

# BAB I

## Desentralisasi Otonomi Daerah dan Layanan Publik

### Pelayanan Publik

**D**alam konteks Indonesia, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan. Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Public dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dll.

Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara). Dalam hal ini, pelayanan publik merujuk istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun

demikian pengertian *publik* yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholish (2005: 178) memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/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 a government 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. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik. Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider* (Barata, 2003: 11) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, atau negara. Yang mempunyai arti umum misalnya *public of fering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public utility* (perusahaan umum). Yang berarti masyarakat misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), dan *public interest* (kepentingan masyarakat). Yang berarti negara misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public revenue* (penerimaan negara), dan *public sector* (sektor negara).

Pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk kategori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/BUMD. Ketiga komponen yang menangani sektor publik tersebut menyediakan pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, keamanan dan ketertiban, bantuan sosial, dan penyiaran (John Wilson, 1993). Dengan demikian yang dimaksud pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu: (a) pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya. Dan (b) pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta. Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

1. Keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, dan mendapatkan kepercayaannya.
2. Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

1. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
2. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.

3. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.
4. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
5. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
6. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Secara umum, pelayanan dapat berbentuk barang yang nyata (*tangible*), barang tidak nyata (*intangible*), dan juga dapat berupa jasa. Layanan barang tidak nyata dan jasa adalah jenis layanan yang identik. Jenis-jenis pelayanan ini memiliki perbedaan mendasar, misalnya bahwa pelayanan barang sangat mudah diamati dan dinilai kualitasnya, sedangkan pelayanan jasa relatif lebih sulit untuk dinilai. Walaupun demikian dalam prakteknya keduanya sulit untuk dipisahkan. Suatu pelayanan jasa biasanya diikuti dengan pelayanan barang, misalnya jasa pemasangan telepon berikut pesawat teleponnya, demikian pula sebaliknya pelayanan barang selalui diikuti dengan pelayanan jasanya.

Namun demikian, secara garis besar, pelayanan dibedakan menjadi 2 (dua) jenis saja, yaitu barang dan jasa. Berikut ini adalah karakteristik pelayanan dari Gronroos (1990) yang menjelaskan perbedaan antara pelayanan barang dan jasa.

**Tabel 1**  
**Perbedaan Karakteristik antara Barang & Jasa**

<b>Barang</b>	<b>Jasa</b>
Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
Satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang (homogen)	Satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai/sama dengan bentuk jasa pelayanan kepada orang lain (heterogen)
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
Berupa barang/benda	Berupa proses/kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli.
Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

*Sumber: Gronroos (1990)*

Lebih lanjut Savas (1987) mengelompokkan jenis-jenis barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dan individu ke dalam 4 (empat) kelompok berdasarkan konsep *exclusion* dan *consumption* dalam hal pengelolaan penyediaan pelayanan publik. Ciri dari *exclusion* akan melekat pada barang/jasa jika pengguna potensialnya dapat ditolak menggunakannya kecuali kalau yang bersangkutan dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan penyediannya. Barang/jasa tersebut hanya dapat dipindah tangankan apabila terjadi kesepakatan antara pembeli dan pemasok. Sedangkan dari segi *consumption* adalah bahwa barang konsumsi merupakan barang atau jasa yang dapat dipergunakan secara bersama-sama atau kolektif oleh banyak orang tanpa ada pengurangan kualitas maupun kuantitasnya.

**Tabel 2**  
**Pengelompokan Barang dan Jasa**  
berdasarkan Ciri Dasar *Exclusion* dan *Consumption*

Exclusion	Consumption	
	Konsumsi Individual	Konsumsi Kolektif
Mudah mencegah orang lain untuk ikut menikmati	Barang privat	Barang semi publik
Sulit mencegah orang lain untuk ikut menikmati	Barang semi privat	Barang publik

*Sumber : Savas, (1987)*

***Barang privat***

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual dan tidak dapat diperoleh oleh si pemakai tanpa persetujuan pemasoknya. Bentuk persetujuan biasanya dilakukan dengan penetapan dan negosiasi harga tertentu, serta transaksi pembelian. Contoh: makanan, pakaian.

***Barang semi privat***

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual, namun sulit mencegah siapapun untuk memperolehnya meskipun mereka tidak mau membayar, atau biasa disebut juga sebagai barang semi privat. Contoh dari barang semi privat ini adalah pembelian radio ketika dinyatakan, si pemilik tidak dapat mencegah orang lain untuk tidak ikut mendengarkan.

***Barang semi publik***

Barang dan jasa jenis ini umumnya digunakan secara bersama-sama, namun si pengguna harus membayar dan mereka yang tidak dapat/mau membayar dapat dengan mudah dicegah dari kemungkinan menikmati barang tersebut. Semakin sulit atau mahal mencegah seseorang konsumen potensial dari pemanfaatan toll goods semakin serupa barang tersebut dengan ciri barang publik (*Collective Goods*). Atau biasa disebut juga dengan barang semi publik. Misal: Jalan Tol, Jembatan Timbang. Barang publik Barang dan jasa ini umumnya digunakan secara bersama-sama dan tidak mungkin mencegah siapapun untuk menggunakannya, sehingga masyarakat (pengguna) pada umumnya tidak bersedia membayar

berapapun tanpa dipaksa untuk memperoleh barang ini. Misalnya jalan raya dan taman. Dari keempat pengelompokan barang tersebut, penyediaan jenis barang privat dan semi privat, dapat murni dilakukan oleh swasta. Sedangkan penyediaan barang semi publik dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta. Khusus untuk penyediaan jenis barang publik haruslah oleh pemerintah.

Selanjutnya Nurcholiz (2005: 180) secara rinci membagi fungsi pelayanan publik ke dalam bidang-bidang sebagai berikut:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan.
3. Keagamaan.
4. Lingkungan: tata kota, kebersihan, sampah, penerangan.
5. Rekreasi: taman, teater, museum, turisme.
6. Sosial.
7. Perumahan.
8. Pemakaman/krematorium.
9. Registrasi penduduk: kelahiran, kematian.
10. Air minum.
11. Legalitas (hukum), seperti KTP, paspor, sertifikat, dll.

Dalam Keputusan Menpan No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pengelompokan pelayanan publik secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan Administratif
2. Pelayanan Barang
3. Pelayanan Jasa

Dari berbagai jenis pengelolaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut, timbul beberapa persoalan dalam hal penyediaan pelayanan publik. Persoalan-persoalan tersebut diidentifikasi Wright (dalam LAN, 2003: 16) sebagai berikut:

1. Kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur output maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
2. Pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki ketidakpastian tinggi dalam hal teknologi produksi sehingga hubungan antara output dan input tidak dapat ditentukan dengan jelas.
3. Pelayanan pemerintah tidak mengenal "*bottom line*" artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut.

4. Berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah *eksternalities*, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa *internalities*. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.

Di sisi lain, sektor swasta berperan dalam hal penyediaan barang dan jasa yang bersifat privat. Situasi persaingan selalu timbul dalam penyelenggaraan penyediaan barang dan jasa oleh sektor swasta. Ada kalanya pemerintah juga menyediakan layanan barang privat. Untuk menghindari *crowding out effect*, dimana pemerintah lebih berperan sebagai kompetitor pemain pasar lainnya, perlu diatur secara jelas, mana barang dan jasa yang harus diserahkan ke swasta, mana yang dapat dikerjakan secara bersama-sama, dan mana yang murni dikerjakan oleh pemerintah.

### *Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik*

Pelayanan publik adalah identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karenanya sebuah kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai *sole provider*.

Peran pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarjinalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pada tahun 1990-an terjadi reformasi di sektor publik. Hal ini terjadi karena terjadi kesalahan dalam memahami (mitos) upaya perbaikan kinerja pemerintah.

Berkenaan dengan hal tersebut, *Osborne & Plastrik* (1996: 13) menjelaskan 5 mitos di seputar reformasi sektor publik, yaitu:

1. Mitos Liberal, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang lebih dan bekerja lebih banyak (*spending more and doing more*). Dalam kenyataannya, menganggarkan banyak uang kepada sistem yang disfuingsional tidak menghasilkan hasil yang signifikan.
2. Mitos Konservatif, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang dikurangi dan bekerja lebih sedikit (*spending*



*less and doing less*). Dalam kenyataannya, penghematan yang dilakukan pemerintah terhadap anggarannya tidak menolong kinerja pemerintah menjadi lebih baik.

3. Mitos Bisnis, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui penyelenggaraan pemerintahan yang meniru teknik penyelenggaraan bisnis. Dalam kenyataannya, walaupun metafora bisnis dan teknik manajemen seringkali menolong, namun ada perbedaan kritis antara realitas sektor publik dan bisnis.
4. Mitos Pekerja, bahwa kinerja pegawai pemerintah dapat meningkat apabila mempunyai uang yang cukup. Dalam kenyataannya kita harus mengubah cara sumber daya dimanfaatkan jika kita ingin mengubah hasil.
5. Mitos Rakyat, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui perekrutan sumber daya manusia yang lebih baik. Dalam kenyataannya, masalahnya bukan terletak pada sumber daya, akan tetapi sistemlah yang menjebak mereka.

Oleh karenanya berkenaan dengan reformasi di sektor publik, salah satu prinsip penting yang merubah paradigma pelayanan publik adalah prinsip *steering rather than rowing*. Berkenaan dengan prinsip ini, pemerintah diharapkan untuk lebih berperan sebagai pengarah daripada sekedar pengayuh. Fungsi pengayuh bisa dilakukan secara lebih efisien oleh pihak lain yang profesional. Prinsip ini menjelaskan bahwa pemerintah tidak dapat secara terus menerus bekerja sendirian, dan harus mulai mengubah paradigma pelayanan agar tujuan dari penyelenggaraan pelayanan dapat tercapai lebih baik lagi. Masih banyak prinsip-prinsip yang dikenalkan dalam konsep ini, namun intinya adalah semuanya mengubah cara pandang kita terhadap cara kerja pemerintahan.

Semangat *entrepreneurial government* ini lebih didasarkan pada pengalaman yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Amerika Serikat. Konsep lain yang sebenarnya telah lebih dulu eksis dan memiliki kemiripan dengannya adalah *New Publik Management (NPM)* yang dipelopori oleh Inggris dengan gerakan privatisasi pada masa kepemimpinan Margaret Thatcher. Pada masa Thatcher, privatisasi untuk pertama kalinya diselenggarakan terhadap perusahaan milik negara dengan tujuan untuk menyehatkan perusahaan negara.

Gerakan ini menjadi tren di dunia manajemen BUMN. Banyak negara yang kemudian meniru pola privatisasi Inggris ini, termasuk juga New Zealand, dan menyebar ke seluruh dunia. Dengan paradigma baru di bidang pelayanan yang dilandasi oleh filosofi *entrepreneurial government* dan *new public management* inilah maka cara pandang tradisional terhadap peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan public haruslah diubah. Osborne dan Plastrik (1996) menjelaskan 5 strategi penting untuk mewujudkannya, yaitu:

1. Strategi inti: menciptakan kejelasan tujuan
2. Strategi konsekuensi: menciptakan konsekuensi untuk kinerja
3. Strategi pelanggan: menempatkan pelanggan di posisi penentu
4. Strategi pengendalian: memindahkan pengendalian dari puncak dan pusat
5. Strategi budaya: menciptakan budaya wira usaha

Dalam perspektif lain, secara umum pergeseran paradigma pelayanan adalah pergeseran dari birokrasi yang “dilayani” menjadi birokrasi yang “melayani”. Fungsi pelayanan yang diemban dan melekat pada birokrasi, tidak serta merta menempatkan warga masyarakat sebagai kelompok pasif. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam pelayanan harus ditingkatkan, karena sejalan dengan misi pemberdayaan yang harus lebih diutamakan (*empowering rather than serving*). Pemberdayaan ini akan menuntun pada adanya peningkatan partisipasi warga masyarakat dalam pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dikenal dengan konsep *coproduction*. Konsep ini dikenal pertama kali dan dikembangkan sejak tahun 1980-an, ketika pakar administrasi publik dan politik urban membangun teori yang menjelaskan kegiatan kolektif dan peran kritis dari keterlibatan warga masyarakat dalam penyediaan pelayanan barang dan jasa. Pada dasarnya teori *co-production* mengkonseptualisasi pemberian layanan baik sebagai sebuah penataan maupun proses, di mana pemerintah dan masyarakat membagi tanggung jawab (*conjoint responsibility*) dalam menyediakan pelayanan publik. Sehingga di sini kita tidak lagi membedakan warga masyarakat sebagai pelanggan tradisional dengan pemerintah sebagai penyedia layanan. Kedua pihak dapat bertindak sebagai bagian dari pemberi layanan.

Secara singkat, teori *co-production* dalam pelayanan publik dapat dipahami dengan memahami konsep-konsep pelanggan dan produksi di sektor publik, yaitu *consumer produser*, *regular producer* dan *co-production*. Menurut Parks *consumer producers* adalah pihak yang berhubungan dengan produksi yang pada akhirnya akan mengkonsumsi akhir dari produk yang dibuatnya. Di sisi lain, *regular producers* adalah yang menyelenggarakan proses produksi, yang akan merubah output menjadi pembayaran, yang pada akhirnya akan membelanjakannya untuk barang dan jasa lainnya. Dalam hal ini *co-production* memerlukan kedua pihak berkontribusi input pada proses produksi untuk barang dan jasa tertentu. Dengan kata lain, dalam banyak pelayanan, proses produksi *output* dan *outcome* memerlukan partisipasi aktif dari penerima layanan barang dan jasa.

Menurut Cooper sebagaimana dikutip oleh McLaverty (2002: 15) menjelaskan bahwa partisipasi publik—terutama dalam proses pengambilan keputusan—adalah sarana untuk memenuhi hak dasar sebagai warga. Pada akhirnya tujuan dari partisipasi publik adalah untuk mendidik dan memberdayakan warga. Sedangkan menurut Marschall (2004: 231), tujuan dari partisipasi publik adalah pada dasarnya untuk mengkomunikasikan dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan sebagaimana juga membantu dalam pelaksanaan pelayanan.

Heller dalam Rich (1995: 660) menjelaskan dua bentuk dasar partisipasi, yaitu partisipasi *akar rumput* (*grass-root participation*) yang mengacu pada organisasi dan gerakan sosial yang didasarkan pada inisiatif warga yang memilih tujuan dan metoda mereka sendiri, dan partisipasi *mandat pemerintah* (*government-mandated participation*) yang melibatkan persyaratan hukum di mana akan ada kesempatan bagi masukan warga terhadap pengambilan keputusan (kebijakan) atau pelaksanaan sebuah lembaga.

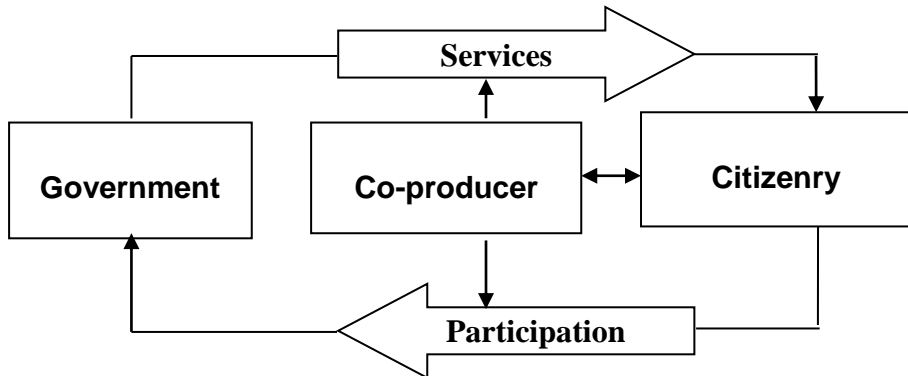
Secara sederhana Cooper (Lynch, 1983: 14-15) membedakan partisipasi ke dalam partisipasi tidak langsung (*indirect participation*) dan partisipasi langsung (*direct participation*). Partisipasi tidak langsung, misalnya, partisipasi dalam hal penyelenggaraan negara dengan memilih wakilnya untuk duduk di kursi parlemen.

Sama halnya ketika menyuarakan pendapat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah melalui media massa dan sebagainya. Sementara partisipasi langsung bias berupa keterlibatan secara langsung warga dalam penyelenggaraan pemerintah, seperti

menjadi komisi penasihat, aktivitas dengar pendapat, keterlibatan di kelompo-kkelompok kepentingan dan partisipasi dalam lembaga pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pemberian pelayanan umum. Oleh karenanya penyelenggaraan pelayanan umum haruslah mendapat dukungan partisipasi dari masyarakat. Konsep partisipasi masyarakat terhadap fungsi pelayanan yang diberikan pemerintah dapat berupa partisipasi dalam hal mentaati pemerintah, membangun kesadaran hukum, kepedulian terhadap peraturan yang berlaku, dan dapat juga berupa dukungan nyata dengan membantu secara langsung proses penyelenggaraan pelayanan umum.

Gambar berikut menjelaskan konsep dasar peran pemerintah sebagai penyedia layanan umum dan peran warga masyarakat sebagai pengguna atau penerima layanan sekaligus peran dalam membantu penyelenggaraan pelayanan publik (*co-producer*).

**Gambar 1**  
**Partisipasi dalam Pelayanan Publik**



Sumber: Suwarno, Yogi. (2005: 5)

Dalam gambar di atas dikenal istilah *co-producer*, yang berarti penghasil jasa atau layanan. *Co-producer* ini adalah warga atau sebagian dari warga masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan pemberian layanan umum, sebagai bentuk partisipasi. Ini berangkat dari konsep ko-produksi yang dijelaskan oleh Ostrom. Dalam definisinya Ostrom (1996: 86) menjelaskan

bahwa “*coproduction as the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not “in” the same organization*”, yaitu bahwa *co-production* adalah proses di mana input yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa diberikan oleh individu yang bukan berasal dari organisasi yang sama.

Keterlibatan warga dalam memproduksi layanan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah adalah termasuk kegiatan koproduksi dalam pelayanan umum.

Sejalan dengan itu, Bjur dan Siegel dalam *Lynch* (1983: 41) telah meneliti bahwa kegiatan *co-produksi* sebenarnya dapat dirancang untuk melayani berbagai jenis tujuan dari partisipasi warga. Hal ini menunjukkan hubungan yang kuat antara partisipasi warga dengan kegiatan pelayanan umum.

### ***Government co-producer Citizenry Service Participation***

Pentingnya peran aktif kedua belah pihak dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat dijelaskan dalam konteks partisipasi. Partisipasi publik berhubungan erat dengan kedua belah pihak; pemerintah dan masyarakat. Melalui sisi pemerintah, kita bisa melihat penerapan kebijakan dan penggunaan teknik-teknik manajemen dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sekaligus dalam rangka penegakkan peraturan, sedangkan pada sisi masyarakat adalah keterlibatan dalam berdisiplin dan menaati aturan, serta dukungan langsung dalam proses pemberian pelayanan publik.

Peran pada sisi pemerintah, penggunaan teknik-teknik manajerial dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dilakukan dengan cara menyiapkan dan memanfaatkan seluruh sumber daya organisasi yang dimiliki untuk mencapai tujuan.

Sedangkan peran pada sisi masyarakat adalah partisipasi aktif baik dalam hal ketaatan, maupun dukungan langsung dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

## ***Kualitas Pelayanan***

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik.

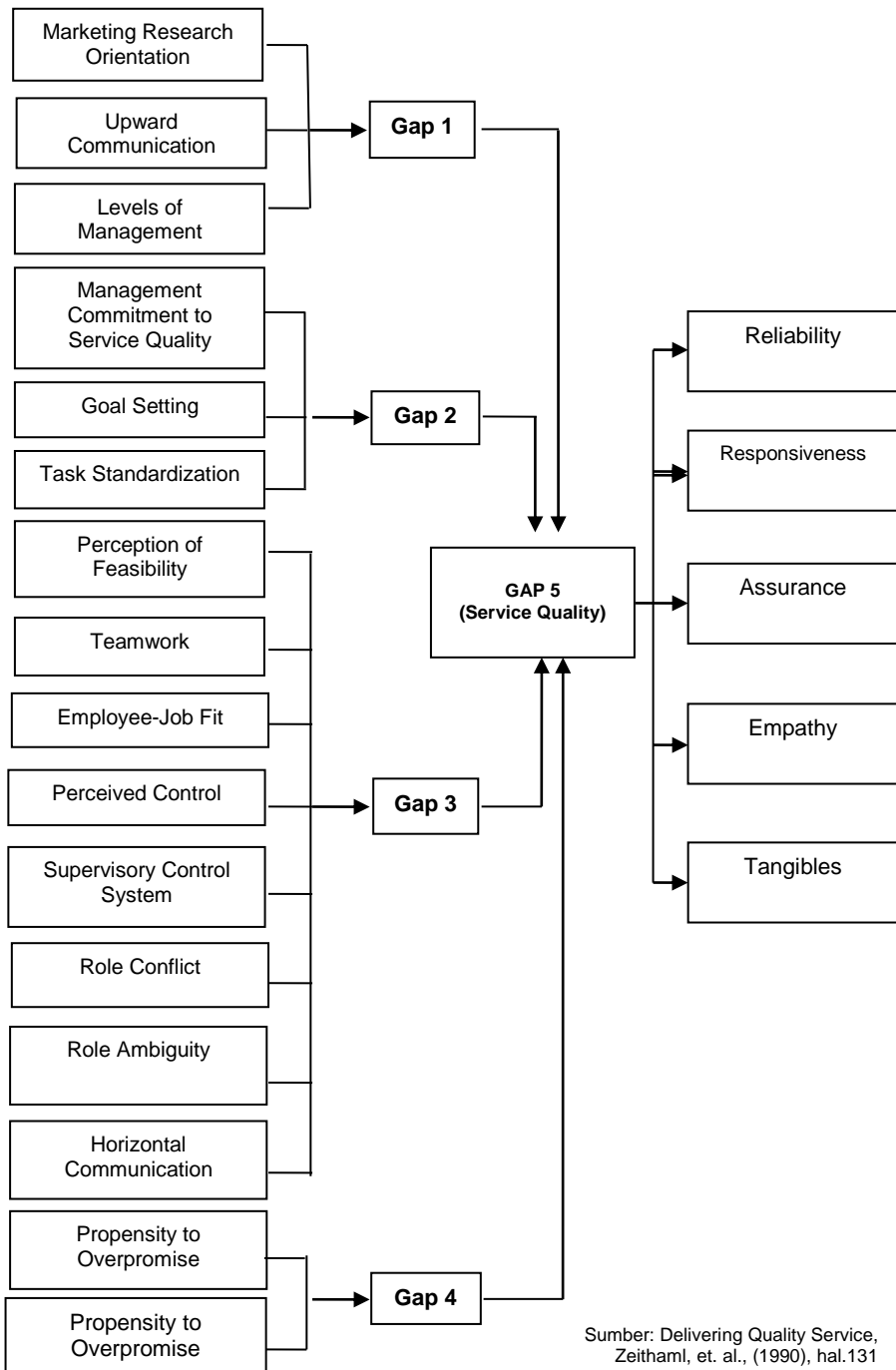
Kualitas pelayanan sendiri didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (*Goetsch & Davis, 2002*). Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan.

Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda (*Evans & Lindsay, 1997*), misalnya dari segi:

1. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
2. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.
3. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga. Kesenjangan yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualitas pelayanan, penyediaan layanan, komunikasi eksternal, dan apa yang dirasakan oleh pelanggan.

Secara mendetail, kesenjangan-kesenjangan tersebut dapat diidentifikasi pada gambar berikut ini:

**Gambar 2**  
**Model Kesenjangan dari Kualitas Pelayanan**



Penjelasan terhadap kelima kesenjangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesenjangan antara harapan pelanggan (*Expected Service*) dengan persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*). Hal ini terjadi disebabkan karena kurang dilakukannya survey akan kebutuhan pasar atau kurang dimanfaatkannya hasil penelitian secara tepat serta kurang terjadinya interaksi antara penyedia pelayanan dan pelanggan. Penyebab lainnya adalah kurang terjadinya komunikasi antara pihak manajemen dengan petugas penyedia pelayanan (*customer contact personel*), padahal dari merekalah paling banyak diperoleh informasi tentang hal-hal yang menjadi harapan pelanggan. Terakhir adalah faktor klasik dari terlalu banyaknya jenjang birokrasi dalam unit pelayanan juga merupakan salah satu faktor munculnya kesenjangan ini.
2. Kesenjangan antara persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*) dengan spesifikasi kualitas pelayanan (*Service Quality Specification*). Kesenjangan ini terjadi ketika komitmen manajemen kurang dalam mewujudkan kualitas pelayanan, serta kurang tepatnya persepsi manajemen terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan pelanggan, demikian pula dengan tidak adanya standarisasi dalam penyediaan pelayanan, dan tidak adanya penetapan tujuan yang jelas dalam penyediaan pelayanan.
3. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan (*Service Quality Specification*) dengan penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Kesenjangan ini terjadi karena muncul konflik peran dalam diri pegawai dalam hal keinginan untuk memenuhi harapan pelanggan dengan keinginan untuk memenuhi harapan pimpinan. Selain itu juga adalah teknologi yang tidak sesuai dalam mendukung pelayanan, tidak ada evaluasi dan penghargaan, serta kurang kerjasama internal.
4. Kesenjangan antara komunikasi eksternal kepada pelanggan (*External Communication to Customers*) dengan proses penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Penyebab kesenjangan ini adalah tidak adanya komunikasi horizontal dalam organisasi.



5. Kesenjangan antara pelayanan yang diharapkan pelanggan (*Expected Service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh pelanggan (*Perceived service*). Kesenjangan kelima ini menunjukkan dan menggambarkan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja organisasi pelayanan. Berbeda dengan kesenjangan sebelumnya, kesenjangan kelima ini menitikberatkan pada sisi pelanggan.

## Desentralisasi dan Otonomi Daerah

**P**enyelenggaraan otonomi daerah seperti diamanatkan dalam Tap MPR RI No. XV/1998. Terdapat beberapa hal penting dalam ketetapan ini antara lain berisi :

- Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab dengan prinsip demokratisasi dan keadilan.
- Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan secara proporsional, yang diwujudkan dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- Dari aspek penguatan keuangan daerah, otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, kondisi geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan daerah.

Sebagai tindak lanjut Tap MPR RI tersebut, telah dikeluarkanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti UU No. 5 Tahun 1974. UU ini secara substansial mengamanatkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Basis otonomi daerah tersebut adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota yang didasarkan pada azas desentralisasi, adapun daerah propinsi merupakan wakil pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan administrasi yang dan Daerah.

Di dalamnya disebutkan bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan

pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Munculnya harapan akan adanya penyelenggaraan otonomi yang lebih baik tersebut juga didukung oleh adanya UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat Penerapan otonomi daerah di Indonesia berbarengan dengan tantangan globalisasi yang sangat luas, dimana keduanya diperlukan bagi masyarakat untuk menyesuakannya, karena keduanya membawa dampak dan konsekuensi.

Namun dalam penerapan otonomi daerah juga terdapat beberapa kendala yang bisa menghambat, terutama secara kelembagaan. Diduga akan ada beberapa kendala kelembagaan di dalam pelaksanaan otonomi daerah (Anwar, 2000), misalnya :

- Belum terdapat persepsi yang seragam tentang penerapan otonomi daerah, diantara instansi pusat maupun daerah.
- Tingkat kemampuan daerah sebagian masih jauh dari yang diharapkan, yang terutama kemampuan keuangan daerah selama ini masih cenderung “tergantung” pada pemerintahan pusat.
- Sumberdaya aparat pemerintah daerah dan masyarakat yang masih rendah yang belum sepenuhnya menunjang terlaksananya otonomi daerah.

Apabila dilihat maksud yang ingin dicapai dengan otonomi daerah yaitu menggali potensi yang dimiliki daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka LSM secara langsung mempunyai peranan yang besar dalam mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah tersebut.

Daerah-daerah yang sumber pendapatan asli daerahnya sangat rendah, sumberdaya alam masih belum terolah atau tidak potensial akan merasa pesimis melaksanakan otonomi daerah tersebut. Mereka membayangkan bantuan dana pembangunan yang

selama ini diterima dari pusat dalam jumlah yang cukup besar akan mengalami penurunan cukup drastis. Proyek-proyek pembangunan yang sudah dirancang selama ini bakal akan diberlakukan di kabupaten dan kota, maka banyak Pemda yang merasa pesimis diberlakukan otonomi daerah dan merasa sulit, terutama mendapatkan APBD bagi kelangsungan pembangunan selanjutnya.

Dampak Penerapan Otonomi Daerah (Ida, 2000) dapat diperkirakan akan meliputi setidaknya hal-hal sebagai berikut :

- Eksistensi PEMDA tak mustahil akan berkembang menjadi raja-raja kecil, dengan berbagai kewenangannya, sementara masyarakat sendiri masih terbiasa dengan pola lama yang tak mau peduli dengan perilaku penyimpangan birokrasi. Memang dalam UU tentang PEMDA yang baru peran legislative (DPRD I dan II) terkesan demikian kuat dalam upaya melakukan kontrol terhadap eksekutif, namun bukan berarti secara otomatis akan menghilangkan tradisi KKN. Apalagi kemudian kalau sumberdaya manusia anggota legislatif nanti sampai terkalahkan oleh para birokrat yang sudah terbiasa dan terlatih, maka kemungkinan kontrol yang dilakukan akan sangat sulit.
- Potensi sumberdaya alam dari setiap daerah yang berbeda akan berimplikasikan pada masalah pembiayaan yang bersumber dari pendapatan daerah. Para politisi di tingkat lokal sendiri, belum tentu mampu memikirkan masalah-masalah krusial seperti ini, kendati dalam otonomi daerah peran mereka sebenarnya sangat menentukan.
- Operasionalisasi program pembangunan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, karena masih lemahnya daerah akan memudahkan pemerintahan pusat untuk melakukan tekanan-tekanan psikologis, sehingga akan terus memungkinkan berlangsungnya praktek pola birokrasi lama seperti adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Diberlakukannya Otonomi Daerah, harus kita sadari bahwa bersamaan pula adanya desakan dari arus globalisasi bagi masyarakat, antara lain menimbulkan beberapa tantangan; pertama, berbagai produk akan menghadapi persaingan yang sengit dengan

produk yang datang dari luar. Bagi semua hasil produksi termasuk dari pertanian, industri mikro dan keluarga tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan daya saing produk. Dalam posisi SDM rendah kualitas dan teknologi yang tidak tepat, maka akan kalah bersaing.

Kedua, arus globalisasi akan mengundang semakin terbukanya peluang investasi asing, sehingga perusahaan domestik harus bersaing dengan usaha asing di negerinya sendiri. Untuk itu diperlukan kebijakan pemerintah tentang perlunya penyertaan partner lokal, agar usaha domestik ikut maju.

Ketiga, adanya arus globalisasi, maka berbagai bentuk perlindungan bagi sekelompok pelaku ekonomi, apapun alasannya tidak dibenarkan lagi. Dan keempat, adanya tekanan kompetisi akan menyebabkan pengusaha mencari peluang upah buruh semurah-murahnya. Untuk ini, maka pemerintah dalam melindungi warganya perlu menetapkan upah minimum sesuai harkat dan hajat hidup kemanusiaan.

Dengan kata lain sebenarnya adanya globalisasi, kita tidak dapat mundur atau menghindarinya karena komitmen sudah diberikan. Masalahnya adalah bagaimana “tanda-tanda peringatan” harus diberikan/diketahui, agar masyarakat kita dapat ikut bisa menjadi pemain yang menang, dan bukan

Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia tidak terlepas dari konsep desentralisasi, yang diartikan sebagai mengembalikan administrasi yang terpusat (*reversing the concentration of administration*), dan memberikan kekuasaan pada pemerintah local (*conferring powers of local government*). Tidak ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan kebijaksanaan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi (*Bowman & Hampton, 2007*).

Dari pandangan ini kita dapat melihat urgensi dari kebutuhan akan pelimpahan ataupun penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit diluar Pemerintah Pusat itu sendiri. Apakah pelimpahan ini akan lebih menitik beratkan pada pilihan devolusi, dekonsentrasi, delegasi ataupun bahkan privatisasi, hal ini tergantung dari para pengambil keputusan politik di negara yang bersangkutan.

Dari berbagai variabel yang menentukan sistem pembentukan Pemerintah Daerah, faktor area dan kewenangan merupakan salah satu unsur utama. Suatu pembagian pemerintahan yang berdasarkan area baik untuk kepentingan demografis, politis, administratif, ekonomis, sejarah dan budaya selalu memerlukan adanya pendelegasian kewenangan (*power*).

Dibanyak negara di dunia keempat bentuk tersebut diterapkan oleh Pemerintah, walaupun salah satu bentuk mungkin mendapatkan prioritas dibandingkan bentuk-bentuk lainnya (*Rondinelli & Cheema, 1983*). Sering secara umum timbul kerancuan dalam penggunaan istilah desentralisasi dengan istilah dekonsentrasi. Untuk itu pada tabel3 dibawah ini akan membantu untuk membedakan pemakaian istilah desentralisasi dan dekonsentrasi.

Tabel 3  
Perbedaan istilah Desentralisasi, Dekonsentrasi

<b>Terms associated with:</b>	<b>Deconcentration</b>	<b>Decentrllisation</b>
Organising Principle	Deconcentration (French Writers)	Decentralisation (French Writers)
	Deconcentration (UN Report)	Devolution (UN Report)
	Bureaucratic Decentralisation	Democratic Decentralisation
	Administrative Decentralisation	Political Decentralisation
Tructure in which the principle dominates	Field Administration	Local Government
	Regional Administration	Local Self Government
	Prefectoral Administration	Municipal Administration
Practice	Delegation of Power	Devolution of Power

Sumber: *Mawhood, 1983:3-4*

Kekuasaan negara dijalankan melalui berbagai lembaga untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian konsentrasi kekuasaan pada suatu badan atau lembaga terhindarkan dan menjadi berkurang. Bila disarikan dari pendapat BC Smith, 1985, secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan mengenal 7 (tujuh) elemen dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah, di mana kewenangan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.
2. Lembaga yang merupakan wadah atau organisasi untuk melaksanakan otonomi yang diberikan kepada daerah.
3. Personil yang mempunyai kecakapan untuk menjalankan otonomi yang menjadi kewenangan daerah.
4. Sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
5. Unsur perwakilan yang merupakan perwujudan demokrasi dari wakil-wakil rakyat di daerah yang telah mendapatkan legitimasi melalui Pemilu sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Manajemen publik yang merupakan produk akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan secara efisien, efektif, dan akuntabel.
7. Pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah berupa penetapan pedoman, arahan, supervisi, monitoring dan evaluasi dalam implementasi otonomi daerah.

Desentralisasi dalam bentuk partisipasi dapat diterjemahkan secara luas sehingga meliputi desentralisasi secara politis, administratif, fungsional, maupun ekonomis. Desentralisasi secara ekonomis berarti terjadi pembentukan badan usaha milik daerah atau penyerahan sebagian fungsi pemerintah daerah kepada usaha swasta. Sedangkan desentralisasi secara fungsional berarti pembentukan lembaga fungsional untuk menjalan urusan tertentu dari pemerintah daerah.

Dalam kebijakan pemerintahan daerah di Indonesia, *decentralization within cities* diterjemahkan secara langsung dalam dua pengertian yakni desentralisasi secara administratif dan politik. Desentralisasi secara administrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk pemerintahan kelurahan. Pemerintahan kelurahan pada dasarnya dipilih dan dibentuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat yang memiliki corak perkotaan.

Nilai dasar yang hendak dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintah kelurahan adalah efisiensi struktural sehingga kebutuhan masyarakat perkotaan yang lebih bersifat

majemuk, dinamis, individualistis lebih terpenuhi. Aparat pemerintah kelurahan seluruhnya diisi berdasarkan prosedur pengangkatan (*selected officer*) sehingga merupakan pejabat birokrasi dengan jalur karir yang terintegrasi dengan perangkat daerah lainnya. Secara umum, karena merupakan bagian integral dari pemerintah daerah maka akuntabilitas pemerintah kelurahan lebih kuat pada pemerintah daerah dibandingkan kepada masyarakat.

Desentralisasi secara politis dilakukan oleh pemerintah daerah dengan menyerahkan sebahagian urusan dan dana yang ada kepada pemerintah desa. Pemerintahan desa dipilih dan dibentuk dengan dasar melestarikan nilai-nilai tradisional yang sudah berkembang dalam corak masyarakat pedesaan. Corak masyarakat demikian bercirikan adanya iklim paguyuban, cenderung statis, dan cenderung homogen. Nilai dasar yang hendak dikembangkan dalam pemerintahan desa adalah partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat pemerintah desa diisi berdasarkan prosedur pemilihan (*elected officer*).

Dengan demikian, masyarakat sejak awal telah terlibat secara langsung dalam menentukan pejabat pemerintahan desa. Pamong desa ini tidak memiliki jalur karir birokrasi yang terintegrasi dengan perangkat daerah lainnya. Karena dipilih oleh pejabat birokrasi dengan jalur karir yang terintegrasi dengan perangkat daerah lainnya. Secara umum, karena merupakan bagian integral dari pemerintah daerah maka akuntabilitas pemerintah kelurahan lebih kuat pada pemerintah daerah dibandingkan kepada masyarakat.

Berdasarkan karakteristik pemerintahan desa sebagaimana dijelaskan di atas maka unit pemerintahan ini merupakan laboratorium yang tepat untuk menjalankan perspektif *new public service*. Posisi penting desa sebagai pengejawantahan pemerintahan lokal dalam demokratisasi administrasi publik didukung pula oleh Diana Conyers yang mengatakan bahwa tingkatan yang lebih tepat bagi partisipasi ideal adalah pada level komunitas desa. Pendapat ini dilatari alasan bahwa partisipasi membutuhkan batasan-batasan masyarakat dan keterjangkauan masyarakat terhadap proses partisipasi.

Dengan mempertimbangkan bahwa tidak mudah menentukan batas-batas masyarakat dan bahwa tidak satupun komunitas yang sifatnya sederhana dan merupakan kesatuan yang



homogen maka partisipasi masyarakat akan dapat berlangsung ideal justeru pada tingkatan pemerintahan desa. Dukungan penerapan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan pada level desa juga dikemukakan oleh *Timothy D.*, ada tiga pertimbangan mendasar mengapa hal ini terjadi.

*Pertama*, penerapan secara lebih nyata *subsidiarity principle*, yakni prinsip yang menyatakan bahwa keputusan seharusnya dibuat pada level yang paling dekat dengan rakyat sepanjang ia masih layak dan tidak memerlukan koordinasi regional dan nasional.

*Kedua*, pengutamaan capaian partisipasi yang efektif yang diyakini sebagai situasi partisipasi ketika warga memiliki peluang yang sama dan memadai untuk mengungkapkan keinginan mereka, mengajukan pertanyaan tentang agenda tertentu, dan mengartikulasikan alasan untuk mengesahkan suatu kebijakan.

*Ketiga*, penguatan sistem demokrasi pada aras lokal merupakan basis utama bagi penguatan sistem demokrasi pada jenjang pemerintahan yang lebih tinggi sehingga sistem demokrasi suatu negara akan menjadi lebih efektif dan berkelanjutan. Dengan mengacu pada pendapat *Box*, *Conyers*, dan *Sisk*, maka dapat dimengerti mengapa perspektif *new public service* mestinya dapat diterapkan secara lebih efektif pada pemerintahan desa dibandingkan tingkatan pemerintahan lainnya.

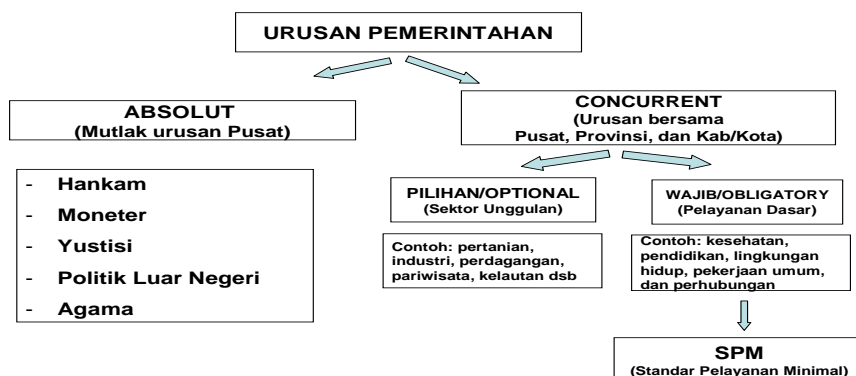
Terlepas dari polemik yang ada dalam penerapan UU No. 32 tahun 2004 dan sejumlah masalah yang masih tersisa, secara mendasar kini pemerintahan desa dianggap jauh lebih demokratis dibandingkan pengaturan dalam UU No. 5 tahun 1979 karena adanya pengakuan terhadap keanekaragaman, partisipasi masyarakat, otonomi asli dan demokratisasi. Kondisi ini sebenarnya merupakan landasan yang kuat bagi penerapan perspektif baru administrasi publik, *new public service*. Karena partisipasi masyarakat yang ideal lebih dapat terlaksana pada komunitas yang lebih kecil maka sesuai dengan *subsidiarity principle* perspektif baru administrasi publik akan terlaksana dengan lebih baik pada pemerintahan desa. Jika penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berlangsung secara partisipatif maka partisipasi masyarakat dalam tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi dapat diharapkan dapat terjadi.

Pelayanan publik merupakan tugas dan fungsi utama pemerintah daerah. Hal ini berkaitan dengan fungsi dan tugas utama pemerintah secara umum, yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat. Dengan pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan Negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 1999 nampaknya mendapatkan reaksi berbeda-beda dari satu daerah dengan daerah lainnya. Dalam pasal 18 (1) UU No 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah disebutkan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Anatomi urusan pemerintah daerah dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3

### Anatomi Urusan Pemerintah Daerah



Sumber: Kausar, 2007

Sayangnya, banyak orang hanya melihat sisi negatif dari pemberian otonomi daerah. *Pertama*, otonomi dianggap melahirkan raja-raja kecil di daerah yang cenderung menyalahgunakan kewenangannya yang dimiliki. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak berhasil diturunkan sampai ke masyarakat pada tingkat bawah (*grassroot level*) melainkan telah dibajak oleh elit-elit lokal (*elite capture*).

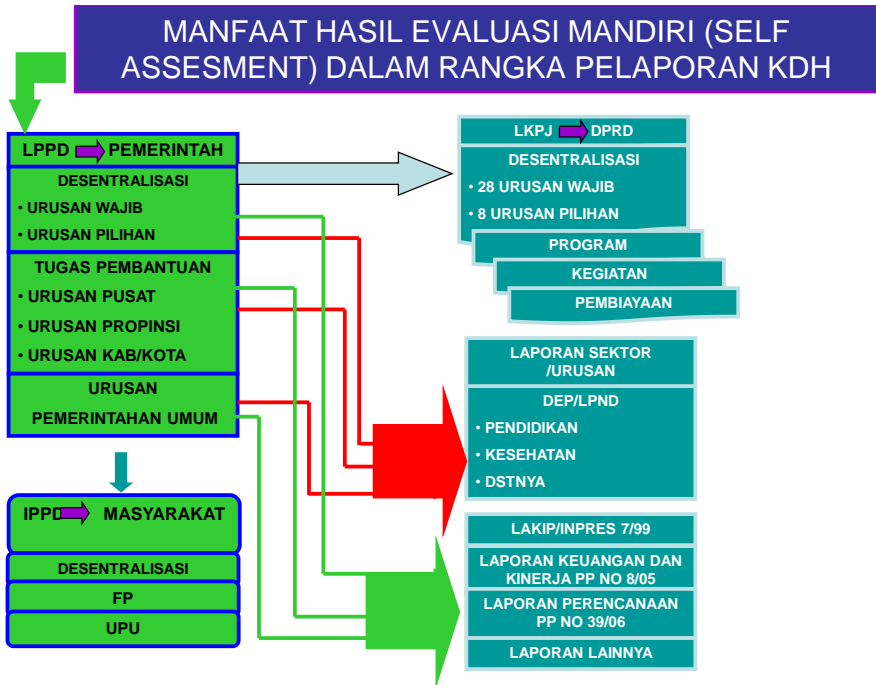
*Kedua*, otonomi daerah dianggap telah membiakkan benih-benih baru yang kemudian menghasilkan pelaku-pelaku korupsi baru. Selama masa pelaksanaan otonomi daerah banyak kasus korupsi yang melibatkan pejabat baik eksekutif maupun legislatif daerah.

*Ketiga*, otonomi daerah dianggap telah menghidupkan kembali semangat primordialisme antar daerah. Dalam kenyataan, memang, beberapa daerah mempraktikkan seleksi pegawai ataupun promosi jabatan atas dasar ikatan kedaerahan.

Sementara itu, sisi positif otonomi tidak mendapatkan perhatian yang memadai. Memang, sisi negatif di atas banyak terjadi dalam praktik otonomi daerah yang secara efektif berlaku sejak 2001. Akan tetapi, sisi negatif selama berlangsungnya otonomi di tahap awal, semestinya harus dipahami sebagai fenomena transisi dan sebagai gejala yang wajar terjadi di negara manapun. Sebaliknya, hanya sedikit orang yang menyoroti aspek-aspek positif yang muncul bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri.

Beberapa daerah dengan kewenangan yang ada telah melakukan banyak inovasi dengan menciptakan peraturan-peraturan daerah yang diharapkan bisa memperbaiki pelayanan publik. Karena itu, tulisan ini akan menyoroti beberapa aspek positif dari pemberlakuan otonomi daerah, terutama dari sisi peningkatan inovasi oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang mendorong iklim berinvestasi lebih baik.

Gambar 4



Sumber: Depdagri, 2008

### **Quo Vadis Otonomi Daerah**

Hakikat dan spirit otonomi daerah sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 dan adalah distribusi dan pembangunan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi, dekosentralisasi, dan perbantuan pada strata pemerintahan guna mendorong prakarsa lokal dalam membangun kemandirian daerah dalam wadah NKRI. Regulasi UU No.32 Tahun 2004 merupakan manifestasi dari aktualisasi spirit otonomi daerah yang bermuatan *political sharing*, *financial sharing*, dan *empowering* dalam mengembangkan kapasitas daerah (*capacity building*), peningkatan SDM dan partisipasi masyarakat.

Implementasi kebijakan otonomi secara efektif dilaksanakan di Indonesia memberikan proses pembelajaran berharga, terutama esensinya dalam kehidupan membangun demokrasi, kebersamaan, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman daerah dalam kesatuan melalui dorongan pemerintah untuk tumbuh dan berkembangnya

prakarsa awal (daerah dan masyarakatnya) menuju kesejahteraan masyarakat. Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konseptual adalah: pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*discretion*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*).

Implementasi otonomi daerah memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam membangun. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Salah satu penyebabnya bersumber dari harmonisasi kebijaksanaan dengan kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya peraturan pertanahan, tata ruang, penanaman modal, perdagangan, perikanan dan kelautan, jalan, UMKMK, Perda yang *counter productive*, dan sebagainya.

Akibatnya ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat sangat tinggi yang mengakibatkan kreativitas masyarakat lokal berserta seluruh perangkat daerah dan kota menjadi tak terbedayakan sedangkan kebijakan yang represif telah membunuh secara dini aspirasi daerah untuk menuntut keadilan atas kekayaan alam yang dimilikinya. Pemerintah Pusat yang telah mengalami kesulitan sumber dana agaknya juga sangat kewalahan menghadapi persoalan dan gejolak yang terjadi di aras lokal.

Berarti selama lebih dari 52 tahun Merdeka, Indonesia gagal melakukan konsolidasi dan persatuan daerah yang adil dan merata. Mungkin saja, karena mempertahankan kekuasaan sebuah rezim lebih diutamakan bahkan cenderung berlebihan sehingga urusan daerah bukan demi kemandirian tetapi justru dalam format mempertahankan kekuasaan, dalam Otonomi Daerah posisi Gubernur secara politis memang terpinggirkan. Ini disebabkan karena unit pelaksana Otonomi Daerah berada pada tingkat kabupaten dan kota. Undang-undang tidak mengatur secara hierarkis antara gubernur dan bupati/walikota. Jadi Gubernur tidak lagi menjadi atasan walikota atau bupati. Dengan sendirinya kekuasaan mereka hanya terbatas pada kekuasaan administratif.

Persoalan yang sangat mendasar adalah implementasi yang tidak teratur karena memang dibiarkan seperti itu. Ketidakteraturan tersebut salah satunya dikarenakan lemahnya kepemimpinan. Dalam menghadapi perubahan tersebut, agar dapat adaptif dengan perkembangan zaman diperlukan :

- Sumber daya Aparatur Pemerintah Daerah yang mempunyai orientasi baru sesuai dengan tuntutan global.
- Kepemimpinan yang memberikan keteladanan.
- Peningkatan kemampuan birokrasi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam menciptakan lapangan kerja dan menyediakan pendidikan yang murah dan berkualitas.

Kebijakan otonomi daerah diharapkan mampu memelihara integrasi nasional dan keutuhan bangsa Indonesia. Dengan otonomi daerah dapat mewujudkan hubungan kekuasaan menjadi lebih adil, proses demokrasi di daerah berjalan baik dan adanya peningkatan kesejahteraan di daerah. Daerah memiliki kepercayaan kepada pemerintah pusat yang akhirnya dapat memperlancar pembangunan bangsa melalui keutuhan nasional.

Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi sebagai berikut :

- Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
- Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
- Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.
- Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/ pendayagunaan potensi daerah.
- Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- Mengembangkan iklim yang kondusif bagi pengembangan investasi dan usaha daerah.
- Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah yang profesional dalam pelayanan pembangunan di daerah.

Pembangunan daerah merupakan salah satu tujuan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis kewilayahan dan lingkungan serta berkelanjutan. Tjahya Supriatna (2002) bahwa pembangunan ekonomi daerah didasarkan pada pengembangan potensi daerah (manusia, alam, dan lingkungan hidup) dalam koridor ekonomi kerakyatan dengan prinsip (*productivity, efficiency, redistribution income, reallocate economic, economic advantage and environmental sustainable*). Arah kebijakan pembangunan ekonomi daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah melalui :

- Kebijakan daerah untuk menumbuhkan pelaku ekonomi (sektor pemerintah, swasta dan masyarakat), arus perdagangan dan investasi daerah.
- Menciptakan dan memperluas kerjasama antardaerah, daerah dengan pusat, dan daerah dengan LN di bidang ekonomi, yang didukung dengan perangkat hukum.
- Menggali dan memanfaatkan potensi dan keunggulan ekonomi daerah.
- Meningkatkan kegiatan ekonomi dan industrialiasi perdesaaan dengan agrobisnis berbasis agraris dan maritim.
- Pengembangan kawasan ekonomi dan daerah perbatasan berdasarkan pengelolaan potensi sumber daya ekonomi dan lingkungan hidupnya.

Berdasarkan pelaksanaan UU No. 5 tahun 1974 yang sesungguhnya punya semangat yang sama dengan UU No. 32/2004, yakni memberi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab." Hanya saja dalam prakteknya pemerintah Pusat tidak mampu menjalankan amanat undang-undang itu karena unsur-unsur kepentingan di Daerah khususnya menyangkut jaminan dan kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tidak diberikan secara adil dan merata, baik kemampuan sumber daya manusia maupun sumber pembiayaan.

Dalam hal ini Pemerintah Pusat cenderung setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada Daerah secara penuh, karena Daerah harus secara nyata menjalankan kewajiban dengan segala resikonya daripada memberi hak-hak yang penuh kepada Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang nyata dan bertanggung jawab.

Sehingga tampak jelas bahwa pengalihan tugas dan tanggung jawab kepada daerah bukanlah soal yang mudah karena mempunyai implikasi yang besar terhadap berbagai persoalan daerah yang selama ini masih mengandalkan ketergantungan yang besar terhadap pusat, seperti subsidi dan pengelolaan sumber-sumber pendapatan nasional dan proyek-proyek nasional di daerah, seperti pertambangan, perkebunan, pelabuhan dan lain-lain.

Dengan adanya globalisasi, teknologi, dan perubahan sosial mengakibatkan dampak yang besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena perubahan-perubahan inilah maka kebijakan pemerintah daerah haruslah mempunyai Standar Pertanggungjawaban (*Accountability*) yang tinggi dan dapat diandalkan.

Implikasinya jelas, Pemerintah Daerah harus memberikan pelayanan yang lebih efektif dan Cost efisien dalam keterbatasan anggaran yang ada. Semua ini sangat tergantung kepada kemampuan aparat Pemerintah daerah dalam berpikir, bersikap, bertindak kreatif dan inovatif dalam memanfaatkan peluang-peluang serta mengatasi tantangan dalam perubahan yang begitu cepat. Dalam menghadapi tantangan tersebut itulah diperlukan sisi yang tepat tentang pemahaman dan pengelolaan manajemen pemerintahan.

Namun demikian harus disadari bahwa upaya melakukan perbaikan dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan tidak semudah yang diperkirakan, karena akan menghadapi berbagai tantangan dan resistensi berbagai pihak baik dari dalam maupun dari luar yang merasa akan dirugikan atas adanya perubahan tersebut. Bagi para pelaku baik di sektor publik maupun di sektor swasta perubahan dimaksud pada intinya mencakup aspek-aspek :strategi (*Strategic*), sistem (*System*), kemampuan (*Ability*), personil (*staff*) gaya kepemimpinan (*style*), rekatan nilai budaya (*Shared Value*).

Perubahan dalam penyelenggaraan Birokrasi pemerintah Daerah harus mengacu:

- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mampu mengarahkan dalam mengupayakan terwujudnya potensi dan inisiatif masyarakat dalam mengatasi permasalahan atau tuntutan kebutuhannya .
- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mampu bersaing dalam memberikan pelayanan (*Delivery of Services*) dengan menumbuhkan efisiensi, inovasi dan motivasi secara prestasi.



- Birokrasi Pemerintah Daerah harus mengupayakan bagaimana menjelaskan kehendak atau keinginan pemerintahan kepada masyarakat daripada mengatur masyarakat untuk tidak berbuat hal-hal yang tidak diinginkan oleh pemerintah
- Penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada dampak hasil (*outcome*) bukan atas bahan masukan (*input*) yang diperlukan.
- Penyelenggara pemerintahan yang berorientasi pada upaya memenuhi kebutuhan masyarakat bukan kepada kepentingan dan data prosedur birokrasi pemerintahan.
- Penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki wawasan dan pandangan kewirausahaan.
- Penyelenggaraan pemerintahan lebih memanfaatkan dan berorientasi kepada kekuatan mekanisme pasar dalam upaya mengarahkan (fasilitatif) prakarsa dan gerak perubahan masyarakat.

Tujuan utama Otonomi Daerah adalah tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan landasan demokrasi yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keanekaragaman asset sosial, ekonomi, budaya di aras lokal. Demokrasi partisipatoris menjadi impian Otonomi Daerah karena lebih banyak bertumpu pada kekuatan rakyat, namun di sisi lain masyarakat.

Namun, Otonomi Daerah menyisakan banyak masalah karena belum tuntasnya peraturan pemerintah tentang petunjuk pelaksanaan dan implementasi yang cepat dan tepat. Penyelenggaraan kebijakan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Pusat cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat. Otonomi Daerah memberikan keleluasaan dan kewenangan yang besar kepada daerah untuk memberdayakan daerah sehingga akan menimbulkan disintegrasi akibat terkotak-kotaknya daerah tanpa adanya kontrol dari Pusat.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang tetap terjaminnya hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.

Dengan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karena itu daerah kabupaten maupun kota tidak lagi menjadi wilayah administrasi. Otonomi Daerah diarahkan untuk lebih meningkatkan peranan dan fungsi DPRD, baik sebagai sebagai fungsi legislatif, fungsi kontrol maupun anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap daerah kabupaten dan kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selain itu juga agar tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta secara horisontal antar daerah satu dengan daerah yang lain.

Otonomi Daerah menjadi sebuah pengalihan sebagian tugas dan wewenang dari Pusat ke Daerah. Maka daerah, kabupaten dan kota, lahir otoritas atau wewenang dan fungsi-fungsi baru bagi daerah, yang sering dikatakan memunculkan "kerajaankerajaan kecil" di aras lokal. "Kerajaan-kerajaan" ini akan melahirkan "raja-raja" kecil dengan otoritas dan kekuasaan yang luas. Orang cenderung mengkhawatirkan adanya pengalihan tugas dan wewenang ini juga berpindahnya kebiasaan yang menyertai kekuasaan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme ke arah lokal.

Kesenjangan antar daerah yang secara sosial-budaya sesungguhnya terintegrasi secara historis bisa jadi tercerai berai karena diberlakukannya sistem pemerintahan otonom yang bertumpu pada daerah kabupaten atau kota. Artinya, di arah lokal akan terkotak-kotak dalam susunan yang sangat kecil (kota dan kabupaten) maka nyata mereka tidak saja secara administratif dan manajemen terpisah, tetapi secara politik dan ekonomi juga membuka tingkat persaingan dan perebutan asset wilayah luar biasa di masa depan. Pada hal sebelumnya daerah itu terintegrasi secara komprehensif.

Otonomi Daerah diarahkan untuk memperbesar tingkat partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan negara. Di alam modernisasi, partisipasi rakyat memang sering menimbulkan atau memperbesar tingkat intensitas konflik-konflik komunal. Sehingga, perubahan sosial lebih banyak merupakan reinkarnasi dari solidaritas komunal daripada integrasi kelompok-kelompok yang saling berbeda. Perasaan primordial pada arah lokal dalam era Otonomi Daerah juga akan semakin bertambah kuat, apalagi sebagian besar masyarakat belum menghayati pola-pola sosialisasi modem dan perubahan-perubahan yang menyertainya.

Otonomi Daerah sering dipahami sebagai bagian politik pusat untuk menguasai daerah. Maka tidak mengherankan sebagian daerah yang lain justru menerjemahkan Otonomi Daerah dengan kemerdekaan. Otonomi Daerah secara teoritis dipandang sebagai upaya mengintegrasikan kepentingan ekonomi dan politik antara Pusat dan Daerah, untuk mengintegrasikan nilai dalam masyarakat yang sedang berkembang, baik melalui strategi yang menekankan pentingnya konsensus dan memusatkan perhatian pada usaha menciptakan keseragaman semaksimal mungkin maupun menekankan interaksi antara kepentingan-kepentingan kelompok dengan kepentingan daerah.

Otonomi Daerah selain optimis juga harus disikapi dengan hati-hati karena berbagai hambatan baik pada tingkat penyelenggara negara maupun pada tingkat masyarakat bawah masih perlu sarana untuk memperlancar arus informasi dan dialog sehingga tercipta pola komunikasi politik yang mampu membangun sebuah partnership yang mendorong daerah untuk mandiri.

## Desentralisasi Layananan Publik dalam Otonomi Daerah

**S**ejak Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui UU No 32 Tahun 2004 diterapkan, telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah: semula menganut model efisiensi struktural, kini mengarah ke model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa.

Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya penerapan desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi. Adapun partisipasi dan kemandirian, berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri, yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001:5). Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah. Mengacu pada pengertian dasar tersebut di atas, buku ini akan mengkaji variasi cakupan pelayanan publik yang diterapkan di Indonesia. Variasi pelayanan publik itu merupakan cerminan kemandirian masyarakat di daerah, dalam upaya mendapatkan jasa pelayanan yang memuaskan untuk meningkatkan kesejahteraan.

Pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, secara teknis belum banyak pakar yang

secara khusus meneliti fenomena ini secara komprehensif, dalam telaahan kritis tentang otonomi daerah sebagai penjelmaan otonomi masyarakat. Adapun penerapan model efisiensi struktural selama ini telah membawa dampak tertentu, yakni berbagai pelayanan di sektor publik menjadi tidak berkualitas. Ada kecenderungan pemerintah pusat enggan menyerahkan kewenangan lebih besar kepada daerah otonom, sehingga pelayanan publik tidak efektif, tidak efisien dan tidak ekonomis. Lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsifitas, dan tidak representatif.

Dalam konteks era desentralisasi ini, pelayanan publik seharusnya menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik. Paradigma pelayanan publik berkembang dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) dengan ciri-ciri:

- a) Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat
- b) Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama
- c) Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas
- d) Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan
- e) Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat
- f) Pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan
- g) Lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan
- h) Lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan
- i) Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Namun dilain pihak, pelayanan publik juga memiliki beberapa sifat antara lain: (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki *wide stakeholders*, (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki *complex and debated performance indicators*, serta (6) seringkali menjadi sasaran isu politik.

Dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, baik dinegara maju maupun di negara berkembang, desentralisasi telah menjadi isu yang semakin hangat dan berkembang. Di Indonesia, meskipun lambat, telah terjadi perkembangan yang semakin baik dalam penerapan desentralisasi. Sistem pemerintahan yang terdesentralisasi menjadi sebuah pilihan yang lebih baik dibandingkan pemerintahan sentralisasi, ini dikarenakan dalam sistem pemerintahan yang tersentralisasi seluruh keputusan dibuat oleh pemerintah pusat.

Keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat ini seringkali tidak sesuai dan kurang sensitif terhadap kebutuhan dan preferensi masyarakat, yang dikarenakan adanya jarak antara pemerintah pusat dengan masyarakat sebagai pihak terakhir yang menerima dan menikmati barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Selain itu, pemerintah pusat sering hanya menyediakan pelayanan standar untuk seluruh wilayah nasional. Akhirnya, pemerintah yang tersentralisasi akan berakibat pada timbulnya situasi dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan pelayanan publik yang benar-benar sesuai dengan preferensi dan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan.

Salah satu sasaran pokok dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk “mendekatkan” pemerintah dengan masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan mampu memahami betul apa yang menjadi preferensi dan kebutuhan masyarakatnya. Mawardi (2002) juga menyatakan bahwa dengan pelaksanaan desentralisasi juga diharapkan dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, antara lain melalui pemotongan jalur birokrasi pelayanan, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan pemerintah, terutama pelayanan pemerintah lokal (pemda). Akan tetapi perbaikan pelayanan tersebut akan semakin baik apabila didukung oleh sistem pemerintahan yang demokratis, terbuka, akuntabel dan memberi ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat.

Penerapan desentralisasi di Indonesia hingga satu dekade terakhir ini mendorong peningkatan pengeluaran sektor publik sebagai bentuk perwujudan pendelegasian akibat penerapan desentralisasi. Peningkatan pengeluaran sektor publik ini didorong oleh penerapan desentralisasi di Indonesia yang lebih menggunakan pendekatan pengeluaran, yang dibiayai dana perimbangan. (Sukowati Praptining, 2008)

Peningkatan pengeluaran publik ini juga diutarakan oleh Bank Dunia dalam Kajian Pengeluaran Publik Indonesia Tahun 2007, dalam kurun waktu dari tahun 2001 hingga 2007 terjadi peningkatan penerimaan pemerintah lokal yang bersumber dari transfer perimbangan serta peningkatan pengeluaran sektoral baik untuk sektor infrastruksur, sektor pendidikan, sektor kesehatan maupun sektor lainnya. Dengan peningkatan pengeluaran sektor publik ini, diharapkan akan mampu mendorong peningkatan kualitas dan outcome pelayanan publik baik di sektor pendidikan, kesehatan, infrastatruktur maupun sektor lainnya.

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, keberhasilan pembangunan nasional kini semakin ditentukan oleh keberhasilan pembangunan daerah. Hal ini karena urusan dan kewenangan pemerintahan secara bertahap didesentralisasikan ke pemerintah daerah. Di luar empat urusan yang masih dipegang pemerintah pusat (fiskal dan moneter, pertahanan dan keamanan, agama, dan kehakiman), sebagian telah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan sebagian lagi merupakan urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah memiliki ruang yang luas untuk berkreasi dan berinovasi sesuai dengan kondisi lokal. Namun demikian mengingat terbatasnya sumber daya yang tersedia, pemerintah ditantang untuk memfokuskan upayanya pada sektor-sektor yang memberi dampak optimal dengan memperkuat sinergi antara pemerintah pusat dan daerah.

Perlu pula dipahami sifat interaktif dan interdependensi dari kegiatan pembangunan sektoral dan daerah. Pencapaian suatu tujuan pembangunan umumnya membutuhkan dukungan lintas sektor secara simultan. Demikian juga halnya pembangunan daerah, aktivitas di suatu daerah akan berdampak pada daerah lain, bahkan secara nasional.

Kerjasama antar daerah baik dalam sinkronisasi kebijakan maupun pemakaian sumber daya bersama berpotensi melahirkan sinergi yang lebih besar yang menguntungkan kedua pihak, misalnya dari makin efisiennya biaya pelayanan perunit (*economies of scale*).

Oleh karenanya, pembangunan nasional perlu dipahami sebagai hasil dari sinergi pembangunan antar sektor dan antar daerah. Terkait dengan upaya peningkatan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah, beberapa faktor pendukung yang perlu diperhatikan adalah (1) ketersediaan database di tingkat daerah yang dapat digunakan dalam penyusunan rencana dan anggaran program/kegiatan di daerah dan pusat, sehingga lebih tepat sasaran; (2) peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam menyusun rencana dan anggaran, melaksanakan serta memonitor kegiatan yang dilaksanakan di daerah; (3) peningkatan peran tim koordinasi di tingkat daerah dalam melakukan koordinasi dan sinergi program/kegiatan pusat dan daerah serta koordinasi antar pelaku pembangunan di tingkat daerah.

Strategi pembangunan kewilayahan nasional dalam RPJMN pada umumnya mengarah pada lima langkah. Pertama, mendorong pertumbuhan wilayah-wilayah potensial di luar Jawa-Bali dan Sumatera dengan tetap menjaga momentum pertumbuhan di kedua wilayah tersebut. Kedua, meningkatkan keterkaitan antarwilayah melalui aktivitas perdagangan antar pulau untuk memperkuat perekonomian domestik. Ketiga, meningkatkan daya saing sektor-sektor unggulan wilayah. Keempat, mendorong percepatan pembangunan daerah tertinggal, kawasan strategis dan cepat tumbuh, perbatasan, terdepan, terluar dan daerah rawan bencana. Terakhir, mendorong pengembangan wilayah laut dan sektor-sektor kelautan.

Sejalan dengan hal itu, upaya-upaya rehabilitasi dan konservasi hutan, daerah aliran sungai, serta lahan kritis perlu ditingkatkan untuk menjamin keberlanjutan daya dukung lingkungan. Upaya pemanfaatan sumber daya alam (hasil tambang) dan pengembangan sektor unggulan perkebunan serta perikanan hendaknya tidak mengorbankan fungsi ekologis dari hutan-hutan dan kawasan konservasi laut. Menjaga kelestarian daya dukung berarti menjaga potensi peningkatan pendapatan di masa depan.



Selanjutnya untuk mendorong peningkatan investasi di sektor riil, upaya-upaya memfasilitasi masyarakat dan pelaku usaha mengembangkan aktivitasnya perlu terus ditingkatkan. Salah satu terobosan yang bisa direplikasi dari pengalaman daerah-daerah lain adalah penyederhanaan proses pelayanan publik dan perijinan usaha melalui pembentukan *Unit Pelayanan Satu Atap*. Ke depan, upaya semacam ini perlu direplikasi ke kabupaten/kota yang belum melaksanakannya. Sementara bagi daerah yang sudah menerapkannya, upaya peningkatan kualitas pelayanan menjadi fokus berikutnya. Di bidang kesejahteraan rakyat, Kalimantan Timur menunjukkan kinerja yang baik keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh perencanaan yang berkualitas yang didukung sumber daya perencana yang kompeten. Pertumbuhan yang berkeadilan juga dicerminkan dari berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan baru di luar Jawa yang mendorong pemerataan antar wilayah.

Oleh karenanya, pengembangan industri pengolahan berbasis sumber daya lokal perlu didorong sehingga memungkinkan peningkatan nilai tambah komoditas-komoditas unggulan daerah, seperti hasil pertanian, hasil laut, dan perkebunan. Industri-industri semacam ini terbukti relatif tahan terhadap gejolak perekonomian global. Di samping itu untuk mendukung *triple track strategy (pro-growth, pro-job, pro-poor)*, berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan terus dilanjutkan dan ditingkatkan kualitas serta efektivitasnya. Program-program penanggulangan kemiskinan tersebut dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) klaster yaitu program bantuan dan perlindungan sosial, PNPM Mandiri, dan pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

Sementara itu, pemantapan tata kelola pemerintahan dilakukan melalui penguatan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, efektivitas dan efisiensi, integritas dan profesionalisme. Sumber daya pembangunan yang terbatas menuntut penajaman fokus, sasaran dan indikator kinerja pelaksanaan program-program pemerintah. Untuk mendukung terciptanya tata kelola yang baik, pemberantasan korupsi harus diteruskan dan ditingkatkan. Seiring dengan hal ini, transparansi perumusan kebijakan dan peningkatan partisipasi masyarakat diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Di sisi lain, pembenahan struktur birokrasi yang ramping, ditunjang dengan sistem rekrutmen pegawai dan jenjang karir berbasis kompetensi diharapkan dapat bermuara pada meningkatnya kinerja birokrasi secara profesional, efisien, dan akuntabel.

Dan yang tak kalah penting, ujung dari tata kelola yang baik adalah pelayanan publik yang prima, di mana masyarakat memperoleh pelayanan dengan standar yang layak, cepat, dan murah. Desentralisasi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat telah merubah paradigma yang selama ini berjalan. Dengan kewenangan yang dimiliki, daerah memiliki ruang yang lebih longgar untuk membuat kebijakan- kebijakan terobosan. Kerjasama antar daerah dan kerjasama dengan pihak swasta untuk pembangunan daerah lebih mudah dilaksanakan. Kalau sebelumnya kerjasama antardaerah lebih menekankan pada instruksi pemerintah pusat, sekarang inisiatif bisa muncul dari bawah. Kehadiran pemerintah pusat hanya sebagai fasilitator yang memayungi kerjasama tersebut.

Sejak digulirkannya otonomi, banyak sekali pemerintah daerah yang telah melakukan berbagai pembaruan dalam pelayanan publik. Daerah-daerah banyak yang mulai menyadari bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak semata-mata bagaimana meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), melainkan bagaimana mereka menarik investor agar mau menanamkan modalnya ke daerah mereka. Pemerintah Daerah Gorontalo, misalnya, pada 12 Mei 2006 justru mengeluarkan Peraturan Gubernur No 8 Tahun 2006 untuk membebaskan pungutan retribusi daerah. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi beban pungutan serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan akhir kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan minat usaha masyarakat, pertumbuhan ekonomi daerah dan pengembangan usaha produktif masyarakat. Selain itu, di beberapa tempat banyak sekali kita temukan contoh pelayanan publik baru yang mendapatkan respon sangat positif baik dari masyarakat maupun dari pemerintah daerah lainnya dan pemerintah pusat. Studi yang dilakukan oleh *Centre for Development Studies* IPB menunjukkan bahwa beberapa daerah telah mengadopsi kebijakan untuk memberikan pelayanan perijinan dengan bentuk yang bervariasi.

Pemerintah daerah berusaha memberikan pelayanan perijinan bisa semudah, semurah dan secepat mungkin. Beberapa daerah sudah memulai membentuk pelayanan terpadu sejak awal pelaksanaan otonomi daerah. Kota Malang, Kabupaten Gianyar, Kota Pare-Pare, dan Kabupaten Sidoarjo telah mengeluarkan Perda yang terkait dengan pelayanan perijinan sejak tahun 2001. Sragen dan Pontianak baru mulai pada tahun 2002, dan Lebak pada tahun 2005, dan menyusul kota-kota lainnya di Indonesia.

Dalam dokumen Kebijakan Tata Kelola Asian Development Bank disebutkan bahwa akses terhadap informasi yang akurat dan tepat waktu tentang perekonomian dan kebijakan pemerintah dapat menjadi vital bagi perumusan kebijakan oleh sektor swasta. Transparansi diperlukan agar masyarakat memperoleh akses informasi mengenai apa yang sudah, sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah.

## Dinamika dan Problematika Pelayanan Publik Pada Era Otonomi Daerah

Sudah sejak lama banyak kesan buruk yang disandang aparat pemerintah (*sector publik*) dalam hal pelayanan. Hal ini antara lain dapat diindikasikan dari besarnya dana yang digunakan untuk membiayai aparatur pemerintah, namun hal itu ternyata tidak diimbangi dengan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang maksimal. Bahkan sebaliknya, kualitas pelayanan yang diberikan instansi pemerintah dapat dinilai sangat buruk. Padahal masyarakat telah bersedia mengorbankan (*sacrifice*) sebagian sumber dayanya untuk negara dengan membayar berbagai macam pungutan, baik pajak, retibusi dan sebagainya. Sudah sewajarnya jika masyarakat mengharapkan kepuasan (*satisfaction*) yang maksimal atas pelayanan yang diberikan oleh negara. Namun apa yang diperoleh masyarakat adalah buruknya kualitas pelayanan instansi pemerintah.

Salah satu keluhan masyarakat yang sering terungkapkan adalah lambatnya waktu pelayanan dan tidak jelasnya prosedur dan biaya pelayanan. Ungkapan-ungkapan yang berkembang selama ini, seperti “*kalau bisa dilakukan besok kenapa harus sekarang?*” “*kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah?*” menunjukkan bahwa budaya pelayanan pada instansi pemerintahan masih belum berorientasi pada kepuasan masyarakat selaku pelanggannya. Hal yang demikian bukan saja mengakibatkan pemborosan sumberdaya tetapi juga kualitas jasa yang dihasilkan menjadi sangat buruk.

Sektor publik (pemerintahan) pada dasarnya adalah perusahaan yang menghasilkan produk berupa jasa pelayanan publik, baik pelayanan yang bersifat langsung dinikmati oleh masyarakat maupun pelayanan yang dinikmati masyarakat secara tidak langsung. Namun demikian, pemerintah tidak bermaksud mengambil keuntungan dari operasionalnya. Salah satu prinsip dalam pelaksanaan tugas instansi pemerintah adalah transparansi dan pertanggungjawaban kepada publik atas apa yang telah dilakukan. Hal ini sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang terdiri dari tiga prinsip utama, yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Namun demikian tampaknya pemerintah belum sepenuhnya mampu menerapkan ketiga pilar utama tersebut dalam pelayanan. Dengan kondisi demikian, seandainya negara sebagai penyedia layanan harus

bersaing dengan swasta dengan produk pelayanan yang sama, dapat diperkirakan bahwa secara perlahan namun pasti negara akan bangkrut karena biaya produksi sangat tinggi, sedang pendapatan akan berkurang drastis akibat ditinggalkan oleh para pelanggan yang tidak puas dengan pelayanan yang diberikan.

Bergulirnya era reformasi sebagai dampak krisis multidimensi yang melanda negara kita telah melahirkan tuntutan perubahan yang juga bersifat multidimensional. Krisis multidimensi tersebut berpengaruh terhadap kemampuan negara dalam aspek keuangan. Pada sisi lain kompleksitas pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat baik secara kuantitatif maupun kualitatif meningkat secara tajam tanpa diimbangi dengan peningkatan keuangan daerah untuk membiayainya. Akibatnya pelayanan publik menjadi terbengkalai seperti rusaknya sarana dan prasarana transportasi, saluran irigasi, pendidikan serta kesehatan baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Dengan demikian kinerja ekonomi secara keseluruhan akan sangat berpengaruh terhadap penerimaan daerah baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun yang berasal dari Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Kondisi tersebut memunculkan kebutuhan yang sangat mendesak bagi sektor publik di daerah (Pemda) untuk melibatkan sektor swasta dan masyarakat dalam pemenuhan pelayanan publik yang meningkat dalam kondisi keuangan daerah yang terpuruk. Hal ini seiring dengan argumen Osborne dan Gabler yang menganjurkan pemerintah untuk lebih berperan dalam mengendalikan (*steering*) dibandingkan menangani langsung (*rowing*). Dalam hal ini, pemerintah harus mampu menjadi katalisator bagi keterlibatan pihak swasta dan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan publik. Implementasi pelibatan swasta dan masyarakat dalam pelayanan publik kemudian mendapatkan legitimasi dengan penerapan otonomi daerah.

Salah satu perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca krisis multidimensi adalah penerapan otonomi daerah dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang diamandemen dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diamandemen dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penerapan demokratisasi pemerintahan melalui otonomi daerah membawa perubahan mendasar dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni berkurangnya secara signifikan patronasi dan kooptasi pusat terhadap daerah. Dengan diterapkannya otonomi daerah, daerah memiliki diskresi yang sangat tinggi bahkan oleh berbagai pihak sering dikatakan “*kebablasan*” dalam berbagai aspek pemerintahan daerah, yaitu diskresi dalam aspek kewenangan atau urusan pemerintahan, diskresi dalam aspek kelembagaan dan personil, serta diskresi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah.

Pada era reformasi yang bersendikan demokratisasi, pemerintah daerah dituntut untuk mampu menggalang partisipasi, mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Esensi dari “*good governance*” sebagai proses pelibatan sektor publik, swasta dan masyarakat menemukan bentuknya dalam menangani persoalan-persoalan publik yang tidak mungkin lagi ditangani oleh Pemda.

Melalui mekanisme *good governance* kemudian terjadi proses “*co-guiding, co-steering* dan *co-managing*” dari ketiga *stakeholders* utama yaitu Pemda, sektor swasta dan masyarakat. Ketiga aktor akan terlibat baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan Pengawasan dalam manajemen pemerintahan daerah. Dengan cara tersebut akan terbentuk “*sense of belongingness*” dari masyarakat atas kebijakan-kebijakan publik di lingkungannya.

Pada dasarnya kebijakan desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada masyarakat daerah ditujukan, agar masyarakat mampu mengorganisir dirinya sedemikian rupa dalam menyelenggarakan rumah tangga daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan atau kemakmuran warga daerah tersebut. Untuk tujuan itu maka Pemda harus mampu menyediakan pelayanan-pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karenanya diperlukan adanya analisis kebutuhan masyarakat untuk mengidentifikasi pelayanan-pelayanan apa yang benar-benar dibutuhkan masyarakat daerah yang bersangkutan.

Secara akademik, terdapat dua jenis kebutuhan masyarakat. *Pertama*, masyarakat membutuhkan penyediaan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan pokok (*basic services*) seperti air, kesehatan, pendidikan, transportasi, kebersihan lingkungan, pasar, terminal, dan sebagainya. *Kedua*, masyarakat membutuhkan pelayanan yang terkait dengan pengembangan sektor unggulan (*core competency*)

yang ada di daerah tersebut. Dengan demikian maka isi otonomi daerah harus terkait dengan kebutuhan masyarakat yaitu, kewenangan yang memungkinkan daerah menyediakan pelayanan kebutuhan pokok dan pelayanan yang memungkinkan daerah mengembangkan sektor unggulan. Dan betapapun luasnya otonomi, maka otonomi daerah harus diwujudkan dalam bentuk pelayanan yang sesuai kebutuhan masyarakat.

Dilihat dari jenis output yang dihasilkan Pemda, maka hasil akhir pelayanan Pemda adalah tersedianya barang dan jasa (*public good and public regulation*). *Publik good* tercermin dari diadakannya barang-barang untuk memenuhi kebutuhan publik seperti jalan, jembatan, rumah sakit, sekolah, irigasi, pasar, terminal dsb.

Sedangkan *public regulation* akan terwujud dalam bentuk mewajibkan penduduk untuk memiliki kartu tanda penduduk (KTP), Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, IMB, HO (bila akan membuka usaha) dan bentuk-bentuk pengaturan lainnya yang pada dasarnya ditujukan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Untuk itu setiap pemda seharusnya memiliki agenda pelayanan yang jelas, jenis-jenis pelayanan publik apa yang akan diberikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, bagaimana memberikannya, siapa yang perlu dilibatkan, dan sebagainya. Dalam penyusunan agenda pelayanan tersebut, keterlibatan masyarakat dan swasta menjadi suatu kebutuhan yang tak terhindarkan, kalau kita mau menghasilkan Pemda yang berorientasi pada penciptaan kesejahteraan serta kemakmuran rakyatnya. Hal ini sejalan dengan peringatan terkenal yang diberikan oleh Lord Acton bahwa “*power tends of corrupt and absolute power will corrupt absolutely*”.

Setelah berjalan selama ini, terdapat begitu banyak fenomena menarik dibidang pelayanan yang dilakukan Pemda dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. *Pertama*, adanya kondisi memprihatinkan dimana banyak daerah yang belum mampu meningkatkan pelayanan publiknya pada era desentralisasi. Bahkan, banyak daerah yang pimpinannya sampai saat ini masih berurusan dengan pengadilan karena kasus-kasus korupsi dalam penyalahgunaan dana-dana publik yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, sebaliknya di satu sisi yang lain terdapat kondisi yang menggembirakan, dimana adanya kerja keras para pemimpin daerah dalam mengoptimalkan dana APBD yang terbatas untuk memberikan pelayanan publik secara optimal bagi masyarakatnya. Kedua kondisi

yang bertentangan tersebut menunjukkan bahwa terdapat berbagai variabel yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi tersebut, namun salah satu yang kelihatannya paling penting adalah *political will* dari pemimpin daerah untuk menggunakan kewenangannya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Substansi dari pelaksanaan desentralisasi adalah pemberian kewenangan kepada daerah untuk secara aktif mengupayakan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan potensi lokal. Dengan demikian keberhasilan suatu daerah dalam menjalankan otonomi daerah dapat dilihat dari indikator sejauhmana keberhasilan pemerintah daerah (bersama DPRD dan masyarakatnya) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai bentuk pelayanan yang diberikan bagi pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pengurangan angka kemiskinan, dan sebagainya secara berkesinambungan. Dalam kerangka inilah diperlukan *political will* dari Kepala Daerah untuk mengoptimalkan alokasi belanja publik pada kegiatan-kegiatan yang secara langsung terkait dengan upaya pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya secara berkesinambungan yang disertai dengan peningkatan kapasitas pemerintahan daerah (khususnya kelembagaan pemerintahan daerah) dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Kondisi yang memprihatinkan mengenai pelayanan publik di era otonomi daerah menjadi suatu ironi. Karena hingga sekarang pelayanan publik yang berkualitas sebagai dampak dari desentralisasi pemerintahan kelihatannya masih jauh dari harapan. Jangankan pelayanan publik yang lebih cepat, lebih murah dan lebih baik (*faster, cheaper, and better*), standar pelayanan publik yang ada saja seringkali tidak mampu dipertahankan keberadaannya. Sebaliknya, di bidang pelayanan publik, biaya ekstra atau pungutan liar merupakan gambaran sehari-hari yang umum terlihat pada kantor-kantor pelayanan masyarakat.

Masyarakat dapat melihat dengan kasat mata dan merasakan praktik korupsi yang semakin marak dan meluas. Lihat saja pada saat masyarakat mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akte Kelahiran, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), sertifikat tanah, dan sebagainya. Laporan dan pengaduan pun banyak mengalir dari masyarakat.



Melalui survei yang dilakukan oleh Lembaga Studi Pembangunan Kebijakan dan Masyarakat pada tahun 1999/2000, ditemukan bahwa terdapat 4 (empat) sektor pelayanan publik yang memungut biaya tidak resmi yaitu sektor perumahan, industri dan perdagangan, kependudukan dan pertanahan. Dalam sektor-sektor tersebut, antara 56–70 persen pegawainya dituding menerima suap oleh para responden yang merupakan rekan kerjanya sendiri. Namun sayangnya berbagai praktik korupsi yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik seringkali tidak ditindaklanjuti dengan pemberian sanksi bagi oknum pelakunya.

Kinerja pelayanan umum oleh birokrasi pemerintah daerah selama era otonomi daerah yang masih banyak yang belum mengalami perubahan berarti juga dicatat oleh Amiruddin (2002). Pada penelitiannya di 9 (sembilan) kota di Indonesia, Amiruddin (2002) mencatat beberapa sektor layanan publik yang bermasalah menurut warga, diantaranya air minum yang belum layak untuk diminum, listrik masih sering padam, pemasangan telepon baru butuh waktu yang lama dan biaya besar, kontainer yang kurang sehingga sampah berserakan, prosedur pembuatan KTP berbelit-belit dan biayanya mahal, angkutan kota yang tidak layak dan tarifnya yang tidak pasti, puskesmas yang belum optimal dan adanya diskriminasi di rumah sakit, biaya sekolah yang mahal namun guru masih kurang banyak dan kurang berkualitas, dan pedagang kaki lima yang menjamur dimana-mana.

Kondisi rendahnya kinerja pelayanan pemda tersebut tentu saja disebabkan karena berbagai faktor, diantaranya karena cakupan wilayah pelayanan yang sangat luas, banyaknya jenis pelayanan yang harus disediakan, terbatasnya dana bagi penyediaan pelayanan umum, kurangnya supervisi maupun ketiadaan pedoman dari pemerintah, serta beragamnya kondisi sosial ekonomi, budaya, pendidikan, dan sebagainya dari para pengguna pelayanan umum sendiri.

Kondisi demikian kemudian menyebabkan munculnya persepsi yang berbeda dari pengguna layanan terhadap pelayanan yang diterimanya. YLKI (1999) sebelumnya telah mencatat beberapa hal yang menjadi kendala mengapa pelayanan umum yang baik sulit direalisasikan, yakni tidak adanya standar pelayanan, kondisi sosial budaya masyarakat, rendahnya kesadaran konsumen layanan, peraturan pemerintah, dan ketidaksiapan aparat pemerintah sebagai penyedia pelayanan umum menghadapi tuntutan masyarakat.

Dalam konteks itu, kata kunci dari upaya untuk mengatasi kegagalan menuju keberhasilan adalah inovasi dan atau perubahan. Hal ini sesuai dengan jargon, *we have to change, if we don't change we die*. Pemerintah daerah mesti memiliki kemampuan untuk melakukan inovasi dan perubahan guna menjalankan fungsinya secara lebih baik.

Terkait dengan itu, penggerak utama (*driving force*) dari inovasi dan perubahan tersebut adalah kemauan politik (*political will*) dari kepala daerah sebagai mesin penggerak sistem kerja birokrasi pemerintahan di daerah untuk melakukan upaya-upaya inovasi dan perubahan secara riil menuju kearah yang lebih baik. Kepala daerah yang memiliki *political will* akan membuka ruang yang luas dan terbuka bagi dilakukannya inovasi dan perubahan dalam pengelolaan sumber daya pemerintahan dan pembangunan daerah sedemikian rupa untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, transparan dan bertanggungjawab, serta pelayanan masyarakat yang cepat, murah, baik, dan mampu memenuhi kebutuhan riil masyarakat.

Inovasi bagi pemerintah daerah merupakan suatu keharusan guna mengimplementasikan substansi desentralisasi, yaitu mengupayakan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan potensi lokal serta pengentasan kemiskinan secara berkesinambungan. Kisah menyenangkan dari pelaksanaan otonomi daerah justru diperoleh dari penerapan inovasi dan perubahan yang dilakukan pemerintahan daerah. Pengalaman inovasi pemerintahan yang berhasil diantaranya dapat dilihat dari apa yang dilakukan oleh Prefektur Oita di Jepang yang melakukan inovasi program pembangunan daerah pada tahun 1979 melalui gerakan *One Village One Product (OVOP)*.

Gerakan OVOP terbukti mampu mengubah Oita yang sebelumnya terbelakang secara ekonomi menjadi sebuah daerah yang sukses secara ekonomi (CCLAD, 2000). Untuk kasus Indonesia, telah banyak daerah yang melakukan inovasi program untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Misalnya, Kabupaten Jembrana dalam peningkatan pelayanan publik dan perekonomian daerah, Kabupaten Banjarnegara melalui Pembinaan Manajemen Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Banjarnegara, Kabupaten Deliserdang melalui pembentukan LEPP-M3 sebagai upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir,

Kabupaten Gianyar melalui program Gianyar Sejahtera (Tifa, 2004), maupun Kabupaten Sumba Timur melalui pelatihan aparaturn pemerintah desa (Apkasi, 2003 dalam Tifa, 2004).

Pengalaman menarik yang dapat dijadikan pelajaran penting untuk dikaji dalam kasus inovasi pemerintahan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat (diantaranya melalui pelayanan) adalah Kabupaten Jembrana. Pemerintah kabupaten Jembrana memiliki pengalaman dalam mendesain dan melaksanakan program inovasi pemerintahan yang terbukti sukses sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya secara signifikan. Hasil studi yang dilakukan PPKSD FISIP UI dan Yayasan TIFA (2004) menemukan bahwa dalam kurun waktu 3-4 tahun, Kabupaten Jembrana dapat mengurangi persentase keluarga miskin sebesar 44% (Tahun 2001 19,4% berkurang menjadi hanya 10,9% pada tahun 2003). Prestasi lainnya adalah kematian bayi per seribu lahir hidup pada tahun 2001 sebesar 15,25% berkurang menjadi 8,39% atau berkurang 45 %. Tingkat drop out (DO) siswa Sekolah Dasar (SD) pada tahun 2001 mencapai 0,08% menjadi 0,02% pada tahun 2003 atau berkurang 75 %.

Hasil kajian di atas mencatat bahwa ada banyak faktor yang menyebabkan kabupaten Jembrana sukses dalam melakukan inovasi pemerintahan. Pada bidang pendidikan, yang dilakukan oleh pemda Kabupaten Jembrana adalah membebaskan semua SPP bagi seluruh sekolah negeri (SD, SLTP, SMU/SMK) serta pemberian beasiswa bagi siswa sekolah swasta. Sedangkan pada bidang kesehatan, pemda Kabupaten Jembrana mengeluarkan Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) dalam bentuk asuransi yang diperoleh bagi setiap warga yang memiliki KTP. Dengan demikian penduduk kabupaten Jembrana bebas biaya obat dan dokter serta bebas biaya rumah sakit bagi warga miskin. Sedangkan pada bidang ekonomi pemda memprogramkan dana talangan untuk menjaga harga hasil panen serta dana bergulir bagi kelompok tani. Padahal APBD Jembrana hanya Rp193,1 miliar pada tahun 2003 dengan PAD hanya Rp 9,2 miliar. Bandingkan misalnya dengan Kota Makassar yang mencapai Rp 500 miliar ataupun daerah lain yang lebih besar dari itu.

Daerah lain seperti Kabupaten Enrekang juga sudah mulai akan mengimplementasikan program inovasi dalam hal pengentasan kemiskinan dengan merumuskan indikator lokal kemiskinan dan pemasaran hasil pertanian (Corner Makassar dan Yayasan TIFA, 2005).

Indikator lokal kemiskinan adalah merupakan upaya pemda dalam menyusun data untuk kepentingan *poverty targeting* yang tidak bisa didapatkan dengan mengandalkan data yang ada pada BPS dan BKKBN. Dengan adanya indikator lokal ini maka data orang miskin menjadi lebih akurat serta dapat didesain program yang tepat berdasarkan kebutuhan dari masyarakat miskin. Sedangkan program inovasi yang akan diimplementasikan Pemda Enrekang dalam bidang pertanian adalah penanganannya secara mapping dalam proses pertanian mulai dari input, permodalan dan output.

Pada permodalan akan dibentuk lembaga penjamin untuk memberikan kemudahan dan dukungan modal bagi petani serta dalam bidang penanganan hasil pertanian adanya badan pemasaran yang dilengkapi dengan terminal agro serta kendaraan angkut yang tentu sangat membantu petani yang tersebar di wilayah Kabupaten Enrekang yang luas dan topografinya didominasi pegunungan.

Kondisi mengenai daerah yang bekerja keras untuk kemakmuran rakyatnya mungkin juga banyak ditemukan di daerah-daerah lain. Hanya saja karena keterbatasan informasi maka mungkin keberhasilan-keberhasilan tersebut tidak banyak diketahui publik. Namun yang terpenting adalah bahwa seharusnya daerah berlomba untuk memikirkan dan melaksanakan program inovasi bagi kepentingan kesejahteraan warganya. Program inovasi yang telah diimplementasikan oleh berbagai pemerintah daerah diharapkan dapat menjadi inspirasi, pelajaran atau contoh bagi daerah lain yang belum menerapkannya. Pengalaman dari daerah-daerah yang telah menerapkannya menunjukkan bahwa inovasi merupakan suatu proses yang dimulai dengan keinginan untuk menjadi lebih baik yang kemudian dilanjutkan dengan usaha untuk mewujudkannya dan membuatnya berjalan dengan baik. Inovasi sangat terkait dengan penemuan di mana secara umum inovasi muncul dari sebuah proses *trial and error* dan bukan dari sebuah perencanaan yang besar.

Pengalaman menunjukkan bahwa dalam menyusun program inovasi faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dasar diantaranya adalah adanya komitmen kepala daerah dan aparat birokrasi, keterlibatan semua stakeholder dalam masyarakat, komitmen untuk melakukan efisiensi di semua sektor dan pemilihan prioritas program yang akan dilakukan disesuaikan dengan kondisi lokal walaupun terdapat pula beberapa hal yang merupakan kondisi umum.

Kisah sukses lainnya di mana pemerintah daerah berhasil dalam mengembangkan pelayanan publik yang lebih baik telah mulai mendapatkan pengakuan, bahkan pada level internasional. Dalam proyek The World Bank's Making Services Work for the Poor (MSWP) pada tahun 2005, diidentifikasi 9 jenis kasus pelayanan di daerah yang dikategorikan sangat inovatif dan berhasil. Semua kasus ini dinyatakan mempunyai dampak yang sangat positif terhadap perbaikan pelayanan publik, dengan meliputi sedikitnya 500.000 penduduk miskin. Dalam laporannya, pelayanan-pelayanan inovatif terjadi di bidang pendidikan, kesehatan, transparansi anggaran serta kinerja pemerintah dan akuntabilitas.

Di bidang pendidikan, seperti di Tanah Datar, di mana dilakukan reformasi di bidang pendidikan dengan pemberian insentif kepada guru. Bentuknya adalah dengan pemberian kesempatan kepada 4 persen dari jumlah guru yang bekerja di daerah serta 10 persen kepala sekolah untuk melakukan kunjungan ke luar negeri dengan tujuan untuk menguasai metodologi pengajaran yang lebih baik. Selain itu jumlah sekolah dan kelas dikurangi secara signifikan untuk mencapai rasio jumlah murid per kelas yang proporsional. Daerah lain yang mencatatkan prestasi di bidang pendidikan adalah Sulawesi Barat melalui proyek pendidikan CLCC (*Creating Learning Communities for Children*) yang mendorong pengajaran aktif serta metode pembelajaran dan kualitas guru yang lebih memadai. Proyek ini berhasil menciptakan metode pembelajaran yang aktif dengan lebih melibatkan orang tua dan murid. Proyek ini telah mengalami perluasan (*scaling-up*) mencapai 35% pada sekolah-sekolah negeri.

Di bidang pelayanan kesehatan, selain kasus Jembrana yang telah diungkap sebelumnya, kasus di Pematang menjadi salah satu *best practice*, di mana pemerintah daerah menyediakan *voucher* kepada ibu hamil dari kelompok masyarakat miskin agar mendapatkan pelayanan bersalin. Selama proyek berlangsung, tercatat jumlah pelayanan bersalin meningkat dua kali lipat, dan luas wilayah pelayanan di tingkat desa-desa mencapai 95 persen. Sementara itu, proyek WSLIC-2 (*Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project*) di Jawa Timur juga mendapat perhatian, karena keberhasilannya dalam meningkatkan akses warga terhadap air bersih 50 persen dari seluruh target.

Warga di bangun kesadarannya untuk memiliki perilaku yang sehat dan rasa memiliki terhadap sistem supply air Dalam hal transparansi anggaran, kasus Bandung. Dalam rangka pembangunan

transparansi anggaran ini, lembaga swadaya masyarakat memegang peran penting dengan menyebarkan informasi anggaran pemerintah kota melalui penerbitan buku-buku, poster, majalah, dan melatih sekitar 100 orang termasuk wartawan/jurnalis, politisi dan yang lainnya untuk dapat memanfaatkan informasi tersebut, sekaligus membangun kesadaran warga mengenai pentingnya transparansi anggaran. Beberapa kota dan LSM di luar Bandung mulai meniru pola pemberdayaan seperti ini.

Selain itu, salah satu inovasi yang juga banyak dilakukan pemda dalam upaya peningkatan pelayanan adalah dengan menerapkan pelayanan yang berbasis teknologi (internet), yang sering dinamakan dengan *e-government*. Pelayanan berbasis *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efisien. Pelayanan berbasis *e-government* pada saat ini diperlukan karena pada saat ini Indonesia tengah mengalami perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara secara fundamental, dari sistem pemerintahan yang otoriter dan sentralistik menuju ke sistem pemerintahan yang demokratis, dan menerapkan perimbangan kewenangan pusat dan daerah otonom. Perubahan yang tengah terjadi tersebut menuntut terbentuknya pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Sistem manajemen pemerintah yang selama ini merupakan sistem hirarki kewenangan dan komando sektoral yang mengerucut dan panjang, dirubah menjadi sistem manajemen organisasi jaringan yang dapat memperpendek lini pengambilan keputusan serta memperluas rentang kendali.

Penerapan *e-government* dapat menjadi jawaban dari tuntutan masyarakat yang berbeda namun berkaitan erat terhadap Pemerintah daerah, yaitu: *Pertama*, tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah Indonesia, dapat diandalkan dan terpercaya, serta mudah dijangkau secara interaktif; dan *kedua*, tuntutan masyarakat agar aspirasi mereka didengar, sehingga pemerintah harus memfasilitasi partisipasi dan dialog publik dalam perumusan kebijakan publik. Melalui pengembangan *e-government*, dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah daerah otonom.

Hal itu dilakukan dengan cara: *Pertama*, mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk mengeliminasi sekat-sekat organisasi dan birokrasi; dan *Kedua*, membentuk jaringan sistem manajemen dan proses kerja yang memungkinkan instansi-instansi pemerintah bekerja secara terpadu, untuk menyederhanakan akses ke semua informasi dan pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah daerah.

Melalui pengembangan *e-government*, dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah daerah otonom dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup dua aktivitas yang saling berkaitan, yaitu: *Pertama*, pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik; dan *Kedua*, pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara. Untuk melaksanakan maksud tersebut, pengembangan *e-government* diarahkan untuk mencapai empat tujuan, yaitu: *Pertama*, pembentukan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang memiliki kualitas dan lingkup yang dapat memuaskan masyarakat luas serta dapat terjangkau di seluruh wilayah setiap saat tanpa dibatasi oleh sekat waktu dan biaya yang terjangkau oleh masyarakat; *Kedua*, pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha untuk meningkatkan perkembangan perekonomian nasional dan memperkuat kemampuan menghadapi perubahan dan persaingan perdagangan internasional; *Ketiga*, pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga-lembaga negara dan daerah lain serta penyediaan fasilitas dialog publik bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan negara; dan *Keempat*, pembentukan system manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi dan layanan antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

Hingga saat ini telah banyak instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang berinisiatif mengembangkan pelayanan publik melalui jaringan komunikasi dan informasi dalam bentuk situs web. Namun berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informasi, mayoritas situs web Pemerintah Daerah Otonom masih berada pada tingkat pertama (persiapan) dan hanya sebagian kecil yang telah mencapai tingkat dua (pematangan), sedangkan tingkat tiga (pemantapan) dan empat (pemanfaatan) masih belum tercapai.

Untuk itu maka agar pelaksanaan kebijakan pengembangan *e-government* dapat dilaksanakan secara sistematis dan terpadu, maka penyusunan kebijakan, peraturan dan perundangundangan, standarisasi, dan panduan yang diperlukan harus konsisten dan saling mendukung. Perumusan yang dibuat perlu mengacu pada kerangka yang utuh, serta diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pembentukan pelayanan publik, dan penguatan jaringan pengelolaan dan pengolahan informasi yang handal dan tepercaya.



## Peranan Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Pelayanan Publik

**B**anyak contoh yang ditemukan bahwa pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah daerah tidak memuaskan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan pihak swasta. Gejala ini telah dikemukakan *Norman Flyn* (1990: 38) bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *overbureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*. Pergeseran peran Pemda menuju model demokrasi, tentu menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik.

Keterlibatan masyarakat lokal atas prakarsa sendiri menjadi sangat strategis dan menentukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan yang mereka terima. Yang perlu dipahami adalah kualitas pelayanan yang berbeda-beda, sesuai dengan kondisi masyarakat, dapat dijalankan, mengingat masyarakat Indonesia bersifat majemuk, baik secara vertikal maupun horisontal: apakah berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, dan kultural.

Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001 : 5). Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka local government dan local autonomy akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (*devolusi*) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal juga akan beraneka ragam. Desentralisasi (*devolusi*) melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*.

Mencermati pemikiran tersebut, tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam kerangka model demokrasi ini harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat. Melalui wakil-wakilnya, masyarakat dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang: pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain.

Masyarakat dapat menentukan bidang pelayanan yang perlu mendapatkan prioritas; bagaimana cara menentukan prioritas itu; oleh siapa dan dimana pelayanan itu diberikan; bagaimana agar

pelayanan efektif, efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, serta masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan.

Karena itu penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi sangat ditentukan masyarakat itu sendiri. Hal ini tentu tidak mudah dan sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan implementasi kebijakan Pemda dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (*provider*), bukan ditentukan bersama-sama antara *provider* dengan *user, customer, client*, atau *citizen* sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; yang mencerminkan demokrasi dan kemandirian.

Padahal pelayanan yang diberikan seharusnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi dalam makna luas; sebagaimana diungkapkan oleh *Burns, Hambleton, dan Hogget (1994 : xiv)* : *It suggests that change in local government cannot be divorced from wider national and international socio economic forces which shape the context for local political action. Three major reform strategies public services: the extension of market, new managerialism, and the extension of democracy are considered.*

Peran Pemda dalam pelayanan publik secara eksplisit mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Dalam UU Otonomi Daerah disebutkan, bahwa kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan bidang tertentu lainnya. Penyelenggaraan pemerintah daerah digambarkan sebagai berikut:

Gambar 5

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**



Sumber, Dirjen PUM, Depdagri 2008

Luasnya cakupan pelayanan publik dalam bidang pemerintahan, sebagaimana dikemukakan di atas, memungkinkan adanya variasi cakupan pelayanan. Lebih-lebih bila dikaitkan dengan pendapat sebelumnya bahwa setiap daerah memiliki kemandirian dalam menentukan pelayanan yang diinginkan.

Dengan demikian, perlu dikaji variasi cakupan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah, sehingga dalam jangka panjang dapat dijalankan model pelayanan publik yang ideal, sesuai dengan karakteristik berbagai daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada banyak argumen positif terkait dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu argumen penting dari pelaksanaan desentralisasi adalah bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya dan daya tanggap pemerintah. Efisiensi alokasi merupakan efisiensi ekonomi di mana pemerintah akan mampu memproduksi segala yang dibutuhkan oleh konsumen.

Desentralisasi kewenangan akan membawa pemerintah lebih dekat dengan warganya. Dalam hal ini, pemerintah daerah dianggap memiliki informasi yang lebih baik mengenai preferensi dari masyarakat lokal dibandingkan dengan pemerintah pusat. Karena akses kepada konstituen lebih tinggi, pejabat lokal diharapkan bisa meningkatkan responsivitasnya. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah tidak hanya mampu merespon kebutuhan-kebutuhan warga, tetapi juga mampu mendorong warga untuk memiliki kemauan untuk membayar (*willingness to pay for services*) pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan mereka; serta mendorong warga agar memiliki kemauan untuk mempertahankan pelayanan publik yang telah diberikan (*maintain services that match their demand*) utamanya jika mereka telah dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan untuk penyediaan pelayanan publik tersebut. Selain itu, desentralisasi memungkinkan bagi para pejabat lokal lebih efektif melakukan monitoring dibandingkan pejabat pemerintah pusat.

Pejabat lokal lebih mudah memperoleh informasi, sementara itu pejabat pemerintah pusat perlu menyediakan investasi lebih besar untuk memperoleh informasi yang sama. Karena itu, dari sisi efektivitas pembangunan, desentralisasi memberikan peluang yang besar agar program-program yang disusun benar-benar lebih mencerminkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, program yang telah disusun tersebut juga akan dengan mudah dimonitor oleh pejabat daerah yang memiliki kedekatan jarak sehingga bisa mengontrol *day-to-day activities*.

Prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dalam pelayanan publik akan dicapai melalui desentralisasi kewenangan apabila memenuhi beberapa syarat berikut ini:

1. Tuntutan lokal akan pelayanan berbeda antar wilayah.
2. Tidak ada kaitan signifikan antara pelayanan yang diberikan dan skala ekonomi untuk memproduksi pelayanan publik yang disediakan.
3. Tidak ada *spillovers of costs and benefits* dari pelayanan publik yang diberikan oleh suatu wilayah.
4. Pelayanan publik yang diberikan akan disediakan melalui sebagian dari pajak atau retribusi daerah tersebut.
5. Pemerintah daerah memiliki kapasitas yang memadai untuk memberikan (*deliver*) pelayanan publik yang disediakan.
6. Pelayanan publik tersebut dimaksudkan untuk redistribusi pendapatan.

Sejak diberlakukan penerapan UU No.32 tahun 2004 telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah dari yang semula menganut model efisiensi struktural ke arah model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa.

Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya dianutnya desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi. Partisipasi dan kemandirian disini adalah berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Hoessein, (2001 : 5) : Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah. Mengacu pada pengertian dasar tersebut, tulisan ini akan memaparkan tentang peranan pemerintahan daerah (sebagai penjelmaan otonomi masyarakat) dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Paparan ini menjadi penting karena pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan berubahnya penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Di samping secara teknis juga belum banyak pakar yang secara khusus menyoroti fenomena ini dalam telaah kritis tentang otonomi daerah. Penerapan model efisiensi struktural selama ini telah berdampak pada berbagai pelayanan di sektor publik yang tidak berkualitas. Terdapat kecenderungan keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, sehingga pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien dan ekonomis. Bahkan lebih dari itu, pelayanan cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas, dan tidak representatif sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Banyak contoh yang dapat diidentifikasi; pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Dikemukakan oleh *Norman Flynn* (1990 : 38) pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkhis cenderung *bercirikan over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*.

Pergeseran peranan pemerintahan daerah ke arah model demokrasi tentunya menuntut pelayanan publik yang lebih berkualitas, karena keterlibatan masyarakat yang bersifat lokalitas atas prakarsa sendiri sangat strategis dan menentukan berkaitan dengan kualitas pelayanan yang mereka terima.

Hal yang perlu dipahami adalah dimungkinkan adanya kualitas pelayanan yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi masyarakat, mengingat masyarakat Indonesia adalah bersifat majemuk baik secara vertikal maupun horisontal, berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, kultural, dan kemajemukan lainnya.

Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001 : 5) : Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (*devolusi*) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal. Desentralisasi (*devolusi*) melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Dengan dasar pemikiran tersebut, tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam kerangka model demokrasi ini harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat.

Masyarakat melalui representasi wakil-wakilnya dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang; pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Bidang-bidang pelayanan apa yang perlu mendapatkan prioritas, bagaimana cara menentukan prioritas, oleh siapa dan dimana pelayanan itu diberikan, bagaimana agar pelayanan dapat efektif dan efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, dan masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan. Yang jelas penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi adalah sangat ditentukan oleh masyarakat itu sendiri.

Hal ini tentunya tidak mudah, sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan operasionalisasi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik adalah sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (provider), bukan ditentukan secara bersama-sama antara provider dengan user, customer, client, atau citizen sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; sebagai pencerminan demokrasi dan kemandirian. Padahal pelayanan yang diberikan seharusnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi; sebagaimana diungkapkan oleh Burns, Hambleton, dan Hogget (1994 : xiv) : *It suggests that change in local government cannot be divorced from wider national and international socioeconomic forces which shape the context for local political action. Three major reform strategies public services : the extension of market, new managerialism, and the extension of democracy are considered.* Dari kutipan singkat itu menunjukkan bahwa pelayanan publik adalah salah satu unsur yang mendorong perubahan kualitas pemerintahan daerah dan hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor perluasan / terwujudnya mekanisme pasar, manajemen baru yang berkualitas, dan perluasan makna demokrasi.