

KONTEKS POLITIS ADMINISTRATIF

DALAM REFORMASI PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Syamsul Ma'arif¹

ABSTRACT

Public service is area where government and large society meet one another. Unfortunately, public service in Indonesia is still contaminated by various practices of corruption. Based on the such objective condition, war against corruption should be done not only by using repressive approach like law enforcement. This action, however, needs to be supported by preventive approach through public service reforms. By conducting public service reforms, government attempts to make social welfare of the people become higher by delivering acces of resources alocation (politics, social, and economics) as wide as possible for the people. Thus, the issue of public service reforms should be positioned as part of common efford to solve problems of justice, redistribution, and choice of development model. Public service reforms finally must be understood not just administratve affair, but also political affair.

Key word: *public service, corruption, reforms*

PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan "wajah" pemerintah, sekaligus merupakan cerminan kinerja kepemimpinan dan pemerintahan yang lebih luas. Pelayanan publik yang baik dan berkualitas dapat membantu dalam menindak dan mencegah tindak pidana korupsi di Indonesia, karena bangsa lain melihat keseriusan pemberantasan korupsi berdasarkan perbaikan sistem layanan publik. Sayangnya, interaksi antara masyarakat dengan pemerintah daerah di sektor pelayanan publik dalam prakteknya masih menghadapi banyak masalah karena belum tuntasnya reformasi birokrasi yang menyeluruh, baik menyangkut aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya manusia. Sektor pelayanan publik tersebut masih kental dengan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang sebagai dampak minimnya integritas, sistem karir, dan penggajian yang tidak berbasis kinerja.

Dalam upaya mendorong peningkatan mutu penyelenggaraan layanan publik di daerah, Komisi Pemberantasan Korupsi secara rutin telah melakukan survey integritas. Instrumen survei integritas yang disusun KPK memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menilai secara objektif dan periodik terhadap perkembangan kinerja unit layanan publik. Survei ini secara sistematis ditujukan untuk menggambarkan sifat dan peluang korupsi di instansi pemerintah penyedia layanan publik. Hasil survey KPK menunjukkan bahwa buruknya kinerja pelayanan publik sudah menjadi pemandangan dan perbincangan sehari-hari di banyak tempat.

¹ . Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung.

Survei itu juga menegaskan, problem buruk pelayanan publik lebih banyak terjadi di lingkungan instansi pemerintah daerah seperti tercermin dari nilai integritasnya yang masih di bawah rata-rata nasional.

Namun hingga saat ini masih terdapat kecenderungan bahwa segala permasalahan korupsi hanya dapat diselesaikan dengan undang-undang, padahal hukum baru bermakna apabila dijalankan dan ditegakkan dalam praktik secara nyata. Jika penerapan suatu peraturan perundangan terutama tindakan penindakan tidak dilakukan secara integral dan tidak diikuti dengan upaya sistematis lainnya, maka tindakan itu akan menjadi berkurang maknanya di dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Fenomena ini telah lama diprediksi oleh Sudarto (1986:116) yang menyatakan bahwa *clean government* di mana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi, pendidikan, dan lain sebagainya.

Berpijak pada kondisi objektif yang demikian, maka perlu dipikirkan bahwa penanggulangan korupsi tidak semata-mata mengedepankan instrumen pidana, tetapi juga harus membenahi sektor pelayanan publik yang selama ini masih rawan akan penyimpangan. Hal ini berangkat dari fakta bahwa interaksi antara masyarakat dengan sektor pelayanan publik selama ini masih menghadapi banyak masalah karena belum tuntasnya reformasi birokrasi yang menyeluruh, baik menyangkut aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya manusia. Sektor-sektor tersebut masih kental dengan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang sebagai dampak minimnya integritas, sistem karir, dan penggajian yang tidak berbasis kinerja. Kondisi yang demikian itu merupakan realita dalam sektor pelayanan publik yang perlu dirubah, dicegah, dibenahi, dan dicarikan jalan keluarnya.

TERMINOLOGI PELAYANAN PUBLIK

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan tak lain adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pada hakikatnya, pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, dalam pemerintahan modern, pemerintah perlu didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik (*the closer the government, the better it services*).

Pelayanan, menurut Syafi'ie (2002:11), berarti setiap kegiatan yang menawarkan kepuasan meski hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Makna kata "publik" menurut Syafi'ie (2002:11) ada tiga: (1) umum; (2) negara/pemerintah; dan (3) masyarakat. Padanan kata "publik" yang tepat dalam bahasa Indonesia adalah "praja = rakyat" sehingga lahir istilah "pamong praja" yang berarti pemerintah melayani kepentingan seluruh rakyat.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan pemerintah dalam rangka memenuhi kepentingan seluruh masyarakat.

Dengan demikian terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik: yaitu *pertama*, penyelenggara pelayanan yaitu pemerintah; *kedua*, penerima pelayanan (pelanggan) yaitu masyarakat; dan *ketiga*, kepuasan pelanggan (Depdagri dan LAN, 2007: 31). Unsur *pertama* menunjukkan bahwa pemerintah memiliki posisi kuat sebagai regulator dan sebagai pemegang monopoli pelayanan sehingga sulit memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi pelayanan. Posisi ganda ini menjadikan pemerintah bersikap statis dalam memberikan pelayanan, dan menjadi salah satu penyebab buruknya pelayanan publik. Unsur *kedua* adalah orang, masyarakat, atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan pelayanan. Pada dasarnya selaku pelanggan, mereka tidak memiliki daya tawar dan atau tidak dalam posisi setara untuk menerima layanan. Dengan kata lain, mereka tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya praktek korupsi, kolusi, nepotisme, dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli yang dianggap saling menguntungkan. Sedangkan unsur *ketiga*, yaitu kepuasan pelanggan, menjadi perhatian penyelenggara layanan (pemerintah) untuk menetapkan kebijakan pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan pelanggan. Hal ini dilakukan dengan perbaikan dan peningkatan kinerja manajemen pemerintahan.

Pengembangan konsep *good governance* harus dimulai dari sektor pelayanan publik melalui serangkaian langkah reformasi. Menurut Dwiyanto (2010:21), terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa reformasi pelayanan publik menjadi titik strategis bagi pengembangan konsep *good governance*, yaitu:

- a. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktek *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukanlah sebuah mitos, tetapi dapat menjadi kenyataan. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, diharapkan toleransi terhadap praktik *bad governance* yang semakin luas dapat dihentikan.
- b. Pelayanan publik adalah ranah di mana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif mudah. Mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* seperti efisiensi, non diskriminatif dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi, dapat mudah dikembangkan parameternya dalam ranah pelayanan publik.
- c. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance* karena pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki high stake dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsure *governance* tersebut, karena baik buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya.

TERMINOLOGI GOOD GOVERNANCE

Penyelenggaraan pelayanan publik tak dapat lepas dari peran pemerintah sebagai aktor utamanya. Pemerintah atau *government* pada dasarnya merupakan suatu struktur lembaga formal yang menyelenggarakan tugas keseharian negara. Namun menurut Harkrisnowo (2003), pada pertengahan tahun 1980-an telah berkembang konsep *governance* yang dirumuskan oleh World Bank sebagai "...the manner in which power is exercised in the management of country's economic and social resource for development...". United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997).

Ada beberapa dimensi penting yang sejauh ini mencirikan apa yang disebut dengan *governance*. *Pertama*, dari dimensi kelembagaan, *governance* adalah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholder*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Perbedaannya dengan administrasi publik yang konvensional adalah dalam hal struktur. Administrasi publik yang konvensional cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang formal, memiliki hirarkhi yang ketat, dan prosedur yang rigid. Sedangkan *governance* cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang longgar dan lentur, informal, dan dapat bersifat sementara. Pola hubungan dalam *governance*, bahkan bisa saja berupa mekanisme, prosedur, dan jaringan. Dengan demikian *governance* bisa menjadi lebih responsif terhadap dinamika politik dan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat (Dwiyanto, 2003:21-22).

Dimensi *kedua* dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Dalam administrasi publik yang tradisional, efisiensi dan efektifitas menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan. Efisiensi diperlakukan sebagai panglima dan karena itu menempati posisi yang sentral dalam administrasi publik. Gerakan administrasi negara baru (*new public administration*) pada tahun 1970-an telah mengkritisi hal ini dengan menawarkan nilai baru seperti keadilan sosial, kebebasan, dan kemanusiaan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks dari efisiensi dan efektifitas atau bahkan nilai-nilai yang dulu ditawarkan oleh gerakan administrasi negara baru. Efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik *governance* yang baik. Mengenai nilai yang sebaiknya digunakan sebagai dasar dalam penggunaan kekuasaan, tentu jawabannya bisa berbeda antar ruang dan waktu. Setiap bangsa tentu memiliki sejarah dan pengalaman pemerintahan yang berbeda dan menghasilkan tradisi dan nilai yang berbeda yang diakui kemanfaatannya oleh bangsa itu (Dwiyanto, 2003: 22).

Dimensi ketiga dari *governance* adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Mengutip pendapat Frederickson, Dwiyanto (2003:23-24) mengatakan "*governance of high complexity, both in making and implementing policy*". Ia mengatakan bahwa dalam *governance* terkandung semua stakeholder dari kebijakan publik yang dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Menurut Dwiyanto (2003:23-24), Ilmuwan-ilmuwan administrasi publik lainnya, seperti Garvey, Behn, dan Dilulio, juga menjelaskan proses *governance* sebagai proses kebijakan untuk merespon masalah-masalah publik yang melibatkan banyak pelaku, pemerintah dan non pemerintah. Dalam konteks ini, *governance* menurut (Dwiyanto, 2003:23-24) dipahami sebagai sebuah proses di mana para pemimpin dan inovator kebijakan dari

berbagai lembaga yang ada di dalam dan di luar pemerintahan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik.

Good governance dikonsepsikan Meier (Mas'ood, 1994:59) sebagai cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab kepada publik. *Good governance* juga dikonsepsikan Khan (Tjokrowinoto, 2000:2) sebagai sebuah kerangka institusional yang menyeluruh, yang di dalamnya masyarakat diizinkan untuk berinteraksi dan bertransaksi secara bebas pada semua tingkatan untuk menyalurkan aspirasi politik, ekonomi, dan aspirasi sosial mereka. Konsep ini menurut Achwan (2000:39) menghendaki kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat, sehingga perlu ada sebuah redefinisi peran dan hubungan di antara ketiga institusi tersebut di atas yang pada akhirnya diharapkan akan memunculkan hubungan yang harmonis di antara ketiganya. Hubungan yang harmonis ini diharapkan akan menghasilkan pemerintah yang bersih dan responsif, maraknya masyarakat sipil, dan kehidupan bisnis yang bertanggungjawab.

Misi utama *good governance* adalah merubah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena yang ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela yang menghormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai (Achwan, 2000:39). Konsekuensinya perlu dilakukan dilakukannya pembagian kekuasaan dari pemerintah kepada lembaga-lembaga lain (pasar dan masyarakat), sehingga pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang menjalankan fungsi *governing*. Dalam konsep ini pemerintah hanya menjadi salah satu aktor yang diharuskan bekerjasama dengan aktor-aktor non pemerintah. Sehingga wilayah politik tidak hanya dikuasai oleh satu kelompok dan menjadi arena penegasan identitas kelompok tertentu yang berkuasa dalam pemerintahan, tetapi menjadi sebuah wilayah yang demokratis.

Mengacu kepada pendapat Coston (Thoha, 2000:10), pemaknaan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) seperti di atas identik dengan *democratic governance* (tata pemerintahan demokratis). Menurutnya tidak ada perbedaan antara *good governance* dengan *democratic governance*, bahkan di antara keduanya dapat dipertukarkan. Tata pemerintahan yang demokratis menurut Douglas Yates (Thoha, 2000:10) mengandung asumsi-asumsi: (1) Terdapat banyak kelompok kepentingan yang beranekaragam, dan saling berkompetisi satu sama lainnya dalam proses politik; (2) Pemerintah seharusnya menawarkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut suatu akses dan sarana berpartisipasi; (3) Pemerintah seharusnya melakukan penyebaran pusat-pusat kekuasaan yang banyak untuk menjamin terselenggaranya desentralisasi baik vertikal maupun horizontal dan terselenggaranya proses *check and balance*; (4) Saling kompetisi di antara institusi pemerintah dan non pemerintah dapat menghasilkan proses bargaining dan kompromi yang sehat dan pada gilirannya nanti dapat membuahkan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata pemerintahan yang baik itu merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), masyarakat (*civil society*), dan usahawan (*business*) sektor swasta (UNDP, 1997). Paradigma *good governance* yang menekankan keseimbangan interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*), menurut UNDP (1997), ditandai oleh adanya karakteristik atau prinsip-prinsip: Partisipasi (*Participation*); Aturan Hukum (*Rule of Law*); Transparansi (*Transparency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*); Berorientasi Konsensus

(*Consensus Orientation*); Berkeadilan (*Equity*); Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*); Akuntabilitas (*Accountability*); Bervisi Strategis (*Strategic Vision*); dan Saling Keterkaitan (*Interrelated*).

Oleh karena itu kesamaan derajat di antara komponen pemerintah, masyarakat, dan usahawan akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya ketidakseimbangan konstelasi di antara ketiga komponen itu akan menghambat terciptanya tata pemerintahan yang baik. Di dalam tatanan pemerintahan yang baik ini, komponen masyarakat sipil (*civil society*) memang memperoleh peran yang utama. Namun jika peran masyarakat sipil terlalu kuat, pengalaman Indonesia di tahun 1950-an membuktikan bahwa hal itu ternyata menimbulkan situasi *chaos* dan anarkhi. Demikian pula sektor swasta turut berperan penting menciptakan tata pemerintahan yang baik. Namun jika peran sektor swasta melebihi dua komponen lainnya, keadaan seperti ini akan menciptakan corak sistem administrasi publik yang kolusif dan nepotis. Kemungkinan lain yang bisa terjadi adalah bila kekuasaan negara melebihi dua komponen tersebut. Jika hal ini terjadi, maka akan timbul sistem administrasi publik yang sentralistik dan otokratis.

PROBLEMATIKA DI ERA OTONOMI DAERAH

Paradigma kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah seharusnya memberikan arah terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma *rule government* ke paradigma *good governance*. Dengan demikian, selaku regulator ia harus mengubah pola pikir dan cara kerjanya agar disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan demi kepuasan masyarakat. Pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan.

Istilah otonomi daerah amat populer semenjak Pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi pada tahun 2001. Secara etimologi, pengertian desentralisasi, menurut Suradinata (dalam Waluyo, 2007:142), berasal dari bahasa latin “*de*” = lepas dan “*centrum*” = pusat. Dengan demikian desentralisasi secara etimologi berarti melepaskan diri dari pusat. Pengertian yang lebih lengkap mengenai desentralisasi dikemukakan Rondinelli (dalam Napitupulu, 2007:29) sebagai berikut:

Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organization, lokal administrative units, semi autonomous, and prastatal organizations, Lokal government, or non governmental organizations.

Dalam sistem desentralisasi, ada pengalihan kewenangan mengambil perencanaan, pengambilan keputusan, dan kewenangan administratif, dari pemerintah pusat ke daerah. Dalam pengertian ini, sistem desentralisasi berarti melakukan pengurangan wewenang pemerintah pusat melalui pengalihan ke daerah. Dominasi kekuasaan pusat (sentralisasi) diganti dengan

penyebaran kekuasaan (desentralisasi). Pengalihan kewenangan ini bertujuan mencapai keseimbangan kekuasaan antara pusat dengan daerah.

Pemahaman terhadap konsep desentralisasi, menurut Carolie (dalam Waluyo, 2007:140), pada perkembangan lebih lanjut dibedakan menjadi dua yaitu desentralisasi administratif dan desentralisasi politik. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di daerah. Sedangkan Desentralisasi politik menyangkut delegasi wewenang pembuatan keputusan tertentu mengenai sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal dalam rangka mengurus kepentingannya.

Dengan adanya dua bentuk desentralisasi, berarti ada dua aspek proses pemerintahan, yaitu pemerintah wilayah administratif dan pemerintah daerah otonomi. Ciri utama desentralisasi administratif atau dekonsentrasi ditandai oleh adanya aparat pemerintah pusat yang ditempatkan atau ditugaskan pada suatu daerah. Instansi ini di daerah disebut instansi vertikal atau kantor wilayah suatu departemen dan lembaga non departemen. Sedangkan ciri utama desentralisasi politik atau devolusi ditandai oleh adanya dewan perwakilan rakyat daerah dan badan eksekutif daerah.

Jika demikian halnya, maka pengertian desentralisasi sebagaimana diuraikan di atas akan terkait dengan proses pembentukan daerah otonomi. Konsep otonomi, menurut Napitupulu (2007:29) berasal dari dua kata, yaitu *auto* (sendiri) dan *nomous* (aturan), sehingga berarti menyelenggarakan aturan sendiri. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum mempunyai hak membuat aturan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam hal ini prakarsa maupun perangkat pelaksanaannya sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, maupun menyangkut segi-segi pembiayaan. Adapun perwujudan desentralisasi di tingkat daerah adalah berupa daerah otonomi yang berarti daerah yang memiliki pemerintahan sendiri.

Otonomi daerah di Indonesia, yang diberlakukan sejalan dengan penerapan kebijakan desentralisasi pasca kekuasaan rezim Orde Baru, dalam implementasinya mengalami penyimpangan. Gejala tersebut, menurut Rauf (dalam Haris, 2007:162), disebabkan beberapa alasan. *Pertama*, otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah krisis ekonomi yang amat parah. Daerah otonom memerlukan sumber dana yang besar karena harus membiayai berbagai keperluan sendiri padahal pertumbuhan ekonomi sangat kecil, investasi amat sulit diperoleh, dan sumber-sumber yang bisa menghasilkan uang sangat terbatas. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila banyak Kota dan kota menggunakan berbagai cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Kedua*, otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah *euphoria* masyarakat, yakni semangat dan rasa percaya diri yang tinggi yang seringkali bersifat kekrasan dan melewati batas-batas kewajaran, seperti: pembakaran kantor polisi setempat, gedung DPRD, atau kantor pemerintah daerah. Suasana kejiwaan seperti itu juga diwarnai oleh rasa kebebasan yang besar sehingga otonomi daerah diberlakukan di tengah-tengah kekacauan dan ketidakpastian hukum.

Di samping itu, implementasi otonomi daerah juga ditandai pertambahan jumlah daerah baru. Pada tahun 1999 terdapat 26 propinsi, 234 Kota, dan 59 kota. Jumlah daerah ini pada akhir 2008 membengkak menjadi 33 propinsi, 387 Kota, dan 90 kota. Pertambahan jumlah daerah yang cukup pesat ini mengakibatkan semakin berkurangnya porsi Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah serta menambah beban anggaran pemerintah pusat utamanya karena adanya transfer Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk infrastruktur di daerah-daerah otonom baru (Simanjuntak, 2008). Persoalannya, sebagian besar daerah pemekaran ternyata berkinerja kurang bagus di bidang pelayanan publik. Berbagai indikator ekonomi juga menunjukkan kondisi yang lebih jelek dengan angka lebih dari 80% berada di bawah rata-rata nasional. Rakyat di daerah pemekaran ternyata belum tersentuh benar oleh pembangunan sebagaimana yang mereka idam-idamkan. Pemekaran yang sudah berlangsung sejak reformasi 1998 masih jauh dari memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan masyarakat (Simanjuntak, 2008). Praktek pemberian DAU dan DAK terhadap setiap daerah pemekaran ternyata justru membuat daerah tidak mandiri. Sebaliknya daerah menjadi semakin tergantung kepada pemerintah pusat. Ini bertentangan dengan prinsip otonomi daerah yang mengharuskan kemandirian.

Kajian yang dilakukan Dwiyanto (2010) mengungkapkan bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan sejak tahun 2001 selain memberikan manfaat, ternyata juga telah mendorong menguatnya unsur-unsur subyektif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pengalaman selama lebih dari tiga dekade di bawah sistem sentralistis -yang tidak adaptif dengan nilai-nilai lokal- membuat daerah pada akhirnya mengembangkan miskonsepsi terhadap desentralisasi dengan memahaminya sebagai peluang dan kesenangan daerah untuk melokalisasi sistem pelayanan publik. Dalam sistem ini, kriteria yang digunakan adalah identitas kewargaan, seperti: kesamaan asal daerah, etnisitas, agama, dan lain sebagainya. Pemerintah Daerah sering mengaitkan praktik penyelenggaraan pelayanan publik dengan berbagai identitas kewargaan tersebut. Akibatnya, sistem pelayanan publik menjadi cenderung sangat subjektif, eksklusif, dan diskriminatif.

Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, pemerintah selama satu dekade terakhir melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi di era otonomi daerah kini menjadi agenda mendesak yang harus dilakukan sebagai upaya menyesuaikan diri dengan perubahan dinamika kehidupan sosial politik, sekaligus untuk mengatasi berbagai agenda persoalan seperti parahnya KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), rendahnya tingkat kepuasan masyarakat atas performa pelayanan publik, dan inkompetensi pemerintah dalam menyelesaikan persoalan publik,. Reformasi birokrasi dapat dikatakan berhasil, jika pemerintah mampu mengatasi ketiga masalah tersebut.

Sejalan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, ternyata berbagai agenda yang menjadi persoalan publik tidak juga berhasil terpecahkan. Masalah KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) di era reformasi justru terasa makin menguat. Begitu pula tingkat kepuasan masyarakat atas performa pelayanan publik masih cenderung rendah. Sementara itu, praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah cenderung memburuk sehingga pemerintah dinilai inkompeten dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi publik.

Ketika pemerintah daerah kemudian dinilai tidak mampu memberikan pelayanan publik secara optimal, pemerintah daerah seringkali mengungkapkan alasan berupa keterbatasan sumber dana. Namun di sisi lain, pemerintah secara berlebihan seringkali mengalokasikan dana untuk program-program yang bukan pro-rakyat. Kenyataan ini dapat dijumpai dari timpangnya pengalokasian anggaran pemerintah daerah yang cenderung lebih berat ke belanja aparatur ketimbang membiayai belanja untuk kepentingan publik. Fungsi politik *ceremonial* dalam hal ini cenderung dibesar-besarkan, namun penghematan anggaran tidak dilakukan. Pengalokasian anggaran di lingkungan birokrasi kemudian berkembang menjadi politik berbagai rezeki. Program-program pembangunan dengan demikian berjalan tanpa evaluasi yang jelas mengenai arah, tujuan, dan dampaknya atas masyarakat luas.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah memang memiliki kekuasaan yang lebih kuat dibandingkan dengan DPRD maupun kekuatan *civil society*. Implikasinya, berbagai produk kebijakan masih didominasi oleh preferensi kepentingan elit birokrasi pemerintahan. Peran DPRD maupun kekuatan masyarakat sipil dalam mengontrol dan merumuskan kebijakan publik masih bersifat terbatas. DPRD maupun masyarakat sipil seringkali tidak berhasil merubah substansi kebijakan atau gagal dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan.

Menguatnya fenomena kekuasaan pemerintah daerah juga diperparah oleh beberapa kecenderungan kekuasaan dan praktik pemerintahan, di antaranya: *pertama*, menguatnya fungsi politik rejim dengan membuat program-program untuk pencairan dukungan "kepentingan politik jangka panjang"; *kedua*, praktek *rent seeking*² dalam mengelola pemerintahan masih kuat; *ketiga*, politik transaksional berkembang sehingga politik tak lagi dimaknai sebagai sarana mensejahterakan masyarakat, melainkan dimaknai sebagai *political trading* di antara aktor-aktor yang terlibat. Dalam konteks ini, interaksi di antara aktor-aktor formal pemerintahan (kepala daerah dan DPRD) maupun antara pemerintah daerah dengan aktor-aktor non pemerintah berlangsung dalam relasi kekuasaan yang tidak setara. Berbagai kecenderungan yang berkembang di tubuh pemerintah daerah tersebut, akan berdampak semakin menjauhkan peran birokrasi selaku pelayan publik. Dalam perspektif ini, maka persoalan distribusi alokasi sumber daya merupakan persoalan yang sarat akan konflik kepentingan. Oleh karena itu, penjelasan atas akar problema integritas pelayanan birokrasi hendaknya juga menempatkan fenomena kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai faktor yang penting untuk dicermati.

REFORMASI PELAYANAN PUBLIK

Berbagai ekses negatif yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah menuntut dilakukannya reformasi pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik

². *Rent seeking* merujuk pada perilaku pejabat publik dalam memutuskan alokasi anggaran publik atau kebijakan publik dengan motivasi mendapatkan keuntungan pribadi dan kelompok yang berimplikasi merugikan kepentingan publik.

dimaksudkan agar pemerintah daerah memiliki suatu manajemen publik yang handal. Manajemen publik merupakan faktor utama dalam suatu administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Manajemen, menurut Suradinata (dalam Waluyo, 2007:119), sangat erat hubungannya dengan usaha mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara seefisien mungkin. Sedangkan istilah publik, menurut Syafi'ie (2002:11), memiliki berbagai arti yaitu: umum, masyarakat, pemerintah. Dengan demikian manajemen publik, menurut Kristiadi (dalam Waluyo, 2007:119), tak lain adalah upaya suatu organisasi untuk mencapai tujuannya yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara atau masyarakatnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, menurut Kim (dalam Waluyo, 2007:120), banyak negara melakukan langkah-langkah reformasi dengan mendorong tanggung jawab pembuatan keputusan dari bawah (*responsibility for decision making downward*), meningkatkan penggunaan sektor privat untuk memberi pelayanan publik dan konsentrasi lebih besar pada kualitas pelayanan yang dierikan kepada warga negara (*citizen*) sebagai pelanggan. Pada gilirannya, standar kinerja organisasi publik akan sama tinggi dengan standar kinerja organisasi bisnis. Bahkan dengan semakin tingginya tuntutan dalam pelayanan publik, membuat administrasi publik bergerak lebih *businesslike*.

Pemerintah yang baik (*good governance*), menurut Gore (dalam Waluyo, 2007:121), adalah pemerintah yang digerakkan oleh kesadaran baru dan sikap responsif terhadap pengguna jasa. Untuk mengelola pemerintahan secara baik, menurut Gore, perlu memperhatikan empat hal: (a) Mereduksi ukuran dan jumlah lembaga pemerintah, program, dan staff (*downsizing*); (b) Mempermudah prosedur (*streamlining*); (c) Mereformasi lembaga-lembaga secara struktural agar dapat menjalankan misinya dengan baik (*restructuring*); (d) Melimpahkan fungsi kepada sektor swasta yang lebih piawai (*privatizing*). Lebih lanjut Gore (dalam Waluyo, 2007:120) mengemukakan bahwa agar pemerintah dapat berkompetisi di dalam sistem ekonomi global seperti sekarang ini, di mana konsumen adalah raja, maka pemerintah harus berpaling dari budaya restriktif ke budaya responsif.

Hodge (dalam Waluyo, 2007:120) mengatakan bahwa daftar perkembangan reformasi sektor publik antara lain dimulai dengan pengukuran *performance* sektor publik, *performance of budget*, masalah-masalah manajerial, masalah desentralisasi-sentralisasi, privatisasi, *branchmarking*, *reingeneering*, *reinformating government*, hingga *customer focus* dan *customer service*. Mungkin yang lebih penting lagi, semua hal yang berkaitan dengan *reinventing government* dapat diarahkan agar fungsi pemerintah dapat berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilakukan dengan menciptakan pemerintah yang lebih bersih dan berwibawa.

Reinventing government, menurut Osborne dan Plastrik dimaksudkan untuk mencapai tujuan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, lebih murah, dan lebih cepat (Depdagri dan LAN, 2007:23). Untuk itu, menurut Osborne dan Plastrik (Waluyo, 2007:122) diperlukan lima strategi: (1) Strategi inti (*creating clarity of purpose*), yaitu memperjelas tujuan, arah, dan peran; (2) Strategi konsekuensi (*creating consequences for performance*), yaitu melalui penilaian kinerja; (3) Strategi pelanggan (*putting the customer in*

the driver's seat), yaitu melalui mekanisme kompetisi serta adanya kepastian mutu yang dikehendaki pelanggan; (4) Strategi kekuatan (*shifting control away from the top and center*), yaitu memberdayakan karyawan dan memberdayakan masyarakat; (5) Strategi budaya (*creating an entrepreneurial culture*), yaitu menghentikan kebiasaan yang tak sesuai, menyentuh perasaan, dan mengubah cara berpikir. Secara ringkas, menurut Waluyo (2007:123), prinsip tersebut dapat ditempuh melalui tiga agenda penting: (a) *public-private partnership*; (b) *budgeting reform*; (c) *organization development and change*.

PENUTUP

Gagasan *reinventing government* dan *good governance* merupakan ikhtiar untuk memperbaiki performa pelayanan publik melalui pendekatan administratif. Gagasan ini kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai program peningkatan kapasitas pemerintahan. Persoalannya, perbaikan performa birokrasi dalam melayani publik sesungguhnya tidak hanya sebatas dipahami dalam tataran instrumental melalui perubahan struktu, prosedur, dan kultur. Pelayanan publik pada hakekatnya merupakan hak dasar warga negara yang menjadi tanggungjawab pemerintah untuk memenuhinya. Melalui reformasi pelayanan publik, pemerintah mengupayakan kesejahteraan rakyat dengan membuka akses rakyat atas alokasi sumber daya ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini berarti isu pelayanan publik sesungguhnya juga terkait dengan masalah keadilan, pemerataan, dan pilihan model pembangunan.

Perbaikan performa pelayanan publik dengan demikian bukan semata-mata merupakan wilayah administratif, melainkan pula masuk ke dalam wilayah politik. Oleh karena itu, perbaikan performa birokrasi dalam melayani publik hendaknya juga dilakukan melalui pengembangan sebuah bangunan kekuasaan dalam sistem pemerintahan daerah yang memiliki karakter seperti: dapat dikontrol, melibatkan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan, memberdayakan kekuatan masyarakat sipil dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, serta menempatkan sistem nilai sebagai orientasi dalam pembuatan kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Depdagri dan LAN, 2007, *Modul 1 Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas, dan Pengelolaan Mutu*.
- Dwiyanto, Agus, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Haris, Syamsuddin, 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI.
- Mas' oed, Mochtar., 1994, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Napitupulu, Paimin, 2007, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah, Solusi atas Ancaman Disintegrasi*, Bandung: Alumni.

Sudarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.

Syafi'ie, Inu Kencana, 2002, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta.

Waluyo, 2007, *Manajemen Publik, Konsep Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju.

LAPORAN

UNDP, 1997, *Participatory Local Governance, technical Advisory Paper I*, New York: Local Initiative Facility for Urban environment (LIFE).

ARTIKEL

Achwan, Rochman, 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel, KOMPAS Edisi 28 Juni.

Harkrisnowo, Harkristuti., 2003, *Good Governance dan Kemandirian Birokrasi*, Artikel, Komisi Hukum Nasional Indonesia, Desember.

Simanjuntak, Robert A., 2008, *Sejumlah Catatan Pelaksanaan Desentralisasi*, dalam TEMPO 44/XXXVII/22 Desember.

MAKALAH

Tjokrowinoto, Moeljarto, 2000, "Pengembangan Sumber Daya Birokrasi", Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

PIDATO ILMIAH

Dwiyanto, Agus., 2003, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Diucapkan di depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 21 Agustus.

Thoha, Miftah., 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001, Yogyakarta 4 September.