

Public Services Management di Era Reformasi Birokrasi



Praptining Sukowati

PUBLIC SERVICES MANAGEMENT DI ERA REFORMASI BIROKRASI

Oleh : Praptining Sukowati

Editor & Layout : Vicky Nelwan

Cover : Dewi Fransiska

Edisi Pertama

Cetakan Kedua, November 2009

ISBN : 978-602-8540-73-5

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronis maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII
Ketentuan Pidana, Pasal 72, Ayat (1),(2) dan (6).

Diterbitkan Oleh :



**@ 2009 Program Pascasarjana
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG**

Kata Pengantar

Direktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang

Pemerintah masih menghadapi berbagai permasalahan yang harus diselesaikan secara bertahap, sistemik, dan berkesinambungan. Beberapa permasalahan utama yang masih dihadapi dalam rangka pembangunan bidang hukum dan aparatur adalah pelaksanaan efektivitas peraturan perundang-undangan, peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum, penghormatan, pemajuan, dan penegakan hak asasi manusia (HAM), penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; serta dalam pemantapan dan perluasan reformasi birokrasi.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam *Oxford* (2000) dijelaskan pengertian *public service* sebagai "*a service such as transport or health care that agovernment or an official organization provides for people in general in a particular society*". Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Adanya patologi birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, telah mengakibatkan terpuruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan kita. Buruknya pelayanan publik tidak hanya pada masa orde baru yang sentralistik, tapi juga masih menggurita pada masa sekarang. Sementara itu pembangunan bidang aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di pusat dan di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

Buku "***Public Services Management di Era Reformasi Birokrasi***", yang ditulis oleh Praptining Sukowati, mahasiswa kami di Program Doktor Ilmu Administrasi Publik ini mengulas tentang

bagaimana kewajiban dan peran pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik. Selain itu juga memberikan gambaran dan analisis nyata tentang implementasi kebijakan pelayanan publik di Indonesia. Buku ini menarik untuk dibaca baik di kalangan aparatur publik, kalangan akademisi (baik dosen atau mahasiswa S1,S2 dan S3) serta masyarakat yang menginginkan terwujudnya peningkatan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan penyelenggaraan pelayanan publik. Di mana dalam penyelenggaraan tersebut mencerminkan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia yang didukung oleh aparatur negara yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab serta profesional. Dalam hal ini diperlukan adanya upaya untuk mencapai sasaran tersebut meliputi antar lain peningkatan efektivitas peraturan perundang-undangan, peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum, peningkatan penghormatan, pemajuan, dan penegakan HAM, peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), peningkatan kualitas pelayanan publik,, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, dan pementapan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Direktur ,

Prof. DR . Sumarmo, MS



Kata Pengantar

Perubahan yang terjadi di Indonesia akibat reformasi dewasa ini terasa begitu cepat sehingga menyebabkan seluruh tatanan yang ada di dunia ini ikut berubah, sementara tatanan yang baru belum terbentuk. Hal ini menyebabkan sendi-sendi kehidupan yang selama ini diyakini kebenarannya menjadi usang. Nilai-nilai yang menjadi panutan hidup telah kehilangan otoritasnya, sehingga masyarakat menjadi bingung. Guna merespon kondisi tersebut, perlu mengantisipasi agar tidak menuju ke arah keadaan yang lebih memprihatinkan. Salah satu solusi yang dilakukan dalam menjaga nilai-nilai panutan hidup dalam berbangsa dan bernegara secara lebih efektif yaitu melalui reformasi birokrasi pelayanan publik. Buku "*Public Services Management* di Era Reformasi Birokrasi", diluncurkan pada waktu yang tepat, dimana mengupas tentang penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif. Dalam hal ini peran pemerintah sangat vital dalam menjamin berlangsungnya suatu pelayanan yang efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian usaha yang dilakukan perlu memahami kondisi internal dari fungsi pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan, sehingga kebijakan yang dibuat dapat realistis dan tidak melepaskan tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang kendali pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah di samping distribusi, regulasi, dan proteksi. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi riil kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dalam konteks hubungan *Principal-Agent*. Berdasarkan kerangka kerja tersebut, pemerintah selanjutnya melakukan proses pengaturan alokasi sumberdaya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyelenggaraan kebutuhan pelayanan kolektif. Preskripsi tersebut hampir bertolak belakang dengan praksis pelayanan publik yang dimotori pemerintah, termasuk untuk konteks Indonesia kontemporer. Sebagai pelaksana kontrak sosial yang digariskan sebelumnya, pemerintah justru menimbulkan banyak masalah bagi publik yang menjadi kliennya. Sangat masuk akal jika pemerintah kemudian mendapat berbagai stigma negatif. Jauh dari menjadi bagian dari solusi (*a part of solution*), pemerintah justru menjadi bagian dari masalah (*a part of*

problem), bahkan masalah utama, dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Sinyalemen terakhir ini bukan tanpa dasar, fenomena mal praktek pelayanan publik sudah menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Hal itu dapat dilacak dari banyaknya keluhan yang dilontarkan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik. Pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya adalah potret kelabu yang mengafirmasi sinyalemen di atas.

Sistem pemerintahan yang sentralistis yang berjalan selama beberapa tahun lalu dianggap sebagai pemerintahan yang tidak kondusif bagi pembangunan regional. Kebijakan pembangunan pemerintah pusat telah menciptakan pola pembangunan yang seragam yang tidak memenuhi tuntutan lokal yang sangat bervariasi. Selain itu, kebijakan pembangunan selama itu telah menciptakan ketergantungan pemerintah daerah dan pejabatnya pada pola "mohon petunjuk ke atasan dan menunggu instruksi dari pusat". Pada gilirannya, pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk menciptakan kebijakan-kebijakan pembangunan yang mampu merespon kebutuhan lokal. Sehingga diperlukan reformasi birokrasi dalam manajemen pelayanan publik dalam rangka membangun *good governance* dalam pemerintah daerah.

Semoga buku ini dapat memberikan pencerahan tentang paradigma manajemen pelayanan publik secara sistemik dengan pengembangan *civic intelligence, civic participation, and civic responsibility* dari "*civic education*" serta sebagai wahana pemerintah daerah dalam mewujudkan reformasi birokrasi yang diharapkan dapat menghasilkan sumber daya aparatur publik yang berkualitas dengan keahlian profesional serta berkeadaban khas Indonesia dan Pancasila.

Malang, Juli 2009

DIRJEN PUM DEPDAGRI,



DR. KAUSAR AS, MSI

Pengantar Penulis

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena kuasa dan limpah-Nya kami telah dapat menyelesaikan buku "Public Services Management di Era Reformasi Birokrasi" ini. Penulisan buku ini terilhami dengan adanya fenomena bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh perangkat birokrasi di tingkat eksekutif maupun di tingkat manajerial. Lebih dari itu, kualitas nyata pelayanan publik adalah sangat ditentukan oleh perangkat birokrasi di tingkat operasional. Pada tingkatan ini sangat diperlukan institusi pemerintah daerah dengan dukungan perangkat birokrasinya yang memiliki kompetensi inti (*core competence*) dan ketrampilan inti (*core skills*) terutama menyangkut pelayanan dibidang pendidikan, kesehatan, keamanan dan ketertiban, maupun pelayanan sosial (*street level public organization*).

Disadari bahwa saat ini masih terdapat ketimpangan dalam melaksanakan pelayanan publik di bidang infrastruktur. Dengan berefleksi melihat kedalam, bagaimana pelayanan publik dikelola, diharapkan dapat memberikan kejelasan terhadap duduk permasalahan yang telah menyebabkan ketimpangan-ketimpangan tersebut. Buku ini mencoba mengupas inti-inti refleksi yang perlu kita lihat, untuk kemudian dikelompokkan, sehingga dapat lebih mudah mengurai dan membentuk kerangka penyelesaiannya. Akan tetapi masih banyak isu/permasalahan lain yang belum terangkum dalam tulisan ini, yang juga dirasakan penting kita refleksikan bersama. Semoga setelah berefleksi dan menjawab pertanyaan reflektif tersebut, kita dapat lebih tegas menentukan langkah dan memberikan kontribusi bagi peningkatan pelayanan di masa yang akan datang. Harapan penulis, kiranya tulisan ini dapat menambah wacana publik khususnya di lingkungan akademisi (baik teman sejawat ataupun para mahasiswa S1, S2 dan S3) dalam rangka membantu menemukan pokok permasalahan dan memformulasikan solusi terhadapnya. Dalam kesempatan ini penulis juga mengucapkan terimakasih tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian buku ini. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah diberikan.

Malang, Oktober 2009

Penulis

*Manusia lahir untuk hidup
Tidak hanya untuk hidup pendek, tetapi untuk hidup panjang
Tidak hanya untuk hidup panjang, tetapi juga untuk hidup sejahtera
Tidak hanya untuk hidup sejahtera, tetapi juga untuk hidup bahagia
Tidak hanya untuk hidup panjang, sejahtera dan bahagia saja, namun
juga untuk hidup yang bermakna...
Untuk dapat mencapai hidup panjang sejahtera, bahagia dan bermakna
manusia memerlukan ilmu pengetahuan, disamping iman dan takwa
kepada Tuhan Yang Maha Esa....*

(Prof Darji Darmodiharjo, S.H)

*Buku ini penulis persembahkan
kepada
Suamiku tercinta MRR Vicky Nelwan*

Daftar Tabel

Tabel 1 : Perbedaan Karakteristik antara Barang dan Jasa	5
Tabel 2 : Pengelompokan Barang dan Jasa berdasarkan Ciri Dasar <i>Exclusion</i> dan <i>Consumption</i>	6
Tabel 3 : Perbedaan istilah Desentralisasi, Dekonsentrasi	22
Tabel 4 : Corak Birokrasi di Negara Asia Tenggara.....	154
Tabel 5 : The Five Cs' Changing Government's DNA.....	206

Daftar Gambar

Gambar 1 : Partisipasi dalam Pelayanan Publik	12
Gambar 2 : Model Kesenjangan dari Kualitas Pelayanan.....	15
Gambar 3 : Anatomi Urusan Pemerintah Daerah.....	26
Gambar 4 : Manfaat Hasil Evaluasi Mandiri (Self Assesment) dalam Rangka Pelaporan KD	28
Gambar 5 : Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	59
Gambar 6 : Perspektif Birokrasi	73
Gambar 7 : Langkah Penyusunan Standar Pelayanan	106
Gambar 8 : Wajah Pelayanan Publik di Beberapa Negara dan Indonesia	169
Gambar 9 : Alur Pikir Reformasi Birokrasi	218
Gambar10 : Reformasi Birokraasi	240
Gambar 11 : Korupsi di Indonesia	246

Daftar Isi

Kata Pengantar (Dirktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang)	i
Kata Pengantar (Dirjen PUM Depdagri)	iii
Pengantar Penulis	iii
Halaman Persembahan	v
Daftar Tabel	lx
Daftar Gambar	X
Daftar Isi	xi

BAB I

DESENTRALISASI OTONOMI DAERAH & LAYANAN PUBLIK

• Pelayanan Publik	1
• Desentralisasi dan Otonomi Daerah	18
• Desentralisasi Layanan Publik dalam Otonomi Daerah	36
• Dinamika dan Problematika Pelayanan Publik Pada Era Otonomi Daerah	44
• Peranan Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Pelayanan Publik	57

BAB II

REFORMASI BIROKRASI DALAM MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

• Peran Birokrasi	65
• Peran Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik...	72
• Tantangan Birokrasi dalam Layanan Publik	77
• Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Layanan Publik	82
• Reinventing Government dan Optimalisasi Pelayanan	86

BAB III

KEBIJAKAN & STANDARISASI LAYANAN PUBLIK

• Kebijakan Layanan Publik	95
• Standarisasi Layanan Publik	101
• Standar Pelayanan Publik di Daerah	120
• Masalah dan Realita Penyelenggaraan Layanan Publik	127
• Perubahan Peranan Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik	134

BAB IV

MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK DI BEBERAPA NEGARA

• Inggris dan Reformasi Sektor Publik	142
• Pengalaman Pemerintah Australia	148
• World Bank dan 10 Crazy	153
• Pelayanan Publik di Jepang	154
• Pelayanan Publik di Selandia Baru	160
• Kanada dan PEMS	163
• Pengalaman Negara Malaysia	164
• Pelajaran Penting Pelayanan Publik Bagi Indonesia	166

BAB V

TRANSFORMASI MODEL NEW GOVERNANCE DALAM MANAJEMEN LAYANAN PUBLIK

• Model New Governance	175
• New Governance dalam Manajemen Layanan Publik	182
• Aspek Etika Dalam Pelayanan Publik	188

BAB VI

MEMBANGUN GOOD GOVERNANCE DALAM REFORMASI BIROKRASI LAYANAN PUBLIK

- Good Governance dan Layanan Publik 193
- Peran Pemerintah Daerah & Alternatif Model Layanan
Publik 201
- Reformasi Birokrasi dan Good Governance..... 204
- Pemberdayaan Masyarakat Madani Dan Percepatan
Perwujudan Good Governance 230
- Reformasi Birokrasi dan Pemberantasan KKN 238

BAB VII

- PENUTUP** 249

Daftar Pustaka
Profil Penulis