Dengan alasan seperti ini, maka sudah selayaknya apabila para pengusaha kecil dan koperasi dibina, sehingga dapat mengembangkan usahanya. Pengembangan usaha kecil dan koperasi sekaligus diharapkan dapat mengurangi kesenjangan sosial maupun

*disparity*) antara pengusaha lemah dengan pengusaha kuat.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka tulisan ini mencoba menganalisis kebijakan pembinaan pengusaha kecil dan koperasi dengan menggunakan model analisis kebijakan **Daniel Bromley**, baik pada *policy level*, *organizational level*, maupun terutama pada *operational level* dengan *pattern of interactions*-nya. Disamping itu, makalah ini juga mencoba menemukan *crucial problem* dan alternatif pemecahannya untuk masa yang akan datang.

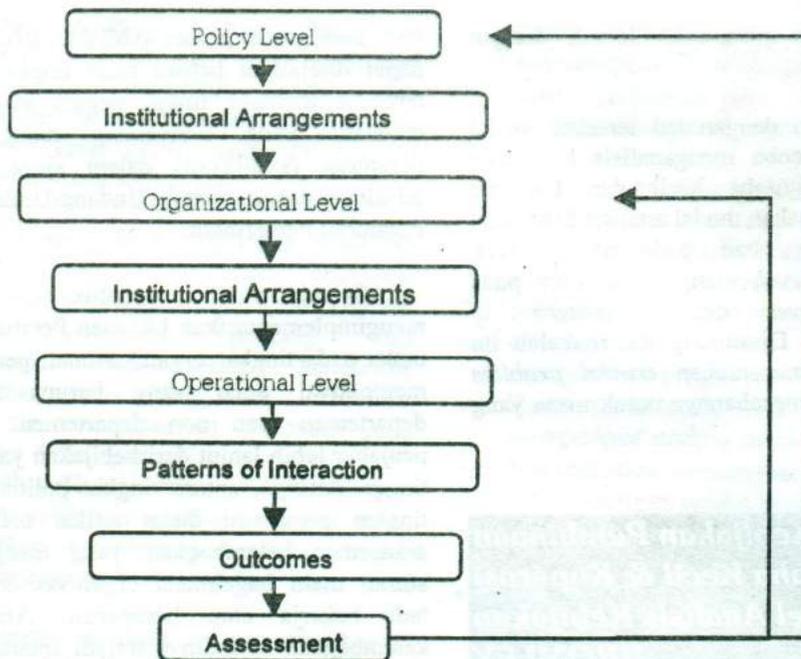
### **Kebijakan Pembinaan Pengusaha Kecil & Koperasi Dalam Model Analisis Kebijakan BROMLEY**

Analisis terhadap produk suatu kebijakan publik (dalam hal ini mengenai pengembangan usaha kecil dan koperasi) dapat didekati dengan menggunakan konsepsi **Bromley** yang pada dasarnya membagi tingkatan satu kebijakan kedalam tiga jenang atau tiga level, yakni *policy level*, *organization level*, dan *operational level*.

Dari model proses kebijakan **Bromley** ini dapat dijelaskan bahwa pada tingkat politis, terdapat lembaga tinggi negara atau badan legislatif yang berwenang mengeluarkan peraturan (kebijakan) dalam skala terluas, misalnya dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya untuk dapat mengimplementasikan UU atau Peraturan tadi, maka pada tingkat organisasional, pemerintah mempunyai agen yang berupa lembaga departemen atau non departemen, sebagai penjabar lebih lanjut dari kebijakan yang lebih tinggi. Artinya, antara tingkat politis dengan tingkat organisasi disini terikat oleh suatu aransemen kelembagaan, yang menjabarkan aturan main bagaimana organisasi-organisasi tadi bekerja atau beroperasi. Aransemen kelembagaan berikutnya terjadi antara tingkat organisasi dengan tingkat operasional yang ditempati oleh individu perorangan, petugas atau pejabat koperasi, pelaku ekonomi kerakyatan, kalangan perbankan, dan sebagainya.

Adapun secara skematis, model analisis kebijakan dalam tiga tingkatan hierarkhi yang dikemukakan Bromley dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



**Gambar 1**  
Hierarki Kebijakan Bromley

Dengan pengertian seperti diatas, dapat dikemukakan bahwa *policy level* yang berkenaan dengan kebijakan pembinaan pengusaha kecil dan koperasi adalah UU Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha kecil dan UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Secara lebih detail dapat dikemukakan bahwa upaya pembinaan koperasi ini diatur dalam pasal 60 – 63 UU No. 25 tahun 1992, yang menugaskan pemerintah untuk menciptakan dan mengembangkan iklim dan kondisi yang mendorong pertumbuhan serta pemasyarakatan koperasi ; serta memberikan

bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada koperasi.

Dalam upaya menciptakan dan mengembangkan iklim dan kondisi yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan koperasi, pemerintah melakukan pembinaan dalam bentuk kegiatan sebagai berikut :

- Memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada koperasi ;
- Meningkatkan dan memantapkan kemampuan koperasi agar menjadi koperasi yang sehat, tangguh dan mandiri ;

- Mengupayakan tata hubungan usaha yang saling menguntungkan antarakoperasi dengan badan usaha lainnya;
- Membudayakan Koperasi dalam masyarakat.

Sedangkan dalam rangka memberikan bimbingan dan kemudahan kepada koperasi, pemerintah berperan dalam :

- Membimbing usaha koperasi yang sesuai dengan kepentingan ekonomi anggotanya ;
- Mendorong, mengembangkan dan membantu pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penyuluhan dan penelitian perkoperasian ;
- Memberikan kemudahan untuk memperkokoh permodalan koperasi serta mengembangkan lembaga keuangan koperasi ;
- Membantu pengembangan jaringan usaha koperasi dan kerjasama yang saling menguntungkan antar koperasi;
- Memberikan bantuan konsultansi guna memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh koperasi dengan tetap memperhatikan anggaran dasar dan prinsip koperasi.

Adapun dalam rangka pemberian perlindungan kepada koperasi, pemerintah dapat menempuh kebijakan antara lain :

- Menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang hanya boleh diusahakan oleh koperasi
- Menetapkan bidang kegiatan ekonomi di suatu wilayah yang telah berhasil diusahakan oleh koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya.

Sementara itu pembinaan dan pengembangan bagi usaha kecil diatur dalam pasal 14 UU No. 9 Tahun 1995, yang menyatakan bahwa "Pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melakukan pembinaan dan pengembangan Usaha Kecil dalam bidang : **Produksi dan Pengolahan, Pemasaran, Sumber Daya Manusia, dan Teknologi**".

Masing-masing bidang pembinaan dalam lingkup UU No. 9 tahun 1995 ini, memiliki tujuan makin berdayanya (modal, daya saing dan sumber daya manusia) pengusaha kecil dan koperasi melalui pencapaian sasaran

**Tabel 1**  
**Sasaran Pembinaan Usaha Kecil**

PRODUKSI	PEMASARAN	SDM	TEKNOLOGI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan kemampuan manajemen &amp; teknik produksi</li> <li>• Meningkatkan kemampuan rancang bangun / rekayasa</li> <li>• Memberikan kemudahan dalam pengadaan sarana / prasarana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan kemampuan manajemen &amp; teknik pemasaran</li> <li>• Melaksanakan penelitian &amp; pengkajian pemasaran</li> <li>• Dukungan sarana &amp; promosi / uji coba pasar</li> <li>• Pengembangan lembaga pemasaran &amp; jaringan distribusi</li> <li>• Memasarkan produk Usaha Kecil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membudayakan kewirausahaan</li> <li>• Meningkatkan kemampuan teknis &amp; manajerial</li> <li>• Mengembangkan lembaga diklat &amp; konsultasi</li> <li>• Menyediakan tenaga penyuluh dan konsultan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan kemampuan teknik produksi &amp; pengendalian mutu</li> <li>• Meningkatkan kemampuan litbang desain baru</li> <li>• Insentif bagi Usaha Kecil yang menerapkan teknologi baru &amp; berwawasan lingkungan</li> <li>• Mempercepat alih teknologi</li> <li>• Mengembangkan lembaga litbang</li> </ul>

Sebagai wujud kesungguhan pemerintah dalam program pembinaan usaha kecil dan koperasi ini, pemerintah juga telah mengeluarkan produk hukum yang masih berada pada level politis yakni PP No. 44 tahun 1997 tentang Kemitraan.

PP ini mewajibkan bagi usaha besar dan menengah yang melaksanakan kemitraan dengan usaha kecil untuk memberikan informasi mengenai peluang dan perkembangan pelaksanaan kemitraan, menunjukkan penanggungjawab kemitraan, mentaati dan melaksanakan ketentuan yang telah diatur dalam perjanjian kemitraan, serta pembinaan terhadap mitranya. Sebaliknya, usaha kecil yang bermitra berkewajiban untuk meningkatkan kemampuan manajemen dan kinerja usaha secara berkelanjutan.

Sementara itu pada *organizational level* terdapat produk kebijakan yang berkaitan dengan pembinaan usaha kecil dan koperasi ini. Diantaranya adalah Inpres No. 4 tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan (GNMMK). Selanjutnya dalam tataran yang lebih rendah terdapat berupa SK Menteri Koperasi dan PPK No. 961/KEP/M/XI/1995 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan, dan No. 63/KEP/M/IV/1994 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan Koperasi dan Pengusaha Kecil dalam Repelita VI, yang secara garis besar berisi dua aspek kebijakan sebagai berikut :

a. Kebijakan Dasar

Meningkatkan prakarsa, kemampuan, dan peran serta pengusaha kecil melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia

dalam rangka mengembangkan dan memantapkan kelembagaan dan usaha untuk menjadikan peran utama di segala bidang kehidupan ekonomi rakyat.

b. Kebijakan Operasional

Untuk menjabarkan lebih lanjut kebijakan dasar tersebut ditetapkan kebijakan operasional yang juga merupakan 5 langkah strategi, yakni :

- Meningkatkan akses pasar dan memperbesar pangsa pasar
- Kemampuan akses terhadap modal dan memperkuat struktur permodalan.
- Meningkatkan kemampuan organisasi dan manajemen pengusaha kecil.
- Meningkatkan kemampuan akses dan penguasaan teknologi.
- Pengembangan Mitra.

Adapun produk kebijakan pada *operational level* dapat disebutkan misalnya pedoman yang dikeluarkan Bank Indonesia mengenai "Kebijakan dan Upaya Perbankan Dalam Membantu Pengembangan Usaha Kecil dan Koperasi" (1997). Pedoman ini pada dasarnya memuat ketentuan bahwa dalam rangka meningkatkan kemampuan perbankan dalam pelayanan usaha kecil dan koperasi, maka kalangan perbankan (termasuk bank asing dan campuran) diwajibkan untuk memenuhi ketentuan Paket Kebijakan Januari 1990 yang menggariskan bahwa minimal 20 % dari total kredit perbankan harus disalurkan untuk usaha kecil. Kredit ini sering disebut sebagai Kredit Usaha Kecil (KUK). Disamping itu, pedoman BI ini juga menekankan pentingnya perbankan untuk memberikan Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit kepada KUD (KKUD), Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya (KKPA), Kredit Perkebunan Inti Rakyat - Transmigrasi (PIR -

Trans), Kredit Umum Pedesaan (Kupedes), Kredit Kelayakan Usaha (KKU), dan sebagainya. Tidak ketinggalan juga adalah program perbankan untuk membantu pengembangan kelembagaan usaha kecil dan koperasi, serta pemberian bantuan teknis.

## Pola Pembinaan Organisasi Usaha Kecil

Kebijakan pemerintah dalam rangka pembinaan terhadap pengusaha kecil dan koperasi, dilakukan dengan menggunakan pola tertentu, dalam hal ini dengan *mengklasifikasikan kedalam kelompok secara berjenjang*, yang diharapkan kelompok-kelompok usaha kecil ini akan dapat makin membesar jika pembinaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan konsep dasarnya.

Adapun secara terinci, pola pembinaan pengusaha kecil dan koperasi yang ditempuh adalah sebagai berikut :

- a. Pengusaha kecil yang beraneka ragam usaha dan permasalahannya serta jumlahnya yang begitu besar, dalam pembinaannya dibagi menjadi 3 kelompok melalui:
  - Lapisan pengusaha *kecil kecil*.
  - Lapisan pengusaha *kecil menengah*.
  - Lapisan pengusaha *kecil atas*.
- b. Lapisan pengusaha kecil termasuk sektor informal dan tradisional dibina melalui pendekatan kelompok, baik dalam bentuk usaha bersama maupun dalam bentuk wadah koperasi. Melalui pendekatan kelompok/ koperasi para pengusaha kecil akan lebih mudah dibina

dalam rangka efisien usaha, pengembangan produk, meningkatkan akses terhadap lembaga keuangan, sehingga *bargaining position*-nya akan lebih kuat.

- c. Lapisan pengusaha kecil menengah yang sulit dibina melalui kelompok akan dibina melalui himpunan atau asosiasi-asosiasi usaha yang ada sehingga menjadi pengusaha kecil tangguh dengan ciri-ciri sebagai berikut:
  - Memiliki kewirausahaan yang mantap.
  - Memiliki perizinan yang lengkap.
  - Memiliki pembukuan yang dapat diaudit.
  - Menerapkan prinsip manajemen modern.
  - Menampung tenaga kerja,
  - Memiliki sarana dan modal kerja yang memadai.
  - Menggunakan teknologi tepat.
  - Mempunyai jaringan usaha yang luas.
  - Mempunyai kinerja yang meningkat.
  - Mematuhi kewajiban membayar pajak.
  - Memiliki kesadaran lingkungan.
- d. Lapisan pengusaha kecil atas yang juga kemungkinannya sulit dibina melalui pendekatan kelompok akan dibina melalui asosiasi atau secara individual untuk menjadi pengusaha menengah.

Dengan pola-pola pembinaan seperti inilah, program *pemberdayaan usaha kecil dan koperasi* diharapkan dapat meningkatkan daya mampu dan daya saingnya, terutama dalam menghadapi era globalisasi perdagangan dan investasi. Selanjutnya, sebelum dipaparkan

mengenai permasalahan dalam pembinaan usaha kecil dan koperasi, akan dikemukakan dahulu mengenai profil dan perkembangannya.

## Profil dan Perkembangan Usaha Kecil & Koperasi

Salah satu indikasi dari keberhasilan kebijakan pembinaan usaha kecil dan koperasi dapat diperhatikan dengan menilai sejauhmana usaha kecil dan koperasi telah berkembang, baik dilihat secara kuantitas kelembagaan maupun kuantitas permodalannya. Untuk itu, dibawah ini akan sedikit diuraikan mengenai profil atau kriteria usaha kecil, dan sekilas perkembangannya

Di Indonesia saat ini belum ada batasan dan kriteria yang baku mengenai usaha kecil. Berbagai instansi menggunakan batasan dan kriteria menurut fokus permasalahan yang dituju. Ada yang menggunakan nilai asset an volume usaha sebagai batasan dan ada yang menggunakan kriteria tenaga kerja.

Untuk lebih jelasnya dapat diberikan contoh sebagai berikut:

- Bank Indonesia dan Departemen Perindustrian mempunyai batasan yang sama, yaitu memiliki asset maksimal Rp 600 juta, di luar tanah dan bangunan, adalah pengusaha kecil.
- Biro Pusat Statistik menggunakan batasan jumlah tenaga kerja untuk pengusaha kecil, yaitu 5 samapi 19 orang.
- Departemen Perdagangan menggunakan batasan modal, yaitu kurang Rp 25 juta adalah pengusaha kecil.

- Departemen Keuangan menggunakan batasan asset dan omzet maksimal Rp 300 juta, di luar tanah dan bangunan, adalah pengusaha kecil.
- Kamar Dagang dan Industri Indonesia menentukan batasan pengusaha kecil dalam 11 (sebelas) jenis kegiatan dengan tolok ukur yang berbeda-beda, seperti nilai mesin dan peralatan, nilai modal dan lain-lain, sebagai berikut:
  - Pengusaha kecil bidang industri adalah yang memiliki nilai mesin dan peralatan kurang dari rp 100 juta.
  - Pengusaha kecil bidang perdagangan eceran adalah yang memiliki nilai persediaan dan tempat usaha kurang dari Rp 25 juta.
  - Pengusaha kecil bidang peternakan adalah yang memiliki nilai ternak kurang dari Rp 75 juta atau setara dengan 100 ekor sapi perah.
  - Pengusaha kecil bidang jasa adalah yang memiliki nilai persediaan, mesin, peralatan serta tempat usaha kurang dari Rp 25 juta.
  - Pengusaha kecil bidang konstruksi adalah yang memiliki kemampuan pemborong kurang dari Rp 100 juta sebagai pemborong tunggal untuk 4 (empat) bulan.

Adapun dilihat dari perkembangannya dapat diuraikan bahwa berdasarkan data dari Departemen Koperasi dan PPK, penyebaran koperasi di tingkat desa dan kecamatan yang berkarakteristik perdesaan (KUD) di seluruh wilayah Indonesia mencapai 97,2 % (data tahun 1997). Disisi lain, berdasarkan laporan BPS tahun 1996, jumlah pengusaha kecil berjumlah 34,2 juta. Jumlah ini tersebar pada semua sektor perekonomian, yakni : sektor pertanian (21,7 juta atau 63,61 %) ; perdagangan, hotel dan restoran (5,91 juta atau

17,39 %) ; industri pengolahan (2,58 juta atau 7,54 %) ; jasa (1,35 juta atau 3,39 %) ; bangunan (0,87 juta atau 2,53 %) ; keuangan, persewaan dan jasa kemasyarakatan (0,38 juta atau 1,12 %) ; pertambangan dan penggalian (0,09 juta atau 0,26 %) ; serta listrik, gas dan air bersih (0,02 juta atau 0,06 %).

Dilihat dari segi PDB (Produk Domestik Bruto), kontribusi pengusaha kecil juga cukup besar, yaitu 38,85 %, dengan perincian dari sektor pertanian (14,07 %), perdagangan, hotel dan restoran (10,60 %) ; industri pengolahan (3,99 %) ; jasa (2,86 %) ; bangunan (2,47 %) ; keuangan, persewaan dan jasa kemasyarakatan (1,44 %) ; serta listrik, gas dan air bersih (0,07 %).

### Permasalahan Pembinaan Usaha Kecil & Koperasi

Harus diakui bahwa berbagai program pembinaan terhadap usaha kecil dan koperasi yang telah dilakukan oleh pemerintah selama ini telah membawa hasil yang cukup menggembirakan, sebagaimana terlihat dari perkembangan yang digambarkan diatas. Namun tidak dapat disangkal pula bahwa implementasi kebijakan tersebut masih menghadapi beberapa masalah pokok (*critical problems*) yang cukup serius.

Masalah pokok yang dihadapi disini adalah bahwa para *pengusaha kecil dan koperasi belum memiliki daya mampu dan daya saing yang memadai, sehingga pertumbuhannya (asset maupun kesejahteraan) juga relatif rendah*. Hal ini terlihat dari dan atau disebabkan oleh adanya fenomena sebagai berikut :

1. Kemampuan permodalan rendah
2. Jenis usaha belum berorientasi pasar
3. Kemampuan manajemen lemah
4. Tidak memiliki akses komunikasi dan informasi
5. Tidak didukung keahlian dan teknologi produksi & pemasaran
6. Rentan terhadap persaingan (*defisit kompetisi*)
7. Lokasi usaha labil
8. Koordinasi vertikal & horizontal antar instansi pemerintah lemah.

Dari berbagai fenomena diatas, masalah permodalan merupakan salah satu aspek yang paling penting untuk ditingkatkan kinerjanya. Hal ini disebabkan adanya fakta yang menunjukkan bahwa penyebab kegagalan pembinaan bagi usaha kecil dan koperasi, yang sekaligus merupakan hambatan konkrit bagi mereka untuk mengembangkan usahanya bersumber pada masalah permodalan ini.

Untuk itulah maka melalui Paket Kebijakan Januari 1990 yang diperkuat lagi oleh Bank Indonesia, pemberian kredit usaha bagi industri kecil dan koperasi akan dikembangkan.

Dalam kaitan ini, berdasarkan laporan Bank Indonesia (1997) dapat disimak bahwa perkembangan Kredit Usaha Kecil (KUK) pada akhir Desember 1996 mencapai Rp. 49,3 triliun, atau meningkat sebesar 20,4 %, lebih sedikit rendah dibandingkan rata-rata pertumbuhan KUK selama 3 tahun sebelumnya sebesar 21,9 %. Dengan pertumbuhan tersebut, rasio KUK pada akhir Desember 1996 adalah sebesar 23,1 %, yang berarti merupakan rasio terendah apabila dibandingkan rasio KUK pada bulan yang sama (Desember) selama 3 tahun sebelumnya.

Disamping itu, penggunaan dana KUK secara sektoral menunjukkan bahwa sektor perdagangan dan sektor lain-lain masih mendominasi pemberian KUK oleh perbankan, yakni sebesar 68,4 %. Jika dibandingkan dengan akhir Desember 1992, terlihat bahwa sektor lain-lain yang sebagian besar untuk perumahan telah berhasil menggeser dominasi sektor perdagangan. Disini sektor perindustrian juga mengalami penurunan pangsa.

Apabila data perkembangan KUK ini diamati lebih jauh, nampak bahwa sesungguhnya masih banyak pengusaha kecil yang belum memanfaatkannya. Hal ini antara lain disebabkan karena pengusaha kecil belum mampu mengungkapkan kelayakan usahanya, adanya keterbatasan aspek pemasaran, teknik produksi yang relatif masih sederhana, manajemen dan organisasi yang belum profesional, serta belum mampunya memenuhi persyaratan teknis bank seperti jaminan dan perijinan.

Sementara itu, dari sisi perbankan yang menjadi masalah antara lain adalah bahwa sistem perbankan belum ditunjang oleh jaringan kantor cabang yang berwenang

memberikan KUK, serta kurangnya pengalaman perbankan dalam membiayai usaha kecil dan koperasi. Disamping itu, salah satu masalah yang sangat krusial adalah adanya indikasi mengenai dunia perbankan yang enggan memberikan atau menyalurkan kreditnya kepada usaha kecil dan koperasi dengan berbagai alasan, khususnya menyangkut kelayakan usaha tersebut dan kemungkinan macetnya pembayaran kredit.

Dengan mengamati fenomena seperti diatas, maka arah pembinaan sesungguhnya tidak semata-mata ditujukan kepada para pengusaha kecil dan koperasi saja, tetapi juga pembinaan kepada perbankan, dalam pengertian perlu dilakukan pengawasan secara ketat oleh otoritas perbankan (Bank Indonesia) mengenai pelaksanaan Paket Kebijakan Januari 1990 dan Pedoman yang telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

Secara detail, perkembangan KUK yang disalurkan kepada pengusaha kecil dan koperasi, secara sektoral dapat dilihat pada tabel 2 dibawah ini.

Tabel 2  
**KUK Menurut Sektor Ekonomi (dalam triliun rupiah)**

SEKTOR	Desember 1992		Desember 1996	
	Rp	%	Rp	%
Pertanian	1,80	7,9	3,96	8,0
Perindustrian	2,36	10,4	3,36	6,8
Perdagangan, Restoran & Hotel	10,36	45,8	14,99	30,4
Jasa-jasa	3,76	16,6	8,23	16,7
Lain-lain	4,34	19,2	18,75	38,0

Sementara untuk data mengenai koperasi, Didik J. Rachbini mencatat sebagai perkembangan penyaluran kredit bagi berikut :

Tabel 3  
**Posisi Kredit Kepada Koperasi 1987 – 1991 (dalam milyar rupiah)**

Akhir Tahun / Bulan	Investasi	Modal Kerja	Jumlah
1987 : Desember	74,30	209,92	284,22
1988 : Desember	51,97	313,77	265,74
1989 : Desember	57,32	333,66	390,98
1990 : Desember	71,03	385,63	456,66
1991 : April	74,47	523,28	597,75

Sumber : Laporan BI (dalam Didik J. Rachbini, 1994)

## Jenis-Jenis Pola Interaksi yang Dapat Dikembangkan

Dalam program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi, diperlukan optimalisasi peran dari berbagai pihak yang terkait, baik dari pihak pemerintah (pusat dan daerah), kalangan perbankan, pengusaha besar dan menengah, serta masyarakat.

Beberapa bentuk interaksi lintas sektoral yang dapat dikembangkan untuk memberdayakan pengusaha kecil dan koperasi ini dapat dilihat pada tabel 4 dibawah ini, yang sebagian diantaranya disarikan dari pokok-pokok penjelasan menko ekku wasbang dalam sidang kabinet terbatas tanggal 22 april 1997.

Tabel 4  
Pola Interaksi Dalam Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi

Pemerintah	Perbankan	Usaha Menengah & Kuat	Masyarakat Luas
<ul style="list-style-type: none"> <li>Menciptakan iklim usaha yang kondusif melalui regulasi yang "berpihak"</li> <li>Menyusun rencana pembinaan secara umum / makro</li> <li>Menyediakan sarana diklat bagi pengusaha kecil &amp; kurikulumnya</li> <li>Melakukan penelitian &amp; kajian tentang strategi pengembangan usaha kecil</li> <li>Melaksanakan sosialisasi terhadap teknologi aplikatif</li> <li>Memberikan penyuluhan secara teratur &amp; periodik</li> <li>Menciptakan sarana transportasi untuk membuka kendala lokasi</li> <li>Menyusun Daftar Rekanan Pengusaha Kecil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan pinjaman modal dengan syarat ringan</li> <li>Memberikan syarat<sup>2</sup> yang mudah dan prosedur yang cepat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menjalin kemitraan dan membuat laporan periodik mengenai kemitraan tersebut</li> <li>Memberikan bantuan manajemen</li> <li>Membantu menyediakan jaringan pemasaran dan distribusi</li> <li>Melatih pembuatan neraca rugi-laba &amp; tata cara pembukuan</li> <li>Melakukan pengkaderan</li> <li>Mengkaji kemungkinan dilakukannya diversifikasi usaha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membantu penyerapan / penggunaan produk</li> </ul>

## Rekomendasi Kebijakan

Dari berbagai permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil dan koperasi sebagaimana disebutkan diatas, serta memperhatikan berbagai kebijakan pembinaan yang sedang dan akan dilakukan pemerintah, maka dapat diajukan beberapa saran kebijakan (*policy advice*) dalam upaya pengembangan daya

mampu dan daya saing bagi usaha kecil dan koperasi sebagai berikut :

Kebijakan usaha kecil dan koperasi, secara makro perlu diarahkan kepada pengembangan dan penguatan sektor primer (pertanian, perkebunan) maupun sektor sekunder dalam skala kecil (industri rumah tangga), sehingga secara

komprehensif akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembinaan perekonomian nasional. Secara mikro, kebijakan pembinaan ini perlu diprioritaskan bagi usaha-usaha yang berbasis agroindustri maupun agrobisnis, karena memang jumlah penduduk di Indonesia lebih banyak tersebar di wilayah perdesaan.

Kebijakan pendanaan atau pemberian modal bagi usaha kecil dan koperasi perlu dipertegas hanya bagi jenis usaha yang produktif dan memiliki kelayakan usaha.

Pada saat yang bersamaan, kebijakan pendayagunaan permodalan usaha kecil dan koperasi perlu dibarengi dengan pelatihan-pelatihan manajerial, misalnya cara menyusun studi kelayakan usaha, teknik pembukuan dan pelaporan usaha, metode distribusi dan marketing, teknologi terapan dalam produksi, dan sebagainya.

Untuk mempertegas upaya perlindungan bagi usaha kecil dan koperasi, pemerintah perlu menciptakan atau menyediakan kawasan-kawasan khusus yang diperuntukkan bagi pengembangan dan atau pemasaran hasil usaha kecil dan koperasi.

Program kemitraan usaha antara pengusaha kecil dan koperasi dengan pengusaha besar dan menengah perlu ditindaklanjuti, dengan disertai pengawasan dan evaluasi secara ketat oleh pemerintah.

## Penutup

Keberhasilan pembangunan nasional tidak saja ditentukan oleh keberhasilan

pertumbuhan ekonominya, tetapi juga ditentukan oleh sejauh mana hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat. Jika aspek pertumbuhan dan pemerataan ini dapat dicapai secara seimbang, maka stabilitas sosial ekonomi – bahkan stabilitas politik – akan dapat tercapai pula. Oleh karena itu, salah satu kunci meraih keberhasilan pembangunan secara menyeluruh adalah dirumuskan dan atau ditetapkannya kebijakan publik yang adil dan kondusif bagi perkembangan usaha kecil dan koperasi.

Dalam kaitan inilah maka kesungguhan pemerintah untuk membina, membantu dan memberdayakan usaha kecil dan koperasi sangat dinantikan. Termasuk dalam hal ini adalah kesungguhan untuk membuka akses terhadap sumber-sumber permodalan / kredit yang memang sangat terbatas. Namun harus diperhatikan pula bahwa program pengembangan permodalan bagi usaha kecil dan koperasi ini harus dilakukan secara komprehensif, dalam pengertian harus diiringi dengan pembinaan bidang lainnya, baik manajemen, teknologi dan pengembangan kewirausahaannya.

## Daftar Pustaka

- Naisbitt, John, *Global Paradox*, New York : Avon Books, 1993
- Prawiranegara, A. Sidik, "Kebijaksanaan Pembinaan Pengusaha Kecil Khususnya Tentang Organisasi Usaha di Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Pengusaha Kecil : Penting dan*

- Kompleksitas Masalahnya*, Jakarta : PAU-IS-UI, November 1994
- Rachbini, Didik J., "Pembinaan Pengusaha Kecil : Akses Terhadap Modal dan Perkreditan", dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, *Pengusaha Kecil : Penting dan Kompleksitas Masalahnya*, Jakarta : PAU-IS-UI, November 1994
- Republik Indonesia, UU Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian.
- \_\_\_\_\_, UU Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil.
- \_\_\_\_\_, PP Nomor 44 tahun 1997 tentang Kemitraan.
- Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan.
- Keputusan Menteri Koperasi dan PPK Nomor 63/KEP/M/IV/1994 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan Koperasi dan Pengusaha Kecil dalam Repelita VI.
- \_\_\_\_\_, Nomor 961/KEP/M/XI/1995 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan.
- Kantor Menko Ekkus Wasbang, *Pokok-Pokok Penjelasan Menko Ekkus Wasbang dalam Sidang Kabinet Terbatas*, Jakarta, 22 April 1997.
- Bank Indonesia, *Kebijakan dan Upaya Perbankan Dalam Membantu Pengembangan Usaha Kecil dan Koperasi*, Jakarta, April 1997.

## **KOORDINASI, EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PEMBANGUNAN DI WILAYAH KECAMATAN**

(Kondisi dan Permasalahan)

Kejelasan dan ketepatan dalam pelaksanaan tugas-tugas Pemerintah dan pembangunan di Wilayah Kecamatan, serta pelaksanaan koordinasi yang baik merupakan tuntutan strategis yang perlu segera dilaksanakan, mengingat tuntutan pelaksanaan tugas secara kuantitatif di satu pihak dan tuntutan kualitatif di lain pihak, semakin meningkat. Namun, dalam kenyataannya, sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan di Wilayah Kecamatan masih menghadapi berbagai hambatan. Hasil penelitian dengan memfokuskan kajian terhadap 5 (lima) dimensi utama yaitu koordinasi perencanaan, koordinasi pelaksanaan, koordinasi monitoring, pengawasan dan evaluasi, kualitas pelayanan serta tingkat partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, menunjukkan bahwa koordinasi pembangunan di Kecamatan masih kurang baik, sehingga efektivitas dan efisiensi pembangunan tidak optimal. Kondisi ini ditentukan oleh 5 pelaku utama, yaitu Desa / Kelurahan, masyarakat, Instansi Vertikal dan Otonom yang ada di Kecamatan, Camat, dan Instansi-instansi di tingkat yang lebih tinggi yang terkait baik langsung atau pun tidak langsung dengan pembangunan di Kecamatan. Secara umum, kurang baiknya koordinasi pembangunan di Kecamatan, disebabkan oleh delapan faktor dominan yaitu: kurangnya jumlah sumber daya manusia instansi vertikal dan otonom; rendahnya kualitas dan dedikasi aparatur; kurangnya dana untuk koordinasi; adanya dominasi pusat atau instansi atasan, kurangnya partisipasi masyarakat, sebagai dampak dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat; kondisi geografis yang kurang menguntungkan; kekakuan peraturan perundang-undangan; serta rendahnya kualifikasi, kemampuan, dan peranan camat dalam melakukan pengkoordinasian pembangunan di wilayahnya.

### *Latar Belakang Permasalahan*

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dibagi ke dalam beberapa tingkatan wilayah dan daerah otonom berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II sebagai penjabaran dari asas desentralisasi, sementara penjabaran dari asas dekonsentrasi dibentuk wilayah - wilayah

administratif yaitu Propinsi, Kabupaten/ Kotamadya, dan Kecamatan.

Pemerintah Wilayah Kecamatan, sebagai wilayah administrasi terdepan, bertugas mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang ada di kecamatan yang tidak hanya menyangkut institusi dekonsentrasi, melainkan juga institusi desentralisasi dan pelaksanaan tugas-tugas pembantuan. Oleh karena itu, kejelasan dan ketepatan dalam pelaksanaan tugas-tugas Pemerintah dan pembangunan.

Wilayah Kecamatan merupakan tuntutan strategis yang perlu segera diantisipasi mengingat tuntutan pelaksanaan tugas secara kuantitatif di satu pihak dan tuntutan kualitatif di lain pihak semakin meningkat. Dengan demikian, koordinasi, pembinaan, pengamanan, pengendalian serta pemberian petunjuk operasional di tingkat kecamatan sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan di Wilayah Kecamatan masih mengalami berbagai hambatan, seperti masih adanya ketidakjelasan kegiatan-kegiatan yang merupakan kewenangan instansi-instansi vertikal atau otonom yang ada di Kecamatan, sehingga terjadi ketidaktepatan waktu, personil, bahkan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan realisasinya. Demikian juga perencanaan dan pelaksanaan kegiatan suatu instansi yang ada di kecamatan kurang memperhatikan keterkaitan hubungan kerja instansional, dan masalah-masalah lainnya.

Secara umum permasalahan koordinasi pembangunan di Kecamatan dapat diidentifikasi sebagai berikut: *Pertama*, belum optimalnya pelaksanaan koordinasi tempat/lokasi dan penjadualan antar instansi di Wilayah Kecamatan; *Kedua*, belum dilaksanakan identifikasi keterkaitan tugas, wewenang, dan kepentingan antar instansi secara optimal; *Ketiga*, monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas instansi vertikal dan otonom yang ada di Wilayah Kecamatan belum dilaksanakan secara optimal; *Keempat*, petunjuk umum dan petunjuk pelaksanaan yang diberikan instansi vertikal atau pemerintah wilayah kecamatan kepada instansi vertikal di kecamatan, belum dilaksanakan secara optimal, atau petunjuk yang diperlukan belum lengkap atau bahkan tidak ada; *Kelima*, kurangnya sumber dana dan sumber daya lainnya sebagai penunjang pelaksanaan koordinasi.

### *Lingkup Penelitian*

Penelitian ini meliputi beberapa kecamatan yang ada di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, yaitu: Kec. Pandeglang dan Mandalawangi (Kab/Dati II Pandeglang); Kec. Cibadak dan Rangkasbitung (Kab/Dati II Lebak); Kec. Purwakarta dan Campaka (Kab/Dati II Purwakarta); Kec. Subang Kota dan Pagaden (Kab/Dati II Subang); Kec. Kuningan dan Luragung (Kab/Dati II Kuningan); Kec. Majalengka Kota dan Sukahaji (Kab/Dati II Majalengka); Kec. Sukaraja dan Sukabumi (Kab/Dati II Sukabumi); Kec. Bogor Timur dan Bogor Barat (Kodya/Dati II Bogor); Kec. Sodonghilir dan Singaparna (Kab/Dati II Tasikmalaya); Kec. Ciamis Kota dan Cipaku (Kab/Dati II Ciamis).

### *Tujuan Penelitian*

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui kondisi pelaksanaan koordinasi yang telah berjalan beserta berbagai permasalahan yang terkait dengan koordinasi pembangunan di Wilayah Kecamatan, sebagai bahan pertimbangan dalam perumusan kebijaksanaan Tentang Pelaksanaan Tugas Kepala Wilayah kecamatan, yang menyangkut wewenang, fungsi dan tugas dalam mengkoordinasikan berbagai kegiatan di wilayahnya, guna memperlancar proses pembangunan di Wilayah Kecamatan.

## *Metode dan Variabel Penelitian*

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *Metode Deskriptif Survey*. Penyelidikan dilakukan dalam waktu yang bersamaan terhadap sejumlah individu atau unit secara sampel. Responden penelitian terdiri dari: Kabag Pemerintahan Umum, Kabag Pemerintahan Desa, Kabag Pembangunan, Kabag Kesra, Kepala Kantor BANGDES (di Kabupaten Dati II); Camat, Kepala/Petugas Instansi Vertikal, Kepala/Petugas Instansi Otonom, Kapolsek, Danramil (di Kecamatan); Kepala Desa, Ketua LKMD, dan Ketua PKK (di Desa/Kelurahan). Sementara itu, variabel penelitian meliputi: Kualitas Koordinasi Perencanaan; Kualitas Koordinasi Pelaksanaan; Kualitas Koordinasi Monitoring, pengawasan dan Evaluasi; Kualitas Pelayanan; Serta Tingkat Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat.

## *Hasil Penelitian*

Dalam koordinasi pembangunan di Wilayah Kecamatan, ditentukan oleh 5 pelaku utama, yaitu Desa/Kelurahan, masyarakat, Instansi Vertikal dan Otonom yang ada di Kecamatan, Camat, dan Instansi-instansi yang ada di tingkat atasnya yang terkait baik langsung atau pun tidak dengan pembangunan di Kecamatan. Sementara itu, dilihat dari prosesnya, koordinasi pembangunan di Kecamatan dapat dilihat dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan dan pembinaan, serta partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Sehubungan dengan lima pelaku utama, serta proses pelaksanaan koordinasi tersebut, untuk meningkatkan koordinasi dalam upaya pencapaian efektivitas dan efisiensi pembangunan di Kecamatan, perlu diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perencanaan di Desa dilaksanakan oleh LKMD, yang dibahas saat Rapat LKMD dengan Ketua LKMD sebagai pimpinan; Camat dan petugas BANGDES Kecamatan sebagai pengarah; Pengurus LKMD, LMD, dan aparat pemerintah yang ada di Desa sebagai peserta. Dalam kesempatan tersebut, dibahas rencana proyek-proyek yang diusulkan oleh LKMD, lalu usulan proyek yang telah disepakati itu disampaikan kepada LMD untuk disahkan. Selanjutnya, proyek yang telah disahkan oleh LMD diajukan oleh Kepala Desa kepada Camat.

Dalam kenyataannya, perencanaan tahunan pada tingkat Desa/Kelurahan sekarang ini masih kurang baik. Kurang baiknya perencanaan di Tingkat Desa/Kelurahan, juga ditunjukkan dengan masih banyaknya rencana yang kurang memperhatikan kemungkinan-kemungkinan negatif yang akan terjadi. Perencanaan yang dibuat belum mampu menjangkau situasi dan kondisi yang akan datang, bahkan dalam satu periode perencanaan sekali pun (1 tahun). Selain itu, dalam forum-forum koordinasi di Tingkat Kecamatan seperti Rapat UDKP dan Temu Karya LKMD, meskipun sebagian besar aparat desa (antara lain kepala desa dan ketua LKMD) taat mengikuti forum-forum tersebut, namun masih terdapat kepala desa dan ketua LKMD yang tidak berperan bahkan tidak aktif dalam forum-forum koordinasi tersebut.

2. Instansi vertikal dan otonom yang ada di Kecamatan belum sepenuhnya memperhatikan hubungan atau keterkaitan antar sektor. Keadaan seperti ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pekerjaan dalam suatu waktu dan tempat, yang menimbulkan kegagalan pelaksanaan kegiatan, atau terdapatnya aspek yang tidak dikerjakan karena setiap instansi merasa bukan pekerjaannya. Selain itu, penyiapan jumlah, kualifikasi, dan kualitas tenaga kerja, serta peralatan dan mesin dalam suatu kegiatan relatif kurang, yang disebabkan oleh terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki.
3. Pemanfaatan hasil kegiatan yang telah dilaksanakan sebagai acuan bagi perencanaan selanjutnya, kurang dilaksanakan. Demikian juga mekanisme *bottom-up planning* belum dilaksanakan dengan baik. Hal ini tercermin dari seringnya perubahan atas rencana yang telah ditetapkan, selain akibat situasi dan kondisi yang menuntut untuk diadakannya perubahan, juga karena adanya dominasi dari pihak atasan yang cukup kuat dalam menentukan rencana kegiatan di kecamatan.
4. Peran Camat dalam mengkoordinasikan perencanaan pembangunan di wilayahnya terutama dalam pengumpulan data dan informasi bagi penyusunan rencana pembangunan Desa, masih sangat kurang. Dalam membuat perencanaan, Camat bertindak tanpa data dan informasi yang lengkap, sehingga kegiatan yang dilakukan kurang bermanfaat bagi masyarakat atau penempatan lokasi tidak sesuai. Kelemahan ini juga dibarengi dengan kurang dilaksanakannya pembahasan rencana instansi vertikal dan otonom oleh Camat beserta instansi lainnya dalam rangka memadukan berbagai rencana yang ada.
5. Daftar Inventarisasi Kegiatan Pembangunan Dan Pedoman Pelaksanaan, tidak selalu diberikan oleh Kepala Daerah. Padahal, sesuai dengan Inmendagri, penyampaian Daftar Inventarisasi dan Pedoman Pelaksanaan ini dimaksudkan agar Camat menguasai data dan informasi tentang: Penyebaran lokasi kegiatan di Kecamatan; Keterkaitan suatu kegiatan dengan kegiatan/proyek lainnya, termasuk dalam hubungannya dengan persiapan untuk memelihara kelestarian lingkungan hidup; Identifikasi jenis-jenis kegiatan yang karena sifatnya memerlukan peranserta langsung masyarakat; Luas tanah dan lokasi yang harus disediakan untuk suatu kegiatan, selanjutnya sebagai bahan bagi Camat dalam mengajukan usulan tentang tata letak yang tepat; Dan agar Camat menguasai tentang biaya konstruksi kegiatan di wilayahnya, sehingga dapat diketahui penyiapan jumlah dan kualitas tenaga kerja, serta bahan yang diperlukan oleh kegiatan yang bersangkutan.
6. Pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan di tingkat kelurahan tidak selalu tepat jadwal. Pengunduran waktu sudah menjadi kebiasaan. Hal tersebut mempengaruhi respon masyarakat terhadap berbagai program atau kebijaksanaan yang disampaikan oleh pihak kecamatan. Apalagi dalam kondisi tertentu, aparat kecamatan sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah yang ada di atasnya sering memberikan harapan-harapan kepada masyarakat, seperti perbaikan sarana dan prasarana desa, serta perbaikan kehidupan masyarakat desa.

7. Petunjuk pelaksanaan yang diberikan Camat kepada Desa/Kelurahan atau Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan merupakan salah satu instrumen dalam menciptakan koordinasi yang baik. Namun, ternyata masih banyak camat yang tidak memberikan petunjuk pelaksanaan terhadap kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan itu.
8. Unsur perencana BAPPEDA Tingkat II dan Kepala Kantor Bangdes Kabupaten/kotamadya dalam pelaksanaan diskusi UDKP Kecamatan atau Temu Karya LKMD bertindak sebagai pengarah. Peran kedua unsur ini dalam kenyataannya dinilai masih kurang.
9. Kurangnya disiplin aparat desa, serta kondisi sarana dan prasarana desa yang kurang baik, merupakan dua faktor yang dominan penyebab lemahnya pendokumentasian laporan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan di Desa/Kelurahan. Sementara yang menjadi kendala dalam melakukan komunikasi antara Desa/Kelurahan dengan Camat, selain kurangnya disiplin aparat desa sendiri, juga karena letak geografis desa-desa yang ada relatif jauh dengan kota kecamatan.
10. Laporan yang semestinya dilakukan instansi vertikal dan otonom, baik yang sifatnya rutin maupun insidental (apabila ada hal-hal atau permasalahan yang perlu segera mendapat penyelesaian); Baik kegiatan yang akan dilaksanakan, sedang dilaksanakan, maupun laporan kegiatan yang telah dilaksanakan; terhadap Camat maupun terhadap instansi atasannya, sering kali tidak dibuat oleh instansi-instansi yang ada di Kecamatan tersebut.
11. Keefektifan instruksi yang disampaikan Camat baik kepada instansi vertikal dan otonom maupun kepada desa/kelurahan yang ada di wilayahnya, merupakan salah satu syarat tercapainya tujuan pembangunan. Namun, instruksi yang diberikan Camat dirasakan kurang baik. Sering kali Camat memberikan instruksinya dalam bentuk lisan, atau secara tidak langsung melalui perantara pihak lain. Dengan demikian, arus informasi tidak berjalan lancar. Ketidaksampaian informasi, kesalahan isi pesan, keterlambatan penyampaian informasi, dan lain-lain, sering terjadi. Dispersi informasi semacam ini, baik langsung atau pun tidak, dapat menjadi kendala bagi kelancaran pelaksanaan kegiatan pembangunan di Kecamatan.
12. Monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Camat masih kurang. Hal ini menyebabkan kurang efektif dan kurang efisiennya kegiatan pembangunan yang dilakukan. Demikian juga, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Camat nampak belum optimal dilaksanakan. Pemberian sanksi terhadap pihak-pihak yang lalai atau kurang mengindahkan ketentuan yang ada, masih kurang berjalan, dimana budaya ewuh pakewuh masih melekat kuat, tidak hanya di kalangan masyarakat melainkan pula di kalangan birokrat termasuk aparat kecamatan, sehingga menyebabkan • lemahnya tindakan sanksi yang diberikan.

13. Sementara itu, terdapat 6 (enam) permasalahan pokok mengenai koordinasi pelaporan, pengawasan dan pembinaan yang terkait dengan tugas dan fungsi Instansi Teknis yang membawahi Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan serta instansi lainnya yang terkait. Keenam permasalahan tersebut adalah: Pertama, kurangnya konsultasi instansi teknis yang membawahi instansi-instansi di kecamatan dengan camat, apabila akan dilakukan pengangkatan kepala/petugas instansi tersebut di kecamatan. Kedua, pejabat penilai kurang memperhatikan pertimbangan Camat dalam melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan petugas instansi di kecamatan. Tiga, kurangnya tindakan administratif terhadap petugas instansi yang lalai atau tidak mengindahkan ketentuan koordinasi, yang dikenakan pejabat atasannya. Keempat, kurangnya pengawasan dari aparat pengawas Departemen/LPND-nya terhadap kegiatan yang dilakukan oleh instansi yang ada di Kecamatan. Kelima, kurangnya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Departemen/LPND terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuan koordinasi oleh instansi yang ada di Kecamatan. Dan terakhir, tembusan hasil pengawasan aparat pengawas Departemen/LPND jarang disampaikan kepada Camat.
14. Pelayanan dan ketanggapan aparat kecamatan terutama camat terhadap aspirasi masyarakat dinilai masih relatif kurang, antara lain terhadap upaya untuk mengatasi pengangguran, perhatian terhadap penggunaan tenaga kerja, pembangunan prasarana desa dan pengembangan perekonomian desa, pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) kepada masyarakat, serta dalam penyelesaian perselisih-perselisihan yang diajukan oleh Kepala Desa atau masyarakat.
15. Pembinaan kehidupan masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan melayani masyarakat, pemberian penerangan kepada seluruh instansi dan masyarakat Desa mengenai kebijaksanaan pemerintah, dan pembinaan serta pengembangan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Desa (LBD) di Wilayah Kecamatan, serta perlombaan Desa dalam rangka merangsang pelaksanaan pembangunan Desa, dinilai oleh masyarakat masih kurang baik.

Demikian juga penjelasan Camat bersama petugas instansi dan Kepala Desa kepada masyarakat mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan serta manfaat langsung maupun tidak langsungnya bagi masyarakat, serta penyiapan dukungan dan pembinaan gerakan peranserta masyarakat, tidak selalu dilaksanakan.

Di lain pihak, masyarakat pun kurang respon/berpartisipasi terhadap kebijaksanaan instansi dan program-program kerja instansi di Kecamatan. Kurang baiknya partisipasi masyarakat terhadap program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai instansi di Kecamatan, dipengaruhi oleh kualitas pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan oleh aparat kurang baik maka partisipasi masyarakat pun akan rendah. Memperhatikan hubungan timbal balik seperti tersebut, maka rendahnya partisipasi masyarakat terhadap program dan kebijaksanaan instansi disebabkan rendahnya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

16. Secara umum, kurang baiknya koordinasi pembangunan di Kecamatan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pembinaan, dan evaluasi, maupun dalam peran serta masyarakat, terutama disebabkan oleh 8 (delapan) alasan utama yang dominan yaitu: *Pertama*, alasan kuantitas Sumber Daya Manusia; *Kedua*, alasan kualitas dan dedikasi SDM dengan lebih spesifik SDM aparatur; *Ketiga*, alasan pendanaan (keuangan); *Keempat* karena adanya dominasi pusat atau atau instansi atasannya; *Kelima*, alasan partisipasi dan budaya masyarakat; *Keenam* kondisi geografis, terutama jauh dekatnya kelurahan terhadap ibukota kecamatan, atau jauh/dekatnya kecamatan terhadap ibukota kabupaten, atau juga tingkat kelabilan/kestabilan lahan, serta kemudahan lokasi tersebut dijangkau oleh informasi; *Ketujuh* karena dominasi peraturan perundangan. Dan *kedelapan* adalah alasan kualifikasi, kemampuan, dan peranan camat dalam melakukan pengkoordinasian pembangunan di wilayahnya.

### Rekomendasi

*Pertama*, pemenuhan kuantitas Sumber Daya Manusia di Kecamatan, terutama penambahan jumlah petugas-petugas Instansi Vertikal dan Dinas Otonom di Kecamatan. Jumlah petugas instansi vertikal dan Dinas Otonom seyogyanya disesuaikan dengan keluasan wilayah garapan dan jumlah penduduk di Kecamatan.

*Kedua*, peningkatan kualitas dan dedikasi aparat baik di tingkat Desa, Kecamatan (aparat Kecamatan dan para petugas Instansi Vertikal dan Dinas Otonom di Kecamatan), serta aparat pada instansi-instansi teknis terkait yang ada di tingkat atasnya, terutama di Kabupaten Daerah Tingkat II. Peningkatan kualitas aparat bisa dilakukan melalui berbagai jenis diklat, tidak kecuali para aparat di tingkat Desa/Kelurahan. Sementara untuk meningkatkan disiplin dan dedikasi aparat, perlu dilakukan pembekalan moralitas yang tinggi, serta penegakkan sanksi disiplin yang tegas.

*Ketiga*, peningkatan pendanaan bagi koordinasi pembangunan di kecamatan. Biaya koordinasi, seyogyanya tidak hanya mengandalkan swadaya. Selain Dana koordinasi pada Tingkat Kecamatan, juga perlu adanya dana bagi musyawarah di tingkat Desa.

*Keempat*, dominasi pusat atau atau instansi atasan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan seyogyanya dikendorkan. Dengan kata lain perlu makin dikembangkannya budaya *bottom up planning* yang selaras dengan *top down policy*. Hal ini atas pertimbangan, bahwa sesungguhnya pembangunan yang dilaksanakan harus sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat setempat. Untuk itu, pendorongan dominasi atasan harus dibarengi dengan pemberdayaan masyarakat.

*Kelima*, untuk menggerakkan partisipasi dan memberdayakan masyarakat, selain melalui penjelasan, pembinaan, serta kampanye informasi-informasi pembangunan oleh aparat, juga perlu ditempuh melalui metode persuasif yaitu peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan. Apabila masyarakat merasa dilayani dan diperhatikan dengan baik, maka masyarakat pun akan memberikan respon yang baik terhadap program pemerintah.

*Keenam* untuk mengatasi kendala geografis, terutama jauhnya desa/kelurahan ke ibukota kecamatan, atau jauhnya kecamatan ke ibukota kabupaten, perlu peningkatan kemudahan lokasi tersebut untuk dijangkau oleh informasi. Pengadaan sarana dan prasarana komunikasi seperti listrik, telephone, televisi, radio dan sebagainya, perlu ditingkatkan.

*Ketujuh*, untuk mengurangi dominasi peraturan perundang-undangan yang dirasakan sangat mengikat dan kaku sehingga menghambat kelancaran pembangunan, perlu adanya peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Peninjauan diarahkan kepada perbaikan agar peraturan perundang-undangan yang ada lebih akomodatif terhadap pembangunan yang dilaksanakan serta fleksibel terhadap berbagai perubahan, namun tetap terkendali.

*Kedelapan* untuk meningkatkan kualifikasi, kemampuan, dan peranan camat dalam melakukan koordinasi pembangunan di wilayahnya, serta melaksanakan tugas-tugas lainnya, maka selain selektivitas dalam penunjukkan calon Camat, juga perlu pembinaan dan peningkatan kualitas/kemampuan camat melalui berbagai diklat, penataran dan sejenisnya.

Disarikan dari laporan penelitian LAN Perwakilan Jawa Barat, 1996, tentang  
"Peningkatan Koordinasi Pelaksanaan Tugas-Tugas Di Wilayah Kecamatan Dalam Rangka Efisiensi  
Dan Efektivitas Pembangunan", oleh **Baban Sobandi**

## KONDISI DAN PERMASALAHAN DIKLAT PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DAERAH

Pendidikan dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil di daerah telah banyak dilakukan. Namun demikian, data dan informasi yang akurat mengenai jenis diklat yang telah dilaksanakan kondisi penyelenggaraan, masalah yang dihadapi, kemanfaatan diklat, dan diklat yang diperlukan untuk masa yang akan datang, belum tersusun dalam kumpulan data yang lengkap. Hal ini dibuktikan dari hasil penelitian terhadap penyelenggaraan diklat di Jawa Barat yang menunjukkan, bahwa: Secara umum efektivitas diklat yang diselenggarakan masih kurang. Kurang efektifnya diklat tersebut, antara lain disebabkan oleh kurang dilaksanakannya penilaian kebutuhan diklat, kurang lengkapnya sarana dan prasarana diklat, serta masih rendahnya kualitas widyaiswara. Temuan lainnya adalah, bahwa penanganan terhadap diklat struktural lebih baik dibandingkan diklat teknis fungsional dan teknis manajemen. Sementara itu, berbagai jenis diklat yang diperlukan di Daerah saat ini antara lain diklat struktural yang relevan, Diklat Kepemimpinan, AMT, ANJAB, Analisis Manajemen, O & M, Diklat Manajemen Proyek, Diklat Kebendaharawanan, Diklat Manajemen Perkantoran, Diklat Kearsipan, Diklat Bahasa Inggris, Diklat Komputer, Diklat Manajemen Kehumasan, Diklat Pemerintahan Desa, Diklat Protokoler, Diklat Pengambilan Keputusan, Diklat Keuangan Daerah, Diklat Kepegawaian/Personalia, Diklat Metode dan Prosedur Penelitian, Diklat Pengawasan, Diklat AMDAL, Diklat Manajemen Perencanaan Pembangunan, Diklat TOT, Diklat Pustakawan, Diklat Perkoperasian, Diklat Pembukuan/Tata Buku, Diklat Budaya Kerja dan Diklat Kepegawaian Daerah. Sementara itu, masalah yang dihadapi oleh individu PNS di Daerah antara lain kurangnya kesempatan untuk mengikuti diklat; Rendahnya kemampuan dan kurangnya wawasan, baik wawasan keilmuan maupun wawasan terhadap dunia luar. Keterjebak dalam kegiatan rutin sehingga tidak bisa mengikuti perkembangan yang terjadi. Penugasan untuk diklat terlalu terburu-buru/mendesak; Jabatan dipegang sebelum diklat. Persaingan tidak sehat untuk memperoleh kesempatan diklat; Hambatan usia dalam mengikuti diklat; Seleksi penerimaan untuk mengikuti diklat kurang baik; Kurangnya dukungan dan diklat bagi peserta; Diklat yang tidak diikuti promosi; Serta kurangnya dukungan dari atasan terhadap keikutsertaan staf dalam suatu diklat.

### *Latar Belakang Permasalahan*

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan perangkat aparatur negara yang menyelenggarakan roda pemerintahan. Berdasarkan kenyataan sekarang ini, belum semua PNS mempunyai kualitas sebagaimana diharapkan, sehingga mampu memberikan

pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dan mampu menciptakan inovasi-inovasi baru bagi perbaikan kinerja pemerintahan dan pembangunan. Hal ini terbukti dari masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparat, serta kurang optimalnya pembangunan yang dilaksanakan

Untuk itu, upaya yang terus dilakukan untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme aparatur adalah melalui berbagai jenis diklat, baik struktural maupun teknis fungsional dan teknis manajemen, baik di Pusat maupun di Daerah.

Sebenarnya telah banyak dilaksanakan program-program pendidikan dan pelatihan di Daerah, namun demikian gambaran yang jelas mengenai seberapa jauh kemanfaatan diklat-diklat tersebut, berapa banyak dan apa jenisnya yang tepat yang diselenggarakan oleh instansi-instansi di Daerah belumlah terdata secara lengkap sehingga ketepatan penentuan kebutuhan latihan belum terdeteksi secara rinci dan jelas. Demikian pula kondisi lembaga-lembaga diklat yang ada belum diketahui dengan jelas dan menyeluruh sehingga dapat diputuskan apakah lembaga-lembaga tersebut telah layak untuk diberikan akreditasi sebagai lembaga diklat dan bagaimana arah pembinaan dan pengembangannya di masa yang akan datang. Atas dasar itu, maka dilakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan diklat yang telah dilaksanakan. Evaluasi tersebut dilakukan terhadap semua unsur yang menentukan kualitas penyelenggaraan diklat, yang meliputi: Penyelenggara, penyelenggaraan, kurikulum, sarana dan prasarana, serta widyaiswaranya.

### *Tujuan Penelitian*

Tujuan penelitian ini adalah: *Pertama*, untuk melihat gambaran kondisi di lapangan mengenai kualitas penyelenggaraan diklat yang dilaksanakan di daerah dan hasilnya; *Kedua*, untuk mengetahui tingkat pelaksanaan pedoman diklat yang ada; *Ketiga*, untuk mengevaluasi kebutuhan diklat yang ada di daerah; *Keempat*, untuk mengevaluasi penyelenggaraan diklat di daerah dengan melihat kondisi prasarana dan sarana yang digunakan; *Kelima*, mengevaluasi kemampuan widyaiswara di daerah, sebagai bahan untuk mengidentifikasi kebutuhan latihan bagi para widyaiswara.

### *Metode Penelitian*

Metode penelitian yang digunakan adalah metode evaluasi (*evaluation reserch*) dengan lokus 12 (dua belas) Daerah Tingkat II yang ada di Jawa Barat, dan fokus evaluasi ditujukan kepada aspek-aspek efektivitas diklat dengan indikator dampak diklat terhadap perubahan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) dan sikap atau perilaku (*attitude*). Selanjutnya evaluasi juga difokuskan kepada aspek kesesuaian diklat dengan kebutuhan, kondisi sarana dan prasarana, kualitas widyaiswara, dan metode pembelajaran. Sementara itu, responden meliputi pejabat di lingkungan Unit/Badan/Lembaga penyelenggara diklat, Unit Kepegawaian Sekwilda Tingkat II, dan Alumni Diklat, menunjukkan hal-hal sebagai berikut

### *Hasil Penelitian*

1. Secara umum efektivitas diklat yang diselenggarakan masih kurang. Hal ini terbukti dengan pengakuan alumni yang menyatakan bahwa banyak diklat yang tidak sesuai dengan kebutuhan, sehingga setelah selesai mengikuti diklat, mereka merasakan, materi diklat kurang aplikatif. Dalam ukuran tiga indikator efektivitas diklat yaitu pengetahuan, keterampilan, dan sikap, diakui alumni bahwa diklat yang mereka terima baru mampu meningkatkan pengetahuan, sementara itu keterampilan dan sikap tidak banyak berubah.
2. Kurang efektifnya diklat yang diselenggarakan, antara lain disebabkan oleh kurang dilaksanakannya penilaian kebutuhan diklat sebelum peserta dikirim dalam suatu diklat. Kenyataan ini terbukti dengan adanya perbedaan hasil pada instansi yang sebelumnya melakukan evaluasi kebutuhan dan instansi yang tidak melakukan evaluasi kebutuhan.
3. Sarana dan prasarana diklat secara umum telah tersedia pada unit-unit penyelenggara diklat di Daerah. Namun, sarana dan prasarana yang ada tersebut dirasakan oleh peserta masih relatif kurang, terutama prasarana berupa ruangan-ruangan perpustakaan, ruang diskusi dan sebagainya, serta sarana komputer. Kondisi ini cukup berpengaruh terhadap efektivitas diklat yang dihasilkan.
4. Kualitas widyaiswara diukur melalui beberapa indikator baik yang bersifat kemampuan intelektual, sikap dan perilaku, maupun kemampuan dalam menyampaikan materi beserta penggunaan berbagai perangkat dalam menunjang proses belajar-mengajar. Berdasarkan hasil evaluasi, ketepatan penggunaan waktu, penggunaan hand-out, dan pemanfaatan silabus berpengaruh positif terhadap hasil yang didapatkan oleh peserta diklat. Namun demikian, masih banyak widyaiswara yang belum menggunakan perangkat-perangkat tersebut.
5. Metode pembelajaran yang digunakan dalam diklat di Daerah secara umum relatif sama yaitu ceramah, diskusi, studi kasus, penulisan kertas kerja, seminar, dan praktek kerja lapangan. Pemanfaatan keenam metode tersebut secara penting berpengaruh positif terhadap efektivitas diklat.
6. Dalam semua variabel yang diteliti, terdapat perbedaan yang cukup berarti antara diklat struktural dengan diklat teknis fungsional dan teknis manajemen. Diklat struktural menunjukkan penangan yang lebih baik dibandingkan diklat teknis fungsional dan teknis manajemen.

7. Berbagai jenis diklat yang diperlukan di daerah saat ini antara lain berbagai diklat struktural yang relevan, diklat Kepemimpinan, AMT, Anjab, Analisis Manajemen, O & M, diklat Manajemen Proyek, diklat Kebendaharawan, diklat Manajemen Perkantoran, diklat Kearsipan, diklat Bahasa Inggris, diklat Komputer, diklat Manajemen Kehumasan, diklat Pemerintahan Desa, diklat Protokoler, diklat Pengambilan Keputusan, diklat Keuangan Daerah, diklat Kepegawaian/Personalia, diklat Metode dan Prosedur Penelitian, diklat Pengawasan, diklat Amdal, diklat Manajemen Perencanaan Pembangunan, diklat TOT, diklat Pustakawan, diklat Perkoperasian, diklat Pembukuan/Tata Buku, diklat Budaya Kerja, dan diklat Kepegawaian Daerah.
8. Beberapa masalah yang mereka hadapi saat ini adalah: Kurang kesempatan untuk mengikuti diklat; Rendahnya kemampuan dan kurangnya wawasan, baik wawasan keilmuan maupun wawasan terhadap dunia luar; Terjebak kegiatan rutin, tidak bisa mengikuti perkembangan; Penugasan untuk diklat terlalu terburu-buru/mendesak; Jabatan dipegang sebelum diklat; Disiplin rendah; Persaingan tidak sehat untuk memperoleh kesempatan diklat; Hambatan usia dalam mengikuti diklat; Materi diklat kurang aplikatif; Penyelenggara kurang profesional; Widyaiswara kurang profesional (Meteri sering duplikasi); Penyelenggaraan tidak selalu tepat waktu (sering terjadi perubahan jadwal); Waktu diklat terlalu pendek (kurang); Sarana dan prasarana kurang memadai; Waktu kurang efisien digunakan; Seleksi peserta kurang baik saat penerimaan; Kurang dukungan dana bagi peserta; Setelah mengikuti diklat tidak diikuti promosi; Kurang dukungan dari atasan; dan kurang kemampuan bawahan dalam menangkap ide dan menterjemahkan ide-ide atasan.

### *Rekomendasi*

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan diklat perlu kesamaan dan keterpaduan langkah antara pihak penyelenggara, instansi pengirim, widyaiswara, dan pihak peserta sendiri, melalui reorientasi misi dan tujuan penyelenggaraan diklat PNS itu sendiri. Diklat bukan untuk jabatan tetapi diklat untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan memperbaiki sikap. Oleh karena itu, penyelenggaraan diklat oleh instansi penyelenggara perlu disesuaikan dengan kebutuhan di Daerah.

Disarikan dari Penelitian LAN Perwakilan Jawa Barat, Tahun 1996,  
Tentang Evaluasi Penyelenggaraan Diklat PNS di Daerah, oleh **Baban Sobandi**.

## PENGEMBANGAN ORGANISASI DAERAH MENGANTISIPASI TUNTUTAN PELAYANAN MASYARAKAT

(Sebuah Studi Tentang Peningkatan Status Kemantren di  
Jawa Barat)

Dalam konteks pembangunan jangka panjang, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Barat telah menetapkan Pola Induk Pengembangan Wilayah dari 24 Daerah Tingkat II menjadi 42 Daerah Tingkat II. Kebijakan strategis ini tentu harus didukung dengan upaya-upaya untuk mengakselerasi tingkat kehidupan ekonomi politik maupun sosial budaya masyarakat pada wilayah-wilayah yang bersangkutan. Disisi lain, perlu diketahui pula tentang berbagai kondisi aktual daerah (Kecamatan, Kecamatan Pembantu, dan Kelurahan) sebagai prasyarat pengembangan daerah tersebut. Menurut Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 138/3418/PUOD/1990, urgensi pembentukan kecamatan didasarkan pada pertimbangan atau kriteria yang bersifat *kuantitatif* maupun *kualitatif*. Kriteria kuantitatif meliputi empat hal, yaitu jumlah penduduk, wilayah bawahan, luas wilayah, serta kelengkapan lembaga. Sedangkan kriteria yang bersifat kualitatif meliputi dua hal yaitu kondisi geografis dan potensi wilayah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, skor Kemantren di Wilayah Jawa Barat berkisar antara 675 (Ciampel - Karawang) sampai dengan 825 (Mangkubumi, Kawalu - Tasikmalaya ; Babakan Madang - Bogor). Sedang untuk wilayah Kabupaten Bandung, skor masing-masing Kemantren adalah : Nagreg (800), Solokan Jeruk (800), Ranca Bali (825), dan Rongga (725). Hasil ini semua menunjukkan bahwa secara normatif, Kemantren di Jawa Barat sudah layak ditingkatkan statusnya menjadi Kecamatan definitif.

### Dasar Pemikiran

Dalam perspektif kedepan, figur administrasi publik di Indonesia akan mengalami proses transformasi secara menyeluruh, baik secara kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya manusianya. Khususnya mengenai aspek kelembagaan, trend administrasi negara tersebut harus diterjemahkan bahwa struktur organisasi pemerintahan (dari tingkat Pusat sampai tingkat terbawah) harus mampu mengantisipasi kondisi lingkungan strategisnya, sekaligus adaptif dengan perubahan yang terjadi. Dengan kata lain,

kelembagaan aparatur negara dan pemerintah bersifat luwes dan akordion, sehingga pada saat tertentu dan ditempat tertentu dapat mengembang, sementara disaat lain dan ditempat lain dapat mengecil.

Fakta empiris di lapangan saat ini menunjukkan makin berkembangnya jumlah penduduk, kemampuan keuangan / kesejahteraan masyarakat, serta indikator-indikator sosial ekonomi lainnya, sehingga telah mendorong pemerintah untuk lebih intens dalam memberikan pelayanan umum (*public service*). Salah satu upaya yang ditempuh dalam hal ini adalah dengan

memekarkan kelembagaan pemerintah pada level bawah, yakni diatas kelurahan dan dibawah kecamatan. Organisasi inilah yang saat ini disebut sebagai Kemantren (Perwakilan Kecamatan), yang dianggap sebagai suatu terobosan administratif guna menciptakan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum di tingkat terbawah.

Kebijakan pengembangan Kemantren di Jawa Barat, secara makro tidak dapat dilepaskan dari Pola Induk Pengembangan Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dalam Jangka Panjang (25 - 30 tahun), sebagaimana tertuang dalam Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Jawa Barat Nomor 31 tahun 1990. Dalam keputusan ini dinyatakan suatu *political will* dari Pemerintah Daerah untuk mengembangkan wilayah Jawa Barat dari 24 Daerah Tingkat II menjadi 42 Daerah Tingkat II.

Kebijakan jangka panjang ini jelas membutuhkan persiapan-persiapan yang matang, baik dari aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia. *Aspek kelembagaan* dimaksudkan bahwa penambahan Daerah Tingkat II identik dengan penambahan struktur pemerintahan di tingkat bawahnya yakni Kecamatan. Dengan demikian, secara kelembagaan program dan atau kebijakan pengembangan wilayah di Jawa Barat hanya akan berhasil jika diikuti dengan penambahan wilayah Kecamatan.

Sampai dengan tahun 1997, jumlah kecamatan di wilayah Jawa Barat berjumlah 529 kecamatan (termasuk peningkatan status Kemantren menjadi Kecamatan definitif sebanyak 3 buah tahun 1991, 54 buah tahun 1992, dan 3 buah tahun 1995). Dan untuk dapat mendukung kebijakan pengembangan wilayah masih diperlukan penambahan menjadi ! 700 kecamatan. Dengan demikian, dalam perspektif kedepan masih dibutuhkan ! 170 kecamatan baru. Selanjutnya untuk dapat mendukung program pembentukan Kecamatan secara mantap dari ketiga aspek diatas, maka langkah awal yang telah dan sedang ditempuh oleh pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Barat adalah dengan membentuk Kemantren atau Perwakilan Kecamatan.

Di Jawa Barat, khususnya di wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung juga telah lama dibentuk sejumlah kantor Perwakilan Kecamatan atau Kecamatan Pembantu. Dengan tingkat perkembangannya dewasa ini, dirasakan perlu untuk meninjau dan mengkaji ulang keberadaan sejumlah Kemantren yang ada saat ini dari segi statusnya dan menilai kemungkinannya untuk dapat diusulkan dan ditetapkan sebagai Unit Pemerintahan Wilayah Kecamatan yang tersendiri.

Kondisi Kemantren di wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung sendiri dapat digambarkan secara deskriptif sebagai berikut. Jumlah kemantren yang ada sebanyak 4 buah, masing-masing adalah Kemantren Nagreg di wilayah Kecamatan Cicalengka, Kemantren Solokanjeruk (Majalaya), Kemantren Rongga (Gununghalu), serta Kemantren Rancabali (Ciwidey). Kemantren Nagreg dan Solokanjeruk dibentuk berdasarkan SK Gubernur KDH Tingkat I Jawa Barat Nomor 138/SK.1705 - Pem.Um/84 tanggal 31 Oktober 1984 tentang Pembentukan 14 Perwakilan Kecamatan dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, sedangkan Kemantren Rongga dengan SK

Gubernur KDH Tingkat I Jawa Barat Nomor 146/SK.1758 – Pem.Um/83 tanggal 16 September 1983 tentang Pembentukan 56 Perwakilan Kecamatan dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat. Dengan demikian, status Kemantren ini sudah bertahan antara 14-15 tahun.

Mengacu kepada indikator-indikator pengembangan daerah / wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan Mendagri Nomor 138 – 210 Tahun 1982 dan Keputusan Mendagri Nomor 48 Tahun 1996, kondisi obyektif keempat Kemantren diatas sesungguhnya telah memenuhi persyaratan untuk ditingkatkan statusnya menjadi Kecamatan definitif. Dilihat dari luas wilayah, keempat Kemantren Kemantren yang ada memiliki luas wilayah melebihi 21 km<sup>2</sup> (skor tertinggi). Demikian juga dari jumlah penduduk, keempat Kemantren berada pada skor tengah (antara 50 ribu – 150 ribu penduduk). Disamping itu, desa / kelurahan bawahan yang ada masing-masing berjumlah 6 desa (Nagreg), 7 desa (Solokanjeruk), 8 desa (Rongga) dan 5 desa (Rancabali).

Dilihat dari ketersediaan fasilitas umum (sarana pengangkutan, pendidikan, kesehatan, sarana perekonomian, perindustrian, pariwisata, perhubungan dan keagamaan), seluruh Kemantren yang ada juga dapat dikategorikan wilayah perkotaan yang cukup mampu berswadaya dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada warga masyarakatnya. Termasuk dalam potensi masing-masing Kemantren ini adalah kemampuan dalam pengumpulan PBB dalam jumlah yang cukup tinggi.

### *Hasil Penelitian*

Untuk menilai kelayakan suatu kemantren untuk ditingkatkan statusnya menjadi kecamatan, menurut Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 138/3418/PUOD/1990 harus memenuhi kriteria tertentu, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Dalam hal ini, hanya kemantren yang minimal mampu mencapai skor atau angka kredit sebesar 600 sajalah yang dapat dianggap memenuhi syarat administratif untuk ditingkatkan statusnya menjadi kecamatan.

Perhitungan skor tersebut dilakukan dengan cara sebagai berikut :

Berdasarkan pembedaan antara wilayah perkotaan dan wilayah non perkotaan, maka seluruh kemantren yang ada di Jawa Barat yang menjadi obyek penelitian ini merupakan *wilayah non perkotaan*. Sebab, kemantren yang ada tidak berada dibawah Kotamadya / Kota Administratif. Oleh karena itu, pedoman angka kredit yang dipakai adalah kriteria untuk wilayah non perkotaan.

1. Untuk skor yang berkaitan dengan kriteria *jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah wilayah bawahan*, dihitung berdasarkan angka kredit yang telah ditetapkan secara indikatif dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 138/3418/PUOD/1990.
2. Untuk kriteria yang tidak ditetapkan secara indikatif oleh Menteri Dalam Negeri, maka dilakukan penghitungan sebagai berikut :

- a. Untuk skor yang berkaitan dengan kriteria *kelengkapan lembaga*, diasumsikan setiap kemantren sudah memiliki gedung kantor / bangunan, personil, instansi pendukung serta fasilitas pelayanan lainnya secara cukup memadai. Dalam kriteria ini diberikan angka kredit maksimal, yakni 100.
- b. Untuk skor yang berkaitan dengan kriteria *kondisi geografis*, diasumsikan pula bahwa seluruh wilayah kemantren di Jawa Barat merupakan daerah penyangga atau limpahan (*hinter-land*) dari Ibukota Kecamatan maupun Ibukota Kabupaten, bahkan tidak menutup kemungkinan Ibukota Propinsi. Hal ini menyebabkan kompleksitas permasalahan yang dihadapi kemantren tidak jauh berbeda dengan masalah yang ditemui di ibukota kecamatan maupun ibukota Kabupaten. Dalam kriteria inipun diberikan angka kredit maksimal, yakni 200.
- c. Untuk skor yang berkaitan dengan kriteria *potensi wilayah*, tidak seluruh kemantren memiliki potensi pengembangan sebagai wilayah industri skala nasional atau regional / lokal, wilayah pertambangan, wilayah penghasil komoditi non migas skala nasional atau regional / lokal, serta wilayah pariwisata atau regional / lokal. Untuk kemantren yang kurang memiliki potensi tersebut diberikan nilai angka kredit 100, sedangkan wilayah kemantren yang potensial diberikan angka kredit maksimal, yaitu 150.

Angka kredit dari masing-masing kriteria tadi kemudian dijumlah menjadi skor total wilayah kemantren tertentu. Jika kriteria *kelengkapan lembaga* tidak diperhitungkan (sesuai Surat Mendagri Nomor 138/3418/PUOD/1990), maka total skor yang ada masing-masing dikurangi angka kreditnya sebesar 100. Berdasarkan penggalian data yang telah dilakukan serta berpedoman pada cara perhitungan skor tersebut, maka skor kemantren di Jawa Barat dapat diperhatikan sebagai berikut.

Tabel 1  
Skor Kemantren di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung

No	Kriteria	Solokan Jeruk		Rongga		Nagreg		Ranca Bali	
		Jawab	Skor	Jawab	Skor	Jawab	Skor	Jawab	Skor
1.	Jumlah Pen-duduk (jiwa)	58.182	225	50.916	200	54.935	200	52.105	200
2.	Luas Wilayah (km2)	23,38	75	10,68	50	38,89	100	45,54	125
3.	Jumlah Desa / Kelurahan (buah)	7	50	8	50	6	50	5	50
4.	Kelengkapan lembaga	Lengkap	100	Lengkap	100	Lengkap	100	Lengkap	100
5.	Kondisi Geografis	Wil. Batas, Masalah kompleks	200						
6.	Potensi Wilayah	Industri nasional	150	Cukup	100	Bang. Kota Bdg	150	Wisata nasional	150
<b>Total Skor</b>		800		700		800		825	

Sementara itu skor Kemantren untuk wilayah diluar Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung setelah dilakukan rekapitulasi terlihat pada tabel 4.6 dibawah ini.

**Tabel 2**  
**Skor Kemantren di Wilayah Jawa Barat (Selain Bandung)**

No.	Daerah Tingkat II	Kemantren (Kec.)	Total Skor
1.	Majalengka	Cigasong (Majalengka)	775
		Cingambul (Cikijing)	750
		Sindangwangi (Sumberjaya)	750
		Banjaran (Talaga)	725
2.	Pandeglang	Angsana (Munjul)	775
		Cipeucang (Cimanuk)	725
		Kaduhejo (Banjar)	700
		Picung (Bojong)	700
3.	Garut	Pasirwangi (Samarang)	*)
4.	Bogor	Babakan Madang	825
5.	Tasikmalaya	Mangkubumi (Kawalu)	825
		Tamansari (Cibeureum)	800
		Sukaheuning (Cisayong)	800
		Parungponteng (Cibalong)	800
		Sukaratu (Indihiang)	800
6.	Karawang	Kutawaluya	800
		Jayakarta	800
		Majalaya (Karawang)	750
		Ciampel	675
7.	Serang	Kibin (Cikande)	750
		Jawilan (Kopo)	750
		Pulo Ampel (Bojonagara)	725

(SUMBER : KUESIONER PENELITIAN, DIOLAH, 1998)

Keterangan : \*) Data tidak lengkap

Melihat nilai skor yang dimiliki oleh masing-masing kemantren tersebut (diatas 600), maka dapat ditegaskan bahwa secara administratif berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 138/3418/PUOD/1990, peningkatan status kemantren menjadi kecamatan sudah layak direalisasikan. Jika diadakan pemeringkatan berdasarkan kriteria diatas, maka wilayah kemantren yang prioritas untuk ditingkatkan statusnya menjadi kemantren adalah sebagai berikut :

**Tabel 3**  
**Prioritas Peningkatan Status Kemantren Menjadi Kecamatan di Jawa Barat Berdasarkan Peringkat**

Peringkat	Skor *)	Kemantren (Kec.)	Daerah Tingkat II
1.	725	Babakan Madang Mangkubumi (Kawalu) Rancabali (Ciwidey)	Bogor Tasikmalaya Bandung
2.	700	Solokan Jeruk (Majalaya) Nagreg Kutawaluya Jayakarta Tamansari (Cibeureum) Sukaheuning (Cisayong) Parungponteng (Cibalong) Sukaratu (Indihiang)	Bandung Bandung Karawang Karawang Tasikmalaya Tasikmalaya Tasikmalaya Tasikmalaya
3.	675	Cigasong (Majalengka) Angsana (Munju')	Majalengka Pandeglang
4.	650	Cingambul (Cikijing) Sindangwangi (Sumberjaya) Majalaya (Karawang) Kibin (Cikande) Jawilan (Kopo)	Majalengka Majalengka Karawang Serang Serang
5.	625	Banjaran (Talaga) Cipeucang (Cimanuk) Pulo Ampel (Bojonegara)	Majalengka Pandeglang Serang
6.	600	Rongga (Gunung Halu) Kaduhejo (Banjar) Picung (Bojong)	Bandung Pandeglang Pandeglang
7.	575	Ciampel	Karawang

Keterangan : \*) Tidak termasuk nilai untuk kriteria *kelengkapan lembaga*.

Berdasarkan surat Menteri Dalam Negeri tersebut diatas, maka peringkat 1 sampai dengan peringkat 6 sudah memenuhi syarat dan layak ditetapkan sebagai kecamatan definitif, sedangkan peringkat ketujuh belum memenuhi syarat, dan oleh karenanya belum dapat ditetapkan sebagai kecamatan definitif. Wilayah kemantren yang belum memenuhi syarat minimal ini dapat meningkatkan kapasitasnya antara lain melalui penambahan jumlah desa / kelurahan bawahan dari kecamatan lain.