

NENDAR DARKANI

IMPLEMENTASI TUGAS KEPALA DESA DALAM PRESPEKTIF PEMBERLAKUAN ASAS PEMERINTAH

RAHMAT BOWO SUHARTO

MEMBANGUN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH YANG RESPONSIF MENUJU OPTIMALISASI

AHMAD BUSRO

PERJANJIAN WARALABA SEBAGAI PENGEMBANGAN INVESTASI DALAM BENTUK KERJASAMA

ENDANG SUTRISNO

MENERAWANG PROBLEMATIKA KEBIJAKAN INVESTASI NEGARA GUNA MENKRITISI UNDANG -
UNDANG NO. 25 TAHUN 2007 TENTANG PENANAMAN MODAL

SINTA DEWI RISMAWATI

TANGGUNG JAWAB NEGARA DI BIDANG KETENAGALISTRIKAN PASCA BERLAKUNYA UNDANG -
UNDANG NOMOER 30 TAHUN 2009

HASTUTY KL

CORPORATE SOCIAL RESPONSIF (CSR) DALAM DIMENSI YURIDIS DI ERA EKONOMI GLOBAL

NINING SUNINGRAT

KAJIAN HUKUM TENTANG PERUMAHAN DAN PEMUKIMAN

Diterbitkan oleh :

FAKULTAS HUKUM UNSWAGATI CIREBON

Jl. Terusan Pemuda No. 01 A Cirebon Telp. (0231) 488929

MEMBANGUN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH YANG RESPONSIF MENUJU OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK

Oleh: Rakhmat Bowo Suharto

Abstrak

Artikel berikut berada dalam kerangka tema besar bagaimana mengimplementasikan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asumsi yang dicoba untuk diletakkan adalah bahwa pengembangan *good governance* akan lebih mudah jika dimulai dari sektor pelayanan publik. Artinya, pembaharuan penyelenggaraan pelayanan publik dapat digunakan sebagai *entry point* dan penggerak utama untuk mendorong perubahan praktik *good governance*, karena nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance*, dapat diterjemahkan secara relatif mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Analisis dalam artikel ini menunjukkan bahwa kelembagaan pemerintah daerah yang responsif merupakan faktor penentu terwujudnya pelayanan publik yang optimal. Karena itu, membangun kelambagaan pemerintah daerah yang responsif adalah sebuah keniscayaan, dan untuk itu perlu ditemukeni berbagai hambatan yang mengakibatkan birokrasi Pemda kurang dapat merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Berdasarkan tupoksi yang dimiliki, birokrasi pemerintah dapat dibedakan setidaknya menjadi tiga macam, yaitu birokrasi yang tupoksinya membuat kebijakan dan regulasi, menyelenggarakan pelayanan, dan memaksakan adanya kepatuhan warga terhadap peraturan perundang-undangan dan standar norma yang berlaku. Sehubungan dengan itu, analisis dalam artikel ini menyimpulkan bahwa agar kelembagaan pemerintah daerah menjadi lebih responsif, diperlukan strategi reformasi birokrasi yang berbeda-beda sesuai dengan jenis tupoksi masing-masing.

Kata Kunci: *Good Governanve, Kelembagaan Pemerintah Daerah, dan Pelayanan Public.*

I. Pendahuluan

Pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, mensyaratkan adanya suatu pemerintahan negara yang demokratis, bersih, efektif, efisien, dan kredibel. Dalam kerangka itu, *good governance*¹ menjadi salah satu konsep yang kerap disebut sebagai resep yang tepat untuk membangun pemerintahan sebagaimana telah disebutkan tadi. Berdasarkan konsep ini, asumsi yang hendak diletakkan adalah apabila pemerintah dapat didorong untuk mentransformasikan segenap sumber daya (*resources*) yang dimilikinya, maka dapat dipastikan bahwa rakyat akan memperoleh pelayanan yang optimal dari pemerintah. Hasil pertemuan *Millenium Development Goals* semakin menegaskan asumsi tersebut, yaitu bahwa *good governance* menjadi kunci utama untuk memberantas kemiskinan, meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kepercayaan rakyat kepada pemerintahan.

¹ Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, Hlm. 3.

Konsep tentang *good governance* diawali dan dipopulerkan oleh **Bank Dunia** melalui publikasinya yang diterbitkan pada tahun 1992 yang berjudul “*Governance and Development*” Definisi *governance* menurut Bank Dunia adalah “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development*”. Secara lebih rinci, Bank Dunia merinci ada beberapa karakteristik *good governance*, yaitu:

- (1) *accountability (i.e., officials being answerable for government behavior),*
- (2) *participation (i.e., the involvement of citizens in the development process),*
- (3) *predictability (i.e., legal environment being conducive to development), and*
- (4) *transparency (i.e., the availability of information to the public and the clarification of government rules, regulations, and decisions).*²

UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance*, yaitu: mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.³ Menurut **UNDP**, konsep tentang *good governance* lebih luas dari sekedar berkaitan dengan institusi pemerintah, tetapi juga meliputi sektor swasta, dan *civil society* serta interaksi antar ketiga elemen tersebut (pemerintah, *civil society*, dan sektor swasta). Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. Karena itu, melalui konsep *good governance* ini akan menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Singkatnya, *good governance* hanya dapat tercipta apabila tiga kekuatan saling mendukung, yaitu warga dan sektor swasta yang bertanggungjawab, aktif dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan diri (*inklusif*). Inilah basis dari tatanan masyarakat yang diidam-idamkan.

Sejauh ini, konsep *good governance* memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda.⁴ Dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam

² **Kuotsai Tom Liou**, Applying Good Governance Concept to Promote Local Economic Development: Contribution and Challenge, *International Journal of Economic Development Volume 9, numbers 1 & 2*, 2007, Hlm. 4.

³ **Laura Edgar, Claire Marshall and Michael Bassett**, *Partnerships: Putting Good Governance Principles In Practice*, Institute On Governance, Canada, 2006, Hlm. 5-6.

⁴ **Agus Dwiyanto**, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjag Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 17-18. Banyak orang menjelaskan *good governance* secara berbeda karena tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan KKN misalnya, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. *Good governance* dinilai terwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintah yang bebas dari praktik KKN. Dalam konteks demokratisasi, *good governance* diartikan sebagai pemerintahan yang memberikan ruang

menjelaskan konsep *good governance*, maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun demikian, secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. **Pertama**, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non pemerintah seperti masyarakat sipil dan pelaku pasar. **Kedua**, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap (*responsiveness*) menjadi nilai yang penting. **Ketiga**, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Tantangan utama mewujudkan *good governance* adalah menyangkut bagaimana cara mewujudkan ketiga karakteristik tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Bagaimana membagi peran yang proporsional antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan pelaku pasar, sembari membuat pemerintah dapat bekerja secara efektif dan mengembangkan pemerintah yang bersih dan bebas KKN, bukanlah sesuatu yang mudah. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumber daya dan kapasitas pemerintah dan juga aktor non pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *good governance*, meniscayakan pemerintah untuk mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *good governance*.

Terkait dengan pilihan strategis itu, kiranya dapat dipahami ketika dinyatakan bahwa pengembangan *good governance* akan lebih mudah jika dimulai dari sektor pelayanan publik.⁵ Artinya, pembaharuan penyelenggaraan pelayanan publik dapat digunakan sebagai *entry point* dan penggerak utama untuk mendorong perubahan praktik *good governance*. Paling tidak terdapat tiga alasan yang melatarbelakangi hal tersebut, yaitu: **Pertama**, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga masyarakat pengguna, dan pelaku pasar. Pemerintah berkepentingan dengan upaya perbaikan pelayanan publik karena jika berhasil memperbaiki pelayanan publik, mereka akan dapat memperbaiki legitimasi. Membaiknya pelayanan publik juga akan dapat memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan

partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara, masyarakat sipil, dan pelaku pasar. Pembagian peran ini akan memungkinkan tidak hanya terwujudnya *check and balances* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiga aktor tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan bersama. Dalam konteks kepentingan lembaga donor, *good governance* antara lain diartikan dengan kuatnya institusi pelaksana yang ada di negara Dunia Ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu.

⁵ Ibid., Hlm. 3,

warga pengguna dan efisiensi bagi pelaku pasar. Karena itu, reformasi pelayanan publik akan mendapatkan dukungan yang luas.

Kedua, melalui penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah, warga pengguna dan pelaku pasar, melakukan pengumpulan secara intensif, sehingga apabila pemerintah dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, maka manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan para pelaku pasar. Dampaknya, mereka menjadi semakin percaya bahwa pemerintah memang telah serius melakukan perubahan. Kepercayaan ini merupakan prasyarat yang sangat penting untuk menggalang dukungan yang luas bagi pengembangan praktik *good governance*, sehingga semua pihak menjadi yakin bahwa *good governance* bukan hanya mitos tetapi dapat menjadi realitas apabila pemerintah dan unsur-unsur non pemerintah bekerja keras untuk menggalang semua potensi yang dimiliki untuk mewujudkan *good governance*. **Ketiga**, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance*, dapat diterjemahkan secara relatif mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.⁶ Dari ketiga alasan tersebut dapat disimpulkan bahwa mengembangkan sistem pelayanan publik yang berwawasan *good governance* dapat dilakukan secara relatif lebih mudah dari pada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan. Penjelasan tersebut semakin menunjukkan betapa pentingnya pengembangan sistem pelayanan publik dalam kerangka perwujudan nilai-nilai *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait dengan hubungan antara *good governance* dengan pelayanan publik, The Independent Commission on Good Governance in Public Services telah mengembangkan beberapa prinsip *good governance* dalam praktik pelayanan publik, yaitu:

1. *Good governance means focusing on the organisation's purpose and on outcomes for citizens and service users;*
2. *Good governance means performing effectively in clearly defined functions and roles;*
3. *Good governance means promoting values for the whole organisation and demonstrating the values of good governance through behavior;*
4. *Good governance means taking informed, transparent decisions and managing risk;*
5. *Good governance means developing the capacity and capability of the governing body to be effective;*
6. *Good governance means engaging stakeholders and making accountability real.*⁷

⁶ *Ibid.*, Hlm. 4-5.

⁷ **The Independent Commission on Good Governance in Public Services**, *The Good Governance Standards for Public Service*, Office for Public Management Ltd, London, 2004, Hlm. 5

Terkait dengan pelayanan publik ini, sebetulnya telah ada berbagai regulasi mengenai pelayanan publik yang telah ditetapkan pemerintah, seperti Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik⁸ dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/118/M.PAN/8/2004 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah. Di samping kedua regulasi tersebut, beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang terkait dengan pelayanan publik antara lain: UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Instruksi Presiden No. 1 tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat; Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi pemerintahan; Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah; Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 26/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dan lain-lain. Bahkan baru-baru ini, pada tanggal 18 Juli 2009 telah ditetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Sayangnya, di Indonesia sebagai negara yang secara politik tengah berada dalam suasana transisi demokrasi, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah belum berjalan secara optimal. Hal ini paling tidak ditunjukkan dengan masih terlalu banyaknya keluhan masyarakat terkait dengan kualitas pelayanan publik yang ada. Minimnya fasilitas yang tersedia, arogansi pejabat/institusi penyelenggara pelayanan publik, terbatasnya pilihan yang ditawarkan, dan lemahnya posisi tawar masyarakat pengguna karena rendahnya daya beli, membuat kualitas pelayanan publik masih memprihatinkan.⁹

Sebetulnya, harapan akan terselenggaranya pelayanan publik yang berpihak pada rakyat kembali muncul seiring dengan digulirkannya otonomi daerah. Melalui

⁸ Kepmen ini ditetapkan pada tanggal 10 Juli 2003 yang menggantikan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 18 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum. Kepmen ini menggariskan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara tegas pula Kepmen ini menyatakan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat.

⁹ **A. Patra M. Zen et al**, *Pelayanan Publik Bukan Untuk Publik*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Malang, 2006, Hal. 27-28. Menurut hasil studi Komisi Hukum Nasional (KHN) yang bekerjasama dengan Sidharta, Pohan, dan Prastowo Legal Research Institute, setidaknya terdapat tiga masalah utama dalam kinerja pelayanan publik di Indonesia. **Pertama**, rendahnya kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. **Kedua**, birokrasi yang panjang (*red-tape bureaucracy*) dan adanya tumpang tindih tugas serta wewenang yang menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dengan proses yang berbelit-belit. **Ketiga**, rendahnya pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai akibat tidak jelasnya standar dan prosedur pelayanan serta proses penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik.

otonomi ini diasumsikan pelayanan publik dapat lebih baik karena jarak antara penyedia pelayanan publik (pemerintah daerah) dengan penerimanya (masyarakat daerah) semakin dekat. Namun, setelah sepuluh tahun berlalu sejak otonomi, perbaikan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dapat dikatakan berjalan secara optimal. Karena itu, persoalannya adalah bagaimana mendorong agar praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin responsif terhadap berbagai tuntutan, kebutuhan, dan aspirasi warganya agar tujuan penyelenggaraan pelayanan publik dapat tercapai secara optimal. Permasalahan tersebut yang akan dicoba untuk didiskusikan dalam tulisan berikut ini.

II. Pelayanan Publik

Semakin maraknya tuntutan demokratisasi terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Karena produk birokrasi pemerintah ketika berhubungan dengan warganya adalah pelayanan publik, maka dalam konteks demokratisasi itu, birokrasi pemerintah perlu merevitalisasi diri agar pelayanan publik yang dilakukannya dapat memenuhi tuntutan akan hak-hak masyarakat secara optimal. Pelayanan publik pada dasarnya adalah serangkaian aktivitas yang wajib diselenggarakan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan dasar atau hak-hak dasar warga negara (publik).¹⁰ Mengenai siapa yang disebut dengan “negara”, terdapat berbagai pengertian. Dalam pengertian yang luas, kata negara mencakup ketiga cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif, dan dalam pengertian sempit, hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.¹¹

Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), pada Pasal 1 butir 1 mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan yang disebut dengan penyelenggara pelayanan public menurut Pasal 1 butir 2 meliputi setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang

¹⁰Dalam konteks politik ketatanegaraan, pelayanan public merupakan konsekuensi dari bergesernya gagasan Negara hukum formal yang melarang campur tangan pemerintah dalam urusan warga negaranya di bidang social maupun ekonomi, kearah Negara hukum materiil (Negara kesejahteraan/welfare State) yang justru menghendaki agar pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya melalui upaya-upaya mengatur kehidupan ekonomi dan social. Bacaan lebih mendalam mengenai hal ini, dapat disimak dalam **Moh. Mahfud MD**, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 24-25. Tugas-tugas pemerintah dalam kerangka itu, menurut pandangan **N.M. Spelt dan ten Berge**, dalam *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, Hlm. 1, digolongkan dalam tugas mengatur yang melahirkan berbagai peraturan, dan tugas mengurus di mana pemerintah bertindak aktif dengan menyediakan sarana-sarana financial maupun personal.

¹¹**Philipus M. Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, Hlm. 5. Ulasan lebih lengkap mengenai pendapat tersebut dapat dibaca dalam **Lely Indah Mindarti**, *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, Hlm. 3-4.

untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 ayat (1) ditegaskan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik¹² dan jasa publik¹³ serta pelayanan administratif.¹⁴ Sejalan dengan prinsip demokrasi, kebutuhan publik tersebut pada dasarnya dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat, dan bukan dirumuskan oleh elite politik. Peranan pemerintah dalam hal ini adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Berangkat dari paradigma ini, maka dasar teoretis pelayanan publik yang ideal yaitu pelayanan publik yang responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian, birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai peraturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

Agar akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, maka produk dari pelayanan publik di dalam negara demokrasi, menurut Lenvine sebagaimana dikutip oleh A.G. Subarsono¹⁵ paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yaitu: *responsiveness*, *responsibility*, dan *anccountability*.¹⁶ Sementara itu, Zeithaml,

¹² Pelayanan barang publik menurut Pasal 5 ayat (3) UU Pelayanan Publik meliputi: (a) pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; (b) pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (c) pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

¹³ Pelayanan atas jasa publik menurut Pasal 5 ayat (4) UU Pelayanan Publik meliputi: (a) penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; (b) penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (c) penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁴ Pelayanan administratif menurut Pasal 5 ayat (7) UU Pelayanan Publik meliputi: (a) tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda. (b) tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

¹⁵ **A.G. Subarsono**, Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan, dalam **Agus Dwiyanto**, *Op. Cit.*, Hal. 147.

¹⁶ *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyelenggara pelayanan publik terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan penerima pelayanan publik; *Responsibility* atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang

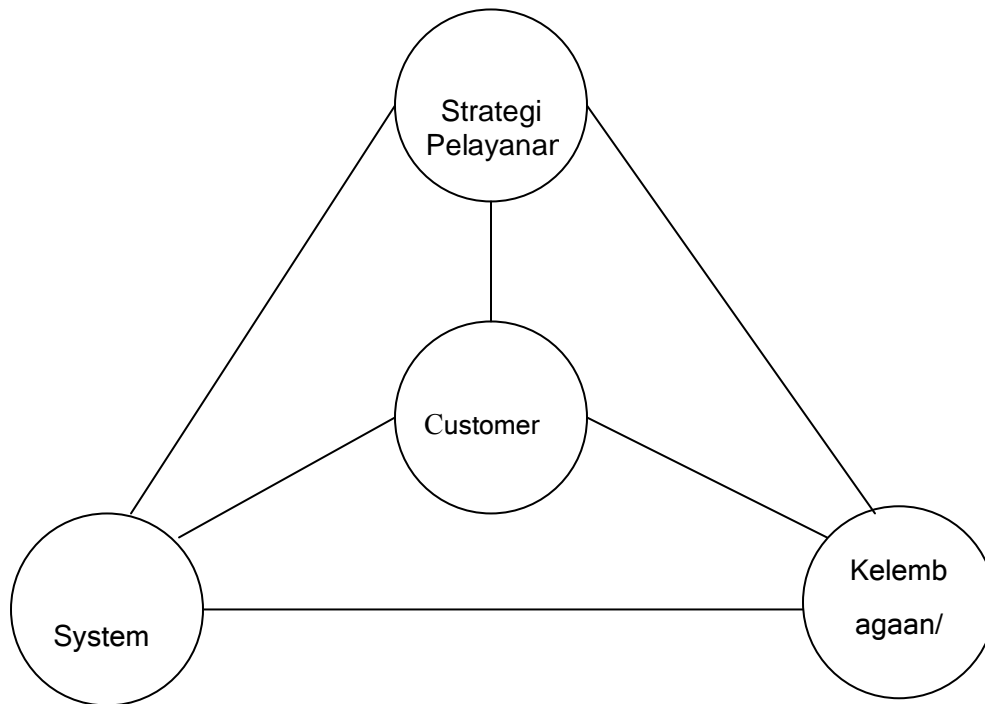
Parasuraman dan Berry menggunakan indikator *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*.¹⁷ Dalam UU Pelayanan Publik, indikator pelayanan publik tercermin dalam Pasal 34 yang mengatur tentang keharusan perilaku pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang meliputi: (a) adil dan tidak diskriminatif; (b) cermat; (c) santun dan ramah; (d) tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut; (e) profesional; (f) tidak mempersulit; (g) patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar; (h) menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara; (i) tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (j) terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan; (k) tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik; (l) tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat; (m) tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki; (n) sesuai dengan kepastian; dan (o) tidak menyimpang dari prosedur.

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke, kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, lembaga/sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customer*).¹⁸

benar dan telah ditetapkan; **Accountability** atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

¹⁷ Ibid., Hal. 148. **Tangibles**, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyelenggara pelayanan publik; **Reliability** atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat; **Responsiveness** atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong penerima pelayanan publik dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas; **Assurance**, atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada penerima pelayanan publik; **Emphaty** adalah kemampuan memberikan perhatian kepada penerima pelayanan publik secara individual.

¹⁸ *Loc. Cit.*, Hal 146.



Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Agar sistem yang baik itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka dibutuhkan kelembagaan/petugas pelayanan yang berkompeten sehingga mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik. Agar penyelenggaraan pelayanan publik mampu merespon kebutuhan dan keinginan warga pelanggan secara optimal, maka dibutuhkan strategi yang tepat.

III. Membangun Pelayanan Publik yang Responsif

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa responsivitas (*responsiveness*) adalah merupakan salah satu indikator pelayanan publik yang ideal. Responsif atau daya tanggap adalah kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas kebutuhan, dan mengembangkannya ke dalam berbagai program pelayanan. Responsivitas mengukur daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan warga penerima pelayanan publik, karena tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan warga agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan.

Dikaitkan dengan berbagai aspek yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa responsivitas penyelenggaraan pelayanan publik dapat dibangun melalui sistem pelayanan publik, kelembagaan/SDM penyelenggara pelayanan publik, dan strategi pelayanan publik.

A. Membangun Sistem Pelayanan Publik yang Responsif

Sistem pelayanan publik yang responsif antara lain dicirikan dengan adanya prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol

di dalam dirinya (built in control) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Di samping itu sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Terkait dengan keberadaan standar pelayanan, Pasal 11 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, dan dengan Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib oleh Pemerintah Daerah harus berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.

Sebagai tindak lanjutnya, kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (PP SPM). Pasal 1 butir 6 PP SPM menegaskan: “Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”. Namun demikian, apabila dicermati pengaturan tentang standar pelayanan dalam PP SPM ternyata mengandung beberapa kelemahan, yaitu berdasarkan definisinya, SPM hanya diperuntukkan bagi pelayanan dasar saja dan yang menjadi urusan wajib daerah. Jadi, pelayanan publik yang tidak terkait dengan pelayanan dasar dan juga yang terkait dengan urusan pilihan, tidak ada keharusan menerapkan SPM. Dengan demikian, ruang lingkup berlakunya menjadi kurang komprehensif. Di samping itu, menurut Pasal 3 ayat (2), SPM ditetapkan oleh Pemerintah dan daerah baik Propinsi/Kabupaten/Kota hanya menerapkan SPM yang telah ditetapkan oleh Pusat. Jadi, sangat boleh jadi kurang dapat mengakomodasi kebutuhan penerima pelayanan publik di daerah.

Sebetulnya, semenjak tahun 2003 telah diterbitkan KepMenPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang mengharuskan penyelenggara pelayanan publik untuk memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan tersebut sekurang-kurangnya meliputi: prosedur pelaksanaan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Sehubungan dengan itu, sekarang berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UU Pelayanan Publik, menegaskan bahwa penyelenggara pelayanan public berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan Penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi

lingkungan. Penyusunan standar pelayanan tersebut menurut ayat (2) dan (3) wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman. Dari ketentuan pasal ini jelas bahwa standar pelayanan disusun secara demokratis dan tidak bersifat *top down*. Demikian pula dengan substansi standar pelayanan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 yang meliputi: dasar hukum, persyaratan, sistem, mekanisme, dan prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya/tariff, produk pelayanan, sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, kompetensi Pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, saran, dan masukan, jumlah Pelaksana, jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan, dan evaluasi kinerja Pelaksana.

Dengan demikian, untuk membangun sistem pelayanan publik pemerintah daerah yang responsif, maka birokrasi pemerintah daerah sudah saatnya menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan yang sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan dengan memperhatikan lingkungan kepentingan dan masukan dari masyarakat dan pihak terkait.

Di samping adanya standar pelayanan, maka sistem pelayanan publik yang responsif juga harus menyediakan mekanisme kontrol dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Pasal 35 UU Pelayanan Publik, dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:

- a. pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, pengawasan eksternal dilakukan melalui:

- a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Selain mekanisme kontrol, sistem pelayanan publik yang responsif juga harus menyediakan ada mekanisme komplain untuk menangani laporan, pengaduan dari warga penerima pelayanan publik. Mekanisme komplain adalah

suatu bagian dari system pelayanan public untuk memfasilitasi, mengakomodasi dan mengelola keluhan konsumen atas pelayanan public yang diterimanya.¹⁹ Mekanisme komplain akan memberi ruang pada penerima layanan publik untuk menyampaikan keluhannya ketika menemukan pelayanan publik yang menyimpang atau tidak memuaskan. Melalui mekanisme ini keluhan dari masyarakat penerima layanan publik dapat memberikan kontribusi yang positif, baik bagi pemenuhan hak warga masyarakat penerima layanan publik maupun bagi pengembangan serta perbaikan sistem pelayanan publik itu sendiri, sehingga keberadaan mekanisme ini dapat lebih meningkatkan responsivitas penyelenggara pelayanan publik. Dalam Pasal 36 UU Pelayanan Publik ditegaskan bahwa penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan. Dalam kerangka itu, Pasal 37 memerintahkan agar penyelenggara menyusun mekanisme pengelolaan pengaduan dari penerima pelayanan dengan mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas. Materi pengelolaan pengaduan tersebut sekurang-kurangnya harus meliputi:

- a. identitas pengadu;
- b. prosedur pengelolaan pengaduan;
- c. penentuan Pelaksana yang mengelola pengaduan;
- d. prioritas penyelesaian pengaduan;
- e. pelaporan proses dan hasil pengelolaan pengaduan kepada atasan pelaksana;
- f. rekomendasi pengelolaan pengaduan;
- g. penyampaian hasil pengelolaan pengaduan kepada pihak terkait;
- h. pemantauan dan evaluasi pengelolaan pengaduan;
- i. dokumentasi dan statistik pengelolaan pengaduan; dan
- j. pencantuman nama dan alamat penanggung jawab serta sarana pengaduan yang mudah diakses.

B. Membangun Kelembagaan/SDM Penyelenggara Pelayanan Publik yang Responsif

Untuk membangun kelembagaan/SDM penyelenggara pelayanan publik yang responsif, perlu ditemukenali berbagai hambatan yang mengakibatkan birokrasi Pemda kurang dapat merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Ada beberapa faktor yang menjadi sumber masalah yang dapat menyebabkan hal tersebut, seperti: (1) dimensi kelembagaan di mana sebuah instansi pemerintah keberadaannya diatur oleh UU, PP, Perpres, Perda maupun bentuk-bentuk regulasi lainnya, sehingga proses perubahan kelembagaannya tidak mudah dan sederhana; (2) misi birokrasi pemerintah sering dirumuskan secara kurang begitu jelas, sehingga terkadang menjadi kurang fokus yang kemudian

¹⁹Sad Dian Utomo dan Ilham Cendekia, *Mekanisme Komplain: pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), Jakarta, 2005, Hlm. 18.

berimplikasi pada pelayanan publiknya; (3) Birokrasi pemerintah memiliki banyak keterbatasan dalam mengelola sistem insentif yang amat diperlukan untuk mendorong proses perubahan; (4) Mode of control birokrasi pemerintah ditentukan oleh proses politik, yang berakibat birokrasi pemerintah lebih memperhatikan kepentingan para pejabat politik dari pada warga; (5) Budaya birokrasi yang seringkali merasa tidak berkepentingan dengan warga penerima pelayanan publik, karena nasib para pejabat birokrasi tidak ditentukan oleh warga penerima pelayanan publik, melainkan oleh proses politik, dan lain-lain.

Sehubungan dengan itu, untuk membuat birokrasi pemerintah menjadi semakin responsif terhadap tuntutan dan kebutuhan warga, maka diperlukan strategi reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi tersebut dapat berbeda-beda strateginya apabila dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi). Berdasarkan tupoksi yang dimiliki, birokrasi pemerintah dapat dibedakan setidaknya menjadi tiga macam, yaitu birokrasi yang tupoksinya membuat kebijakan dan regulasi, menyelenggarakan pelayanan, dan memaksakan adanya kepatuhan warga terhadap peraturan perundang-undangan dan standar norma yang berlaku.

Bagi birokrasi yang memiliki misi utama membuat kebijakan dan regulasi, (seperti Bappeda di berbagai kantor yang terdapat di Kabupaten/Kota) pilihan untuk melakukan reformasi relatif lebih terbatas. Dalam birokrasi seperti ini, tidak ada pilihan untuk menciptakan pesaing sebagai salah satu cara mendorong proses perubahan ke arah responsivitas. Namun demikian, upaya untuk mendorong ke arah perubahan supaya menjadi lebih responsif dapat dilakukan melalui sisi kelembagaan dengan mengkaji seberapa jauh struktur birokrasi benar-benar telah menggambarkan tupoksi yang dimiliki. Jadi, redefinisi tupoksi itu sendiri perlu dilakukan agar tupoksi menjadi dasar pengembangan struktur birokrasi benar-benar sesuai dengan visi dan mandat birokrasi. Di samping itu, dapat pula dilakukan melalui menciptakan insentif yang berbasis kinerja, yang antara lain dapat diwujudkan dengan penentuan alokasi anggaran yang didasarkan pada output. Untuk meningkatkan akuntabilitasnya, maka birokrasi ini harus menjadikan kepentingan dan kebutuhan publik sebagai acuan utama dalam proses rencana anggaran dan pembangunan, sehingga pelibatan warga baik melalui desk, pelibatan langsung, survey, maupun FGD, menjadi penting dilakukan.

Bagi birokrasi yang tupoksinya menyelenggarakan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat secara umum dapat dibagi menjadi dua, yaitu pelayanan yang monopolistis (seperti PLN, PDAM, Pertamina), dan pelayanan yang tidak monopolistis (seperti pendidikan, kesehatan, transportasi). Bagi birokrasi yang menjalankan pelayanan publik yang monopolistis, karena tidak mengenal kompetisi, maka perubahan yang dapat dilakukan untuk mendorong responsivitasnya, dapat dengan meninjau kembali secara kritis apakah monopoli itu masih relevan ataukah tidak untuk dipertahankan. Di samping itu, pemerintah

perlu menetapkan standar kinerja yang jelas, dan juga dapat pula dengan mendorong birokrasi pelayanannya untuk selalu melakukan perbaikan dengan melihat dan belajar tentang best practices dari organisasi-organisasi yang sejenis. Sementara itu, bagi birokrasi pelayanan yang tidak monopolistis, alternatif instrumen yang dapat digunakan untuk mendorong perubahan ke arah responsivitas antara lain dengan menciptakan pesaing yang dapat dilakukan melalui deregulasi dan debirokratisasi.

Bagi birokrasi yang misi dan fungsinya menegakkan kepatuhan terhadap UU dan standar norma yang berlaku, (seperti kejaksaan, kepolisian, kantor pajak, bea cukai, BPKP, Bawasda, Dipenda, dsb), pilihan strategi untuk menambah kompetitor bagi mereka tidak mungkin dilakukan. Karena itu, strategi perbaikan kinerja melalui manajemen kinerja dapat dilakukan melalui perangkat manajemen seperti ukuran kinerja, sistem insentif, anggaran kinerja, dan lain-lain. Di samping itu, peninjauan kembali tupoksi merupakan hal pertama yang dapat dilakukan untuk mengetahui apakah tupoksi benar-benar telah sesuai dengan tujuan pembentukan birokrasi itu.

C. Membangun Strategi Pelayanan Publik yang Responsif

Untuk meningkatkan responsivitas kelembagaan pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat penerima pelayanan publik, terdapat dua strategi yang dapat digunakan, yaitu dengan menerapkan strategi *know your customers* (KYC) dan menerapkan model *citizen's charter* (CC). Dalam konteks pelayanan publik, prinsip KYC dapat digunakan oleh birokrasi pemerintah untuk mengenali kebutuhan dan kepentingan warga penerima pelayanan publik sebelum memutuskan jenis pelayanan yang akan diberikan. Untuk itu, maka birokrasi pemerintah harus mendekati diri dengan warga penerima pelayanan publik, dengan menggunakan berbagai metode seperti survey, wawancara, dan observasi. Masalahnya adalah, birokrasi pemerintah seringkali kurang mengetahui siapa yang menjadi pelanggan/penerima layanan mereka sebenarnya.²⁰ Karena itu, suatu unit birokrasi pemerintah perlu mendefinisikan kembali siapa yang menjadi pelanggan/penerima pelayanan publik yang mereka lakukan sehingga untuk selanjutnya mereka dapat mengorientasikan pelayanan kepada kebutuhan penerima pelayanan publik. Dinas Pendapatan Daerah kabupaten misalnya, harus mampu mengidentifikasi penerima pelayanan publik, yaitu apakah Bupati, DPRD, atau para pembayar pajak dan retribusi?

Melalui prinsip KYC tersebut berarti, penerima pelayanan publik ditempatkan pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Osborne dan Gaebler, ada beberapa keuntungan sistem administrasi dan manajemen yang menempatkan warga penerima pelayanan publik pada posisi

²⁰ Dalam banyak kasus seringkali birokrasi pemerintah menganggap bahwa eksekutif atau atasan dan anggota DPRD adalah pelanggan yang harus mereka layani karena dari merekalah dana diperoleh. Hal ini menyebabkan pelayanan lebih berorientasi pada kepentingan eksekutif dan anggota DPRD, bukan kepentingan dan kebutuhan warga penerima pelayanan publik.

sentral, yaitu: sistem ini memaksa penyelenggara pelayanan bertanggungjawab kepada penerima pelayanan publik, mendepolitisasi keputusan pilihan penyelenggara pelayanan publik, merangsang lebih banyak inovasi, memberikan kesempatan kepada orang lain untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan, menghindari pemborosan, mendorong penerima pelayanan lebih memiliki komitmen, dan menciptakan keadilan.²¹

Sementara itu, Strategi CC mempersyaratkan adanya standar pelayanan publik yang ditetapkan berdasarkan masukan warga penerima pelayanan publik, dan birokrasi berjanji untuk memenuhinya. CC juga merupakan strategi pemberian pelayanan publik yang menempatkan warga penerima pelayanan publik sebagai pusat perhatian. Ini berarti, kebutuhan dan kepentingan penerima layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam proses pelayanan. CC pada dasarnya merupakan kontrak sosial antara birokrasi dan warga penerima pelayanan publik untuk menjamin mutu pelayanan publik. Melalui CC, penerima pelayanan publik memiliki hak-hak baru apabila dirugikan oleh birokrasi dalam memberikan pelayanan.

Dengan mengadopsi CC, berarti pula birokrasi harus menetapkan sistem untuk menangani keluhan penerima pelayanan dengan tujuan memperbaiki kinerjanya secara terus menerus. Model penerapan CC ini nampaknya akan dicoba lakukan dalam pelayanan publik ke depan melalui RUU Pelayanan Publik yang mewajibkan adanya standar pelayanan yang harus dibuat dan diterapkan oleh penyelenggara pelayanan publik berdasarkan masukan dari warga masyarakat.

IV. Implikasi bagi Kelembagaan Pemerintah Daerah

Berbagai ulasan di atas apabila dihubungkan dengan upaya untuk membangun kelembagaan pemerintah daerah, maka pertanyaan yang relevan adalah bagaimana membangun kelembagaan pemerintah daerah menjadi responsif terhadap tuntutan, kebutuhan dan kepentingan publik sehingga pelayanan publik yang diberikannya menjadi lebih optimal? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut tentulah tidak sederhana, tetapi paling tidak secara teoretik dapat dianalisis dengan menggunakan pendekatan sebagaimana telah diuraikan di atas. Membuat kelembagaan daerah menjadi lebih responsif dalam konteks pelayanan publik berarti membangun dan meningkatkan kemampuan daya tanggap kelembagaan Pemda untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas kebutuhan, dan mengembangkannya ke dalam berbagai program pelayanan. Responsivitas ini nantinya antara lain dapat diukur dari kemampuan kelembagaan Pemda untuk memenuhi harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan warga penerima pelayanan publik, dan semakin berkurangnya keluhan atau pengaduan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan birokrasi pemda.

²¹ A.G. Subarno, *Loc. Cit.*, hal. 155-156.

Dikaitkan dengan berbagai aspek yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik sebagaimana telah diuraikan di atas, maka membangun dan meningkatkan responsivitas kelembagaan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan melalui sistem pelayanan publik, kelembagaan/SDM penyelenggara pelayanan publik, dan strategi pelayanan publik. Dalam kaitannya dengan sistem pelayanan publik, maka kelembagaan pemerintah daerah apakah itu bagian-bagian di sekretariat, badan, dinas, kecamatan, maupun kelurahan, haruslah mulai untuk merancang standar pelayanan di unitnya masing-masing, yang penyusunannya dengan memperhatikan maupun melibatkan kepentingan dan kebutuhan, serta aspirasi warga yang akan menjadi penerima pelayanan publik yang diselenggarakan sesuai dengan tupoksinya. Apabila memang standar pelayanan telah ada, maka perlu dikaji secara kritis apakah masih mampu mengakomodasi kepentingan dan aspirasi warga penerima pelayanan publik ataukah tidak.

Di samping itu, seyogyanya disusun pula secara jelas bagaimana mekanisme penyampaian leporan masyarakat, keluhan dan pengaduan pelayanan publik untuk menjembatani dan memberdayakan warga penerima pelayanan publik dalam realitas penyelenggaraan pelayanan publik yang sangat mungkin menimbulkan kerugian pada kepentingan warga sehingga diperlukan perlindungan hukum. Untuk mendukung kedua instrumen tersebut maka ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai amatlah diperlukan, seperti teknologi informasi, sehingga semakin menambah efektivitasnya pelayanan publik yang dilakukan. Ditetapkan dan diterapkannya kedua instrumen tersebut secara konsisten, di satu sisi akan semakin mendekatkan tujuan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan warga, dan di sisi lain semakin meningkatkan kepercayaan warga terhadap Pemkab. Sebaliknya, tanpa adanya komitmen yang jelas terhadap standar pelayanan, maka kinerja yang demikian akan sangat rawan gugatan hukum, baik melalui PTUN maupun Peradilan Umum, bahkan dalam hal-hal tertentu laporan pidana akan sangat mungkin terjadi.

Dari aspek institusi/SDM, tentu saja akan menjadi domain politik untuk menetapkan langkah-langkah strategis apa yang akan dilakukan guna mendorong kinerja kelembagaan dan SDM agar semakin responsif terhadap tuntutan masyarakat, dengan menyingkirkan hambatan-hambatan institusional, politis, dan kultural yang membelenggu kinerja birokrasi Pemkab. Pengkajian kritis secara terus menerus terhadap tupoksi, pengembangan sistem insentif dan disinsentif, penganggaran, penciptaan kompetitor pelayanan publik, adalah berbagai instrumen yang dapat dipilih sesuai dengan ketiga jenis tupoksi sebagaimana telah diuraikan di atas.

Dari aspek strategi, maka penerapan model-model seperti KYC dan CC dapat dilakukan melalui serangkaian program-program yang dirancang untuk dilakukan oleh masing-masing unit baik melalui pembentukan desk, pelaksanaan survey, pelibatan warga secara langsung, FGD perlu ditempuh agar dapat diketahui

siapa warga yang menjadi penerima pelayanan publik, dan apa yang diinginkannya dari penyelenggaraan pelayanan publik.

Berbagai langkah di atas adalah dalam kerangka demokratisasi penyelenggaraan pelayanan publik, yang dengan demikian secara pasti membutuhkan dana, energi, serta kesabaran yang tinggi, sehingga perlu diperhitungkan kemampuan dan keterbatasan sumber dayanya agar dapat dicapai hasil yang optimal.

=====

DAFTAR PUSTAKA

- A.G. Subarsono**, Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan, dalam Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjag Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- A. Patra M. Zen et al**, *Pelayanan Publik Bukan Untuk Publik*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Malang, 2006.
- Agus Dwiyanto**, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjag Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Hetifah Sj. Sumarto**, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.
- Kuotsai Tom Liou**, Applying Good Governance Concept to Promote Local Economic Development: *Contribution and Challenge*, *International Journal of Economic Development Volume 9, numbers 1 & 2*, London, 2007.
- Laura Edgar, Claire Marshall and Michael Bassett**, *Partnerships: Putting Good Governance Principles In Practice*, Institute On Governance, Canada, 2006,
- Lely Indah Mindarti**, *Revolusi Administrasi Publik: Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Moh. Mahfud MD**, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- N.M. Spelt dan ten Berge**, dalam *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993,
- Philipus M. Hadjon et al**, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Sad Dian Utomo dan Ilham Cendekia**, *Mekanisme Komplain: pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), Jakarta, 2005
- The Independent Commission on Good Governance in Public Services**, *The Good Governance Standards for Public Service*, Office for Public Management Ltd, London, 2004.