



**EFEKTIVITAS PELAYANAN PEMBANGUNAN
INFRASTRUKTUR (STUDI PADA KOMUNITAS
MASYARAKAT SEBERANG ULU KOTA PALEMBANG)
The Effectivity Of Services Infrastructure Development
(Studies In Communities Seberang Ulu Palembang)**

Farid Wadjudi

Program Studi Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Aprin

Correspondence Author: faridwadjudi30@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pelayanan pembangunan infrastruktur di Kota Palembang khususnya di wilayah Seberang Ulu. Metode penelitian adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data melalui pengamatan langsung di lapangan dan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan para nara sumber dan informan kunci. Untuk memperoleh tingkat kebermaknaan suatu penelitian dilakukan langkah langkah uji keabsahan data melalui uji kredibilitas data dengan model triangulasi sumber. Hasil penelitian menunjukkan bahwa layanan pembangunan infrastruktur efektifitasnya tidak paralel dengan telah diselesaikannya program pembangunan yang direncanakan, disebabkan kompleksitas persoalan pemberdayaan yang mempersyaratkan banyak faktor. Jadi perubahan fisik sebuah wilayah dari pembangunan infrastruktur tidak berkorelasi secara langsung dan berdampak besar terhadap persoalan kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat.

Kata Kunci: *Efektivitas, Pelayanan, Infrastruktur*

Abstract

This study aims to analyze the effectiveness of infrastructure development services in Palembang City, especially in the Seberang Ulu area. The research method is qualitative with a descriptive approach. Collecting data through direct observations in the field and in-depth interviews with key informants and sources. To obtain the significance level of a study, the data validity test steps were carried out through the data credibility test with the source triangulation model. The results of the study show that the effectiveness of infrastructure development services is not parallel with the completion of the planned development program, due to the complexity of the empowerment problem which requires many factors. So the physical changes in an area from infrastructure development are not directly correlated and have a major impact on the problem of poverty and community powerlessness.

Key words : *Effectiveness, Service, Infrastructure*

PENDAHULUAN

Berbagai upaya pembangunan dan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah Kota Palembang, khususnya layanan publik di bidang infrastruktur belum efektif dalam mencapai tujuannya yaitu memberdayakan masyarakat. Keberhasilan dalam membangun infrastruktur, misalnya pembangunan infrastruktur skala besar di Jakabaring, adalah keberhasilan pada tingkatan output, namun keberhasilan tersebut belum efektif dalam mencapai tujuan dari pelaksanaan layanan publik di bidang infrastruktur yang dilakukan pemerintah daerah.

Mengacu pada fakta dan fenomena tersebut, maka dapat dikemukakan pernyataan masalah (*problem statement*) sebagai berikut: “Efektivitas pelayanan pembangunan infrastruktur di Kota Palembang khususnya di kawasan atau wilayah Seberang Ulu masih terkendala oleh kondisi sosial ekonomi dan budaya sehingga kepuasan masyarakat masih tergolong rendah seiring dengan hasil dan manfaat kegiatan pembangunan infrastruktur tersebut yang belum optimal sehingga belum mampu memberdayakan masyarakat. Selanjutnya, berdasarkan rumusan masalah tersebut, dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian (*research questions*) sebagaimana berikut: Mengapa efektivitas pelayanan pembangunan infrastruktur di kawasan Seberang Ulu Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan belum optimal, khususnya dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya.

KERANGKA TEORI

1. Teori Efektivitas Layanan Publik

Bagi organisasi publik seperti pemerintahan daerah, efektivitas adalah sebuah bentuk penilaian yang sangat penting untuk melihat keberhasilan pelaksanaan program atau kegiatan dari sebuah kebijakan dalam mencapai tujuannya. Menurut Epstein (1988:11), efektivitas suatu organisasi pemerintah dapat dilihat dari sejauhmana organisasi pemerintah mampu mencapai tujuan publik yang diinginkan, memenuhi keinginan-keinginan masyarakat dan pelayanan prima. Jika ia sebuah metode yang digunakan untuk mengukur atau menilai pencapaian tujuan, maka pengukuran efektivitas merupakan metode yang digunakan untuk memeriksa seberapa baik pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam memenuhi tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijakan publik. Dengan demikian ukuran efektivitas itu mengacu pada sejauh mana layanan yang dihasilkan pemerintah responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Dalam kaitan ini persoalan efektivitas layanan publik menjadi tema yang menarik untuk diteliti ketika muncul sejumlah paradoks atau bahkan anomali, dimana ada sebuah layanan publik yang oleh pemerintah daerah sudah dijalankan sesuai dengan prosedur atau SOP, tetapi hasil dan manfaatnya masih dirasakan jauh dari harapan masyarakat yang menjadi target kebijakan. Artinya ada sebuah kebijakan yang diklaim sudah dilaksanakan dengan baik, tetapi hasil yang dicapai belum seperti yang diharapkan, khususnya menurut target kebijakan dan kondisi faktual yang ada di lapangan.

Fenomena tersebut menunjukkan ada yang tidak beres dalam hal efektivitas pelayanan yang dihasilkan pelaksana kebijakan, sehingga di beberapa daerah dan kawasan tertentu muncul kasus dimana efektivitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintah daerah pasca reformasi yang dinilai cenderung tidak lebih

baik atau dalam beberapa kasus justru dinilai lebih buruk efektivitasnya. Dalam konteks ini penilaian mengenai efektivitas layanan publik menjadi sesuatu yang penting untuk diteliti jika dikaitkan dengan kualitas layanan yang dihasilkan terkait sejauh mana keselarasannya dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.

Mencermati fenomena ini keberadaan teori efektivitas pelayanan menjadi sesuatu yang sangat penting untuk membedah persoalan tersebut terutama jika dikaitkan dengan tujuan kebijakan yaitu untuk memberdayakan masyarakat. Dalam konteks ini beberapa ahli seperti Epstein (1988) berusaha membuat sejumlah parameter atau indikator yang bisa digunakan untuk menilai efektivitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan daerah. Faktanya memang tidak mudah untuk membuat ukuran atau parameter yang tepat untuk menilai efektivitas layanan di sektor publik. Berbeda halnya dengan organisasi atau sektor privat yang lebih mudah menilainya terkait dengan tujuan dan orientasi lembaga privat yang lebih terbatas ruang lingkup dan dimensinya. Apa yang menjadi tujuan serta orientasi lembaga publik sangat kompleks dan dimensional yang seringkali berbeda secara diametral dengan tujuan dan orientasi lembaga privat yang semata mengejar keuntungan maksimal.

Menurut Epstein (1988:125), efektivitas organisasi publik dapat dilihat secara internal dan eksternal. Dalam konteks organisasi pemerintah daerah, efektivitas organisasi secara internal dan merupakan alat untuk mengetahui tingkat responsibilitas dari suatu kegiatan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan kepada publik. Disamping itu efektivitas organisasi secara internal bertujuan untuk mengungkapkan tingkat keberhasilan organisasi yang dijadikan dasar inferensi dalam menentukan tingkat kinerja organisasi tersebut.

Yang dimaksud dengan efektivitas adalah upaya terpadu dan sistematis untuk mengkaji atau mengevaluasi keberhasilan sistem pelayanan masyarakat dalam melaksanakan misinya, dan bagaimana tingkat kemampuan/kompetensi para pejabat pemerintah atau ornop lokal dalam menjalankan fungsi tersebut. Mengenai hal ini Paul D Epstein (1988) dalam bukunya *Using Performance Measurement in Local Government* mengatakan: indikator keefektivan dalam mengukur responsivitas terhadap kebutuhan dan aspirasi publik; dalam hal ini, mutu pelayanan merupakan bahan kajian yang penting. Indikator efisiensi adalah dengan membandingkan kuantitas jasa atau pelayanan yang dihasilkan (misalnya berapa ton sampah yang berhasil dikumpulkan) dengan sumberdaya yang dikerahkan (misalnya jam kerja) untuk misi itu; indikator efisiensi dapat menunjukkan besarnya biaya yang rasional untuk pengadaan jasa tersebut.

Sementara itu tolak ukur keefektivan organisasi mencakup sejumlah faktor yaitu *measures of community conditions* (penilaian atau pengukuran terhadap kondisi masyarakat), faktor *measures of service accomplishment* (penilaian terhadap prestasi/pencapaian layanan), faktor *measures of citizen or client satisfaction and perceptions* (penilaian terhadap kepuasan dan persepsi warga negara atau klien), dan faktor *measure of the unintended adverse impact of a service* (penilaian terhadap dampak merugikan yang tidak diharapkan dari pelayanan publik).

Masih menurut Epstein (1988: 2):

performance measurement is defined as "any systematic attempt to learn how responsive a local government's services are to the needs of the community and to the community's ability to pay". It is a way of determining whether a local government is providing a quality service at a

reasonable price. [Pengukuran kinerja didefinisikan sebagai “setiap upaya sistematis untuk belajar bagaimana responsif layanan pemerintah daerah adalah untuk kebutuhan masyarakat dan kemampuan masyarakat untuk membayar”.Ini adalah cara untuk menentukan apakah pemerintah daerah memberikan layanan berkualitas dengan harga yang wajar.]

Definisi konvensional melihat efektivitas sebagai ukuran sejauh mana pelayanan pemerintah daerah mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Bagi pemerintah daerah, efektivitas mengukur daya tanggap layanan terhadap kebutuhan masyarakat dan memiliki kualitas yang baik merupakan sesuatu dimensi yang penting (Epstein, 1988).]

[The conventional definition views effectiveness as a measure of the extent to which local government services achieve established goals and objectives. For local government, effectiveness measures service responsiveness to public needs and has quality as an important dimension]

Dalam konteks pemerintah daerah (*local government*) Epstein (1988) memberikan sejumlah parameter yang bisa digunakan untuk mengukur efektivitas sebuah pemerintahan khususnya dalam menjalankan tugas dan fungsi utamanya dalam melayani publik. Menurut Epstein: (1988: 10) ada empat kategori yang dapat digunakan untuk mengukur sebuah efektivitas dari produk pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah khususnya jika dikaitkan dengan persoalan responsivitas kebijakan dengan kebutuhan, harapan publik dan dikaitkan dengan sejumlah hambatan seperti hambatan seperti hambatan fiskal misalnya. Keempat kategori itu adalah sejumlah ukuran yang terkait dengan kondisi atau keadaan masyarakat, kedua, kinerja pelayanan, persepsi dan kepuasan masyarakat, keempat adalah hasil atau dampak dari pelayanan. (*Four categories of effectiveness measurement: measurement of community conditions, service accomplishment, citizen satisfaction and perception, and adverse impact of a service.*)

Secara teoritik, istilah maupun konsep mengenai efektifitas dibedakan dengan istilah efisiensi. Efisiensi mengandung pengertian bagaimana melakukan sesuatu dengan baik (*doing things right*). Efisiensi dapat diartikan sebagai kemampuan untuk meminimalkan penggunaan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan efektifitas adalah kemampuan untuk menentukan tujuan tertentu yang ingin dicapai (*doing the right thing*).

Dalam konteks pemerintahan daerah, maka konsep efektifitas dan efisiensi memiliki arti yang sedikit berbeda terutama jika dikaitkan dengan landasan berpijak atau orientasi dari pengukuran (*measurement*) keduanya, meskipun hakekat atau makna dasar dari konsep keduanya tidak berbeda dengan konsep umum.

Menurut Epstein (1988: 11)

1. *Effectiveness measurement is a method for examining how well a government is meeting the public purposes it is intended to fulfill.*
2. *Efficiency measurement is a method for examining how well a government is performing the thing it is doing without regard to whether those are the right things for the government to do.*

Menurut Epstein (1988: 11), dalam mengukur efektifitas, maka pemerintah menggunakan *outward looking* atau melihat keluar yaitu kepentingan publik sebagai penentu atau tolok ukur terkait dengan dampak pelayanan dan sejumlah kondisi masyarakat. Sebaliknya jika mengukur efisiensi, maka pemerintah lebih menggunakan sejumlah faktor dan parameter ke dalam (*inward looking*) yaitu segala sesuatu yang berkaitan dalam sisi internal pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya untuk menilai atau mengukur efektivitas Epstein (1988:13) mengusulkan 4 (empat) macam penilaian atau ukuran keefektifan yang lebih operasional sebagai berikut :

- a. *Measures of community conditions are important measure of effectiveness as they are the most explicit measure of community needs. These are generally the effectiveness measure that are least. Controllable by local services, so it is important to supplement then with other, more controllable measures of effectiveness.*
- b. *Measures of service accomplishment can be more directly lied to a specific service program than can general community conditions.*
- c. *Measures of citizen or client satisfaction and perceptions cover satisfaction with public service and perceptions of community conditions on the part of citizen in general, or specific clients or target group of particular programs.*
- d. *Measures of the unintended adverse impact of a services create needs or problem that might not otherwise exist, or unintentionally aggravate existing problems.*

Keempat ukuran atau penilaian efektivitas yang dikemukakan Epstein (1988:13) tersebut yang dijadikan sebagai faktor utama dalam penelitian ini. Secara singkat keempat faktor tersebut adalah faktor *measures of community conditions* (pengukuran pada kondisi masyarakat); faktor *measures of service accomplishment* (pengukuran pada prestasi/pencapaian layanan); faktor *measures of citizen or client satisfaction and perceptions* (pengukuran kepuasan dan persepsi warga negara atau klien); dan faktor *measure of the unintended adverse impact of a service* (pengukuran dampak merugikan yang tidak diharapkan dari pelayanan publik).

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan digunakannya teori Epstein (1988:13) tersebut karena teori tersebut membahas secara khusus mengenai pengukuran kinerja yang dilakukan oleh pemerintah daerah (*local government*) dalam memberikan pelayanan publik. Menurut Epstein ada banyak faktor yang bisa digunakan untuk melihat kinerja atau apa dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya di bidang pelayanan publik, dimana salah satu diantaranya adalah dari sisi efektifitasnya. Dalam kaitan ini lokus dan fokus penelitian ini adalah kota Palembang dalam menjalankan peran dan fungsinya melayani publik, khususnya di bidang infrastruktur, sehingga teori Epstein dianggap tepat dan handal jika digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah persoalan pelayanan infrastruktur yang dilakukan pemerintah daerah.

Dasar pertimbangan lain karena kelenturan atau kemudahan dari faktor-faktor yang menjadi acuan untuk melihat efektifitas pelayanan. Masing-masing faktor memiliki keterhubungan yang erat dan mengalir, mulai dari faktor yang pertama hingga faktor yang keempat. Misalnya faktor keempat yang berusaha mengukur mengenai dampak dari pelayanan publik yang secara tidak langsung

mengarahkan dan memudahkan peneliti untuk melihat hasil dan manfaat pelaksanaan pelayanan infrastruktur bagi masyarakat.

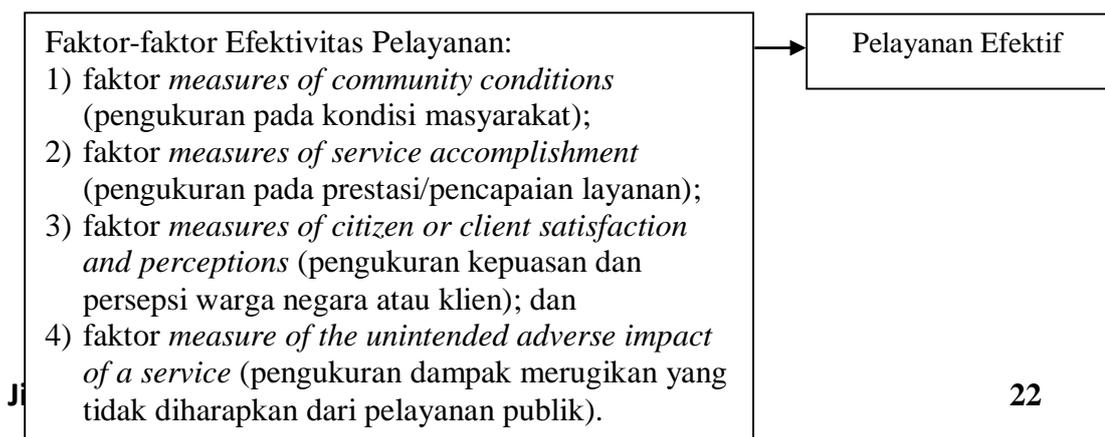
Keempat faktor tersebut selain sederhana, namun sudah mencakup sejumlah persoalan penting terkait efektivitas pelaksanaan program atau kegiatan organisasi dalam mencapai tujuannya. Dalam konteks ini maka keempat faktor tersebut dianggap cocok digunakan untuk membedah persoalan efektivitas pelayanan publik di bidang pembangunan infrastruktur yang juga dianggap sederhana dan mudah dipahami sebagai alat untuk mencapai tujuan pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, antara lain untuk menciptakan masyarakat yang lebih berdaya.

Selain kepuasan masyarakat yang menjadi salah satu indikator efektivitas pelayanan, maka indikator dampak berupa keberdayaan masyarakat adalah sebuah rangkaian yang ‘mengalir’ ke salah satu muara yang menjadi tujuan pelayanan infrastruktur yaitu masyarakat yang berdaya. Hal demikian menjadi lebih mudah dipahami setelah sebelumnya diketahui sejumlah kondisi obyektif yang melingkupi obyek dan kegiatan pelayanan yang menghasilkan sebuah kinerja pelayanan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Menurut Epstein (1988:13) ada empat faktor yang bisa digunakan untuk menilai efektivitas program atau kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah. Secara singkat keempat faktor tersebut adalah faktor *measures of community conditions* (pengukuran pada kondisi masyarakat); faktor *measures of service accomplishment* (pengukuran pada prestasi/pencapaian layanan); faktor *measures of citizen or client satisfaction and perceptions* (pengukuran kepuasan dan persepsi warga negara atau klien); dan faktor *measure of the unintended adverse impact of a service* (pengukuran dampak merugikan yang tidak diharapkan dari pelayanan publik). Keempat faktor tersebut yang digunakan sebagai acuan untuk memahami dan menganalisa bagaimana efektivitas pelayanan pembangunan infrastruktur yang dilakukan Pemkot Palembang di kawasan Seberang Ulu dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Diantara tujuan tersebut adalah meningkatnya kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat. Dalam kaitan ini penting kiranya untuk melihat hasil atau manfaat kebijakan pembangunan infrastruktur tersebut sebagai satu kesatuan dengan bagaimana kebijakan itu menghadapi kendala sosial ekonomi yang ada, kemudian kinerja dalam proses pelaksanaan kebijakan pembangunan infrastruktur serta kepuasan masyarakat yang menjadi target kebijakan.

Gambar 1. Diagram Kerangka Pemikiran Yang Berkaitan dengan Pelayanan Yang Efektif



HIPOTESIS KERJA

Efektivitas pelayanan pembangunan infrastruktur di kawasan Seberang Ulu Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan belum optimal, khususnya dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya sangat terkait dengan faktor *measures of community conditions*, faktor *measures of service accomplishment*, faktor *measures of citizen or client satisfaction and perceptions*, faktor *measure of the unintended adverse impact of a service*.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif atau *qualitative research* dengan pendekatan deskriptif. Secara sederhana yang dimaksud *qualitative research* adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara lain dalam koridor kuantifikasi (pengukuran).

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan deskriptif, yang dalam pengumpulan datanya melalui metode pengamatan langsung di lapangan serta wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan subyek penelitian atau para nara sumber dan informan serta informan kunci (*key informan*). Guna memperoleh tingkat kepercayaan data hasil penelitian atau tingkat kebermaknaan suatu penelitian ini, dilakukan langkah langkah uji keabsahan data antara lain melalui uji kredibilitas data (validitas internal) dengan model triangulasi sumber.

PEMBAHASAN

Kinerja kinerja pemerintahan kota Palembang yang secara umum tergolong baik sebagaimana dibuktikan dengan sejumlah hasil yang dicapai dimana banyak diantaranya mendapat penghargaan dari lembaga independen dan juga pemerintah pusat, maka kepuasan masyarakat atau penerima layanan pemerintahan juga tergolong baik. Terlepas dari kualitas hasil dan dampak dari perubahan wajah kawasan Seberang Ulu, maka apa yang nampak nyata dalam satu dasawarsa terakhir ini merupakan bukti nyata berupa output mengenai adanya pembangunan fisik dan infrastruktur yang signifikan yang telah merubah wajah kawasan Seberang Ulu secara signifikan pula. Tidak dipungkiri bahwa masih banyak persoalan sosial ekonomi dan infrastruktur yang harus diselesaikan di kawasan ini.

Ada hubungan yang linier antara sejumlah pencapaian atau prestasi pemerintah kota Palembang yang tergolong baik dengan kepuasan masyarakat yang juga tergolong baik, meskipun dengan sejumlah catatan kritis, terutama jika dikaitkan dengan sejumlah fakta mikro di sejumlah tempat di Seberang Ulu terkait dengan tata ruang dan pemukiman padat dengan infrastrukturnya yang masih belum berubah signifikan dibandingkan dengan tempat atau daerah lain di Seberang Ulu yang telah mengalami perubahan cukup mendasar. Tidak mengherankan jika ditemui sejumlah fakta bahwa beberapa informan khususnya yang berasal dari Seberang Ulu yang secara eksplisit menyatakan masih merasa tidak puas dengan sejumlah kondisi yang diakuinya telah membawa perubahan. Berdasarkan pernyataan informan tersebut, setelah peneliti gali lebih jauh ternyata berakar pada kepentingan mereka yang merasa belum terakomodasi dengan baik. Artinya dari sejumlah kemajuan dan keberhasilan tersebut hanya sedikit yang bisa dinikmati. Artinya kondisi mereka tidak jauh berubah dari sebelumnya, dalam arti

mereka masih miskin, mereka masih tinggal di tempat yang padat dan belum tertata rapih. Mereka berharap di tempat dan kepada mereka itu yang harus menjadi sasaran pembangunan infrastruktur sehingga kehidupan sosial dan ekonomi mereka bisa lebih baik. Dampak merugikan yang dimaksud adalah sebuah fakta yang lebih terkait dengan adanya sejumlah tujuan pembangunan yang belum tercapai di kawasan ini. Dan juga efek eksternalitas serta sejumlah hal yang belum diselesaikan tuntas dari kebijakan ini agar tujuan dasar yaitu pemberdayaan masyarakat bisa dicapai secara lebih baik dan lebih efektif lagi dari keberhasilan yang ada sekarang ini.

Jika kawasan Seberang Ulu yang dilihat hanya kawasan Jakabaring yaitu kawasan yang sebelumnya menjadi semacam daerah "*frontier*" yang sekarang telah menjadi daerah yang jauh tertata rapih dan lebih layak sebagai tempat tinggal (hunian dan aktivitas usaha) jika dibandingkan dengan kawasan sepanjang tepian sungai Musi Seberang Ulu, maka tidak ada yang meragukan bahwa dampak positif pembangunan infrastruktur tersebut telah nyata terjadi dan dirasakan masyarakat. Sementara itu dampak negatifnya akan mudah dilihat jika sejumlah kemajuan kawasan Jakabaring itu kemudian disandingkan atau bahkan dikontraskan dengan daerah lain di kawasan Seberang Ulu yang kondisinya nampak masih saja seperti dulu, dalam arti tidak banyak perubahan signifikan. Artinya cara mudah untuk melihat dampak buruk atau kondisi yang tidak diinginkan masyarakat dari pengembangan kawasan Seberang Ulu yang titik sentralnya ada di kawasan Jakabaring, maka harus dimulai dengan mencermati sejumlah fakta yang ada di kawasan padat penduduk atau kawasan yang terlihat kumuh atau kawasan lama di wilayah sepanjang tepian sungai Musi Seberang Ulu.

Fakta tersebut merupakan bentuk dari kondisi yang tidak diinginkan atau kondisi yang tidak diharapkan dari kegiatan pelayanan publik dalam bentuk infrastruktur yang sudah dilakukan pemerintah dengan menelan anggaran yang cukup besar ternyata tidak memberi manfaat yang optimal, khususnya bagi sasaran atau target kebijakan. Bahkan jika dikaitkan dengan keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah, maka ada kesan pembangunan infrastruktur tersebut tersia sia karena tingkat penggunaan atau utilitasnya yang sangat rendah. Hal demikian dapat diamati secara langsung dimana tingkat hunian rumah susun yang sangat rendah. Begitu juga fungsi terminal Karya Jaya yang dari segi lokasi tidak terlalu jauh dalam arti masih berada di wilayah kecamatan Kertapati Seberang Ulu, namun terminal uni tingkat utilitasnya sangat rendah karena sangat sedikit kendaraan dan juga penumpang yang bersedia masuk ke dalam terminal.

Kondisi demikian harus dimaknai sebagai bagian penting dari kondisi yang tidak diinginkan dalam pelaksanaan kebijakan. Bahwa ada banyak kebijakan infrastruktur yang dibangun di kawasan Seberang Ulu khususnya kawasan Jakabaring yang telah memberikan dampak nyata terhadap perkembangan wilayah ini baik dari sisi sosial ekonomi dan ketertiban umum, namun ada juga sejumlah pembangunan infrastruktur di kawasan ini yang tidak membawa dampak serupa. Kondisi demikian bisa disebut sebagai kondisi yang tidak diinginkan terjadi, baik oleh pemerintah dan juga oleh masyarakat khususnya yang menjadi target atau sasaran kebijakan. Bisa juga dimaknai sebagai dampak yang merugikan karena pembangunan infrastruktur yang menelan biaya besar ternyata tidak berfungsi optimal sehingga merugikan pihak-pihak yang seharusnya bisa menggunakan

dana publik tersebut untuk kepentingan yang lain yang mungkin saja bisa lebih optimal penggunaan dan pemanfaatannya.

Fakta demikian menguatkan asumsi teoritik bahwa sebuah perkembangan wilayah kota yang dinamis membawa berbagai macam dampak bagi pola kehidupan masyarakat kota itu sendiri. Perkembangan sebuah wilayah perkotaan yang sekarang sedang dibangun di kawasan Jakabaring diharapkan mampu menjadi semacam sentra dari kegiatan ekonomi yang pada gilirannya diharapkan menjadi daya tarik bagi masyarakat yang dapat membawa pengaruh bagi penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat sekitar sehingga mampu mengatasi sejumlah persoalan krusial seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan secara sosial ekonomi lainnya. Bahwa kondisi demikian dapat membawa implikasi yang tidak diharapkan seperti tingginya arus urbanisasi yang pada gilirannya juga menciptakan sejumlah persoalan krusial seperti pemukiman kumuh dan bahkan liar, maka dampak yang tidak diinginkan tersebut juga yang sedang terjadi di kawasan Seberang Ulu pada sejumlah titik dan kawasan yang sebelumnya sudah padat dan cenderung kumuh serta tidak teratur. Kondisi demikian juga yang diyakini membawa dampak yang tidak diinginkan berupa gangguan ketertiban umum dan meningkatnya angka kriminalitas.

Disinilah pentingnya sebuah pemberdayaan yang dilakukan secara sistemik dan integratif atau *by-design*. Bahwa proses pemberdayaan itu tidak hanya terjadi sebagai akibat secara tidak langsung dari program pembangunan tertentu, meskipun ia merupakan program pembangunan berskala besar. Agar efektif dalam memberikan dampak pemberdayaan, maka program pembangunan harus secara sadar dan terencana memang dimaksudkan untuk melakukan pemberdayaan kepada masyarakat yang selama ini terpinggirkan oleh proses pembangunan atau kurang menikmati hasil pembangunan yang telah dan sedang berlangsung di sekitarnya. Kasus pembangunan kawasan Jakabaring adalah contohnya. Bahwa sebuah program pembangunan berskala besar yang diakui membawa dampak signifikan dan mampu merubah wajah kawasan tetapi dianggap belum mampu memberi dampak signifikan dalam memberdayakan masyarakat Seberang Ulu yang sebagian besar hidup dan tinggal di tepian sungai Musi.

KESIMPULAN

Layanan pembangunan infrastrukturnya tidak paralel dengan telah diselesaikannya program pembangunan yang direncanakan. Hal demikian karena kompleksitas persoalan pemberdayaan yang mempersyaratkan banyak faktor. Artinya perubahan fisik sebuah wilayah sebagaimana terlihat dari pembangunan infrastruktur tidak berkorelasi secara langsung dan berdampak besar terhadap persoalan kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat yang ada di kawasan atau wilayah dimana pembangunan infrastruktur itu dilakukan.

Temuan baru penelitian ini menunjukkan bahwa sebuah program pembangunan, meskipun berskala besar yang diyakini mempunyai dampak memberdayakan masyarakat, maka agar memiliki efektifitas yang tinggi harus dilakukan secara khusus untuk memberdayakan masyarakat. Efektifitas yang tinggi sulit diharapkan muncul dari sebuah program layanan pembangunan yang tidak secara khusus dirancang untuk memberdayakan masyarakat. Artinya efektifitas pelaksanaan program pelayanan publik dalam bentuk pembangunan yang mempunyai tujuan memberdayakan harus dirancang sebagai program untuk memberdayakan dan bukan untuk tujuan yang lain. Program layanan

pembangunan meskipun kinerjanya dianggap baik dan masyarakat merasa cukup puas, bisa tidak efektif mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam beberapa kasus efektifitasnya sangat rendah dalam mencapai tujuan, ketika program layanan pembangunan tidak secara khusus dimaksudkan untuk mengatasi akar persoalan ketidakberdayaan yang dihadapi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Cresswell, John W. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. New Delhi: Sage Publication.
- Dunn, W.N. 1981. *Public Policy Analysis*, New York: Prentice-Hall, Inc.
- Epstein, Paul D, 1988. *Using Performance Measurement in Local Government*, New York National Civic League Press.
- Prijono, Onny S. dan Pranarka, 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta
- Parasuraman, A., Valerie A. Zethaml., & Leonard Berry. 1994. "Reassessment of Expectations as A Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research"., *Journal of Marketing*, Vol. 58. Spring.11-124.
- Suharto, E. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Rafika Aditama.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.