

ARAH KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh : Dra. Elis Kantiningsih, M.Si.¹

PENDAHULUAN

Pandangan yang mengemuka di dalam masyarakat pada pelaksanaan otonomi daerah dewasa ini adalah pentingnya kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan layanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kondisi demikian sesuai dengan fungsi utama Pemerintah Daerah yaitu memberikan perlindungan masyarakat (*protective function*), pelayanan masyarakat (*public service function*), dan melaksanakan pembangunan (*development function*). Langkah strategis untuk menentukan kinerja pelayanan Pemerintah Daerah adalah melakukan identifikasi terhadap produk (*output*) yang dihasilkannya. Dalam hubungan ini perlu untuk diketahui tentang bagaimana *output* dihasilkan dan bagaimana proses untuk memperoleh *output* tersebut. Dua pertanyaan tersebut merupakan landasan untuk mengetahui sampai sejauhmana kinerja Pemerintah Daerah dalam memperoleh produk yang dimilikinya.

Secara konseptual produk (*output*) Pemerintah Daerah adalah "*goods and regulations*" untuk kepentingan Publik. Yang dimaksud dengan "*goods*" adalah barang-barang atau fasilitas publik yang dihasilkan Pemerintah Daerah seperti sekolah, rumah sakit, jalan, jembatan, pasar, dan sebagainya; sedangkan dalam kelompok "*regulations*" yang dihasilkan pada umumnya bersifat "*regulatory*" atau pengaturan, seperti Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), ijin usaha, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan Akte Kelahiran. Sehubungan dengan kedudukan pemerintah Daerah sebagai lembaga yang memperoleh legitimasi dari rakyat untuk menyelenggarakan "*goods and regulations*" tersebut, maka kemudian yang menjadi pertanyaan adalah sampai sejauhmana Pemerintah Daerah mampu mempertanggungjawabkan kualitas maupun kuantitas dari *output* yang dihasilkannya sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Pertanyaan demikian menjadi wajar dan bahkan mutlak mengingat rakyat membayar pajak dan mempercayakan pemakaian pajak tersebut kepada wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilu yang kemudian melahirkan konsep "*No Tax Without Representation*".

LANDASAN KONSEPTUAL

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengindikasikan adanya otonomi luas kepada Daerah. Kondisi demikian telah memberikan posisi yang kuat kepada Daerah untuk melakukan reaktualisasi terhadap kewenangan atau isi

1. Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Periode tahun 1997-2002

otonomi daerah yang selama ini cenderung dilakukan secara seragam di seluruh Indonesia tanpa dikaitkan dengan karakter atau kebutuhan nyata dari Daerah yang bersangkutan. Merupakan satu keharusan bagi daerah seperti DKI Jakarta, misalnya, sebagai kota Metropolitan mempunyai isi otonomi yang berbeda dengan Propinsi lainnya di Indonesia karena karakter daerah dan kebutuhannya masyarakatnya berbeda.

Seperti diketahui bersama, bahwa otonomi luas tidak hanya dicirikan oleh adanya kewenangan atau urusan rumah tangga daerah yang luas, tapi lebih merupakan refleksi dari adanya kesesuaian antara isi otonomi tersebut dengan kebutuhan nyata dari masyarakat daerah. Dari perspektif filosofis, keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk menyediakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan warganya. Berdasarkan hal itu, maka kesesuaian antara kebutuhan nyata warganya atas pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah merupakan realitas otonomi yang luas. Atas dasar pandangan filosofis tersebut maka terdapat kebutuhan untuk melakukan klasifikasi isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat suatu daerah.

Sehubungan dengan hal dimaksud, terdapat dua pendekatan yang dapat dilakukan yaitu:

1. Pendekatan isi otonomi yang berorientasi kepada kebutuhan pokok (*basic services*) masyarakat seperti: kebutuhan terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, lingkungan, pasar, transportasi dan pelayanan dasar lainnya. Dalam hubungan ini pemerintah Daerah akan selalu memerlukan kewenangan untuk menyediakan kebutuhan dasar bagi warganya.
2. Pendekatan atas dasar "*core competency*" daerah yaitu kebutuhan daerah untuk melakukan kewenangan yang berdasarkan pertimbangan urusan-urusan unggulan yang akan dilakukan daerah tersebut untuk memajukan daerahnya masing-masing. Penentuan "*core competency*" lebih didasarkan atas perhitungan apa yang menjadi unggulan suatu daerah yang pengembangannya akan berdampak sangat besar terhadap pembangunan sosial maupun ekonomi daerah. Suatu daerah bisa jadi *core competency*-nya adalah pengembangan industri, pertanian, kehutanan, atau sektor pembangunan lainnya.

Dalam melihat "*core competency*" dari suatu daerah dapat didasarkan pada beberapa indikator yang mempertimbangkan aspek sebagai berikut :

3. Komposisi penduduk menurut mata pencahariannya. Dari data statistik mata pencaharian penduduk akan terlihat sektor mana yang paling banyak menyerap tenaga kerja penduduk daerah yang bersangkutan. Sudah seyogyanya Pemerintah Daerah lebih memberi perhatian untuk pengembangan sektor Z yang menyerap penduduk terbanyak, karena pada dasarnya keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk melayani warganya.
4. Pemanfaatan lahan. Dari pemanfaatan lahan akan terlihat sektor mana yang dikembangkan di daerah yang bersangkutan.
5. Komposisi PDRB. Dari komposisi PDRB akan terlihat sektor mana yang memberikan kontribusi paling besar terhadap perekonomian daerah. Dari setiap

sektor yang ada dalam PDRB, dilihat sektor mana yang mempunyai *forward linkage* dan *backward linkage* yang terbesar terutama terhadap kegiatan penduduk.

Dengan pertimbangan dari ketiga faktor di atas –secara konseptual– akan memberikan gambaran kepada Pemerintah Daerah, sektor yang menjadi andalan daerah untuk potensial dikembangkan. Pemahaman sektor unggulan tersebut akan menjadi acuan bagi Daerah dalam menentukan isi otonomi atas dasar *core competency* daerah yang bersangkutan. Pengembangan *core competency* dengan berbagai variannya akan memberikan dampak paling besar dalam pembangunan daerah. Fungsi pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus terkait erat dengan pengembangan dari “*core competency*” dimaksud dengan suatu pertimbangan bahwa pengembangannya akan menciptakan “*trickle down effects*” yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat daerah. UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan diskresi yang luas bagi Daerah untuk menentukan isi otonominya. Dengan mengacu kepada pendekatan “*core competency*”, maka isi otonomi dari satu daerah akan berbeda dengan daerah lainnya bergantung kepada sektor yang akan dikembangkan oleh daerah tersebut di luar kewenangan dalam penyediaan “*basic services*”.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka Pemerintah Daerah harus cermat dan seksama dalam menentukan urusan yang akan dijadikan ruang lingkup otonominya. Namun hal ini tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah dapat melalaikan berbagai urusan yang merupakan pelayanan terhadap kebutuhan pokok (*basic services*) masyarakat seperti lingkungan, kesehatan, pendidikan, transportasi dan sebagainya, dan juga urusan yang berkaitan dengan pengembangan “*core competence*” daerah yang bersangkutan. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga harus melakukan penentuan pilihan (*option*) yang paling optimal dalam melaksanakan urusan otonominya yaitu; apakah suatu urusan tersebut sepenuhnya akan dilaksanakan oleh sektor publik (Pemerintah Daerah sendiri), atau diserahkan kepada swasta, atau dilakukan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan swasta. Pilihan tersebut harus dilakukan seoptimal mungkin karena akan mempengaruhi biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Untuk urusan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, ditentukan standard yang ingin dicapai dan dihitung berapa jumlah biaya yang diperlukan sesuai dengan standard yang telah ditentukan tersebut (*Standard Spending Assessment, SSA*).

KEWENANGAN SEBAGAI BASIS DARI PELAYANAN PEMERINTAH DAERAH

Dasar hukum dari pelayanan yang dilakukan Pemerintah Daerah bersumber dari kewenangan yang mereka miliki. Kewenangan yang luas dalam koridor UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan dasar hukum yang luas bagi Pemerintah Daerah untuk menyediakan pelayanan yang luas juga.

Pemerintah Daerah melaksanakan fungsi-fungsi yang bersifat *Public Service Functions* (Fungsi Pelayanan Masyarakat) yang mencakup *Environmental Services* (jalan, taman, sewerage dan sebagainya) dan *Personal Services* (pendidikan, kesehatan, dan sebagainya); *Developmental Functions* (ekonomi, perdagangan, industri, dan

sebagainya); dan *Protective Functions* (Fungsi penciptaan ketentraman dan ketertiban masyarakat, perlindungan dari kejahatan, bencana alam dan sebagainya). Selanjutnya terdapat 2 (dua) keluaran (*outputs*) yang dihasilkan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsinya yaitu *Goods and Regulations*.

1. Fungsi pelayanan masyarakat (*Public Service Functions*)

Fungsi Pelayanan Masyarakat mencakup aktivitas sebagai berikut:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Keagamaan
- d. Lingkungan: penataan lingkungan kumuh (MCK, hidrant umum, jalan-jalan setapak/gang-gang), tata kota/tata bangunan, taman, kebersihan, kesehatan lingkungan (polusi, penyakit menular, penyakit yang ditularkan binatang; rabies, malaria, pes dan sebagainya), saluran limbah, persampahan, penerangan jalan, pemeliharaan sungai-sungai.
- e. Rekreasi: gelanggang olah raga, perpustakaan, theater, taman rekreasi, museum, gallery, camp sites, cagar budaya, pengembangan potensi wisata kota dan sebagainya.
- f. Sosial: pengurusan orang-orang terlantar, panti-panti asuhan, orang-orang jompo dan sebagainya.
- g. Perumahan.
- h. Pemakaman dan krematorium.
- i. Registrasi penduduk (KTP, kelahiran, kematian dan perkawinan).
- j. Air minum.

2. Fungsi pembangunan (*Developmental Functions*).

Fungsi pembangunan terutama berkaitan dengan kegiatan-kegiatan peningkatan kemampuan perekonomian masyarakat kota. Fungsi ini terutama berkaitan dengan aspek-aspek enabling dan facilitating aktivitas2 perekonomian kota. Kegiatannya antara lain mencakup:

- a. Menyiapkan prasarana-prasarana yang mendukung kegiatan perekonomian seperti: pasar, gudang, jalan, trotoar, road safety, marka jalan, terminal, pelabuhan, parkir, sistem transportasi (perencanaan, pengaturan transportasi dan transportasi umum).
- b. Mengatur urusan-urusan perijinan, membantu perkreditan, penentuan peruntukan (perencanaan) lahan perkotaan (RUTRK), pengadaan dan penyiapan lahan untuk kepentingan prasarana umum, perlindungan konsumen, peningkatan mutu produksi.
- c. Pengaturan pedagang kaki lima, pengaturan dan peningkatan sektor informal dan industri kecil, pemberian ketrampilan (training centres dan rehabilitation centres), menggalakkan terbentuknya job centres sebagai bursa tenaga kerja.
- d. Peningkatan gerakan swadaya masyarakat dalam pembangunan melalui NGO, koperasi, LKMD dan sebagainya

3. Fungsi ketentraman dan ketertiban (*Protective Functions*).

Menyusun program yang berkaitan dengan pemberian perlindungan kepada masyarakat dari gangguan yang disebabkan baik oleh unsur manusia maupun alam. Fungsi ini mencakup:

- a. Penciptaan Ketentraman dan Ketertiban yang dilaksanakan oleh pihak Kepolisian, Polisi Pamong Praja, ataupun pihak militer.
- b. Perlindungan hukum untuk masyarakat.
- c. Perlindungan dari banjir dan bencana alam lainnya.
- d. Perlindungan dari bahaya kebakaran

Pengadaan *goods and services* dari Pemerintah Daerah sangat erat kaitannya dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah adalah konsekwensi dari urusan otonomi yang dimiliki Pemerintah Daerah. Dengan demikian pelayanan yang dilakukan Pemerintah Daerah hanya sejalan dengan isi otonomi daerahnya.

Terkait dengan pelayanan publik di daerah, tersedianya standard pelayanan minimal sangat diperlukan baik bagi Pemerintah Daerah maupun bagi masyarakat konsumen dari pelayanan itu sendiri. Bagi Pemerintah Daerah adanya standard pelayanan tersebut dapat dijadikan "*benchmark*" dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan tersebut. Sedangkan bagi masyarakat, eksistensi standard pelayanan tersebut akan menjadi acuan bagi mereka mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Selama ini kerancuan mengenai standar tersebut yang menyebabkan sulitnya penganggaran bagi unit penyedia pelayanan, sehingga dalam penentuan alokasi anggarannya akan lebih diwarnai dengan kompromi antara unit/instansi pengelola pelayanan dengan pihak yang mempunyai otoritas anggaran dan perencanaan. Hal tersebut mengakibatkan "*cost of service*" tidak dapat dideteksi yang kemudian menyebabkan agregasi *cost of services* juga sulit untuk diketahui. Inilah penyebab utama mengapa Pemerintah Daerah sulit sekali menentukan berapa jumlah dana yang dibutuhkan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

ISSU-ISSU KRITIS MANAJEMEN PELAYANAN UMUM

Beberapa isu pokok dalam manajemen pelayanan umum mencakup beberapa hal berikut:

1. Masalah *Accountability*.

Tindakan-tindakan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan *accountability* Pemerintah Daerah:

- Mewajibkan Pemerintah Daerah membuat laporan tahunan mengenai pelaksanaan pelayanan umum.
- Melakukan temu wicara dengan masyarakat dan media massa.

Adanya pejabat yang diberi tugas dan bebas dari pengaruh birokrasi untuk melakukan penilaian pelayanan.

Menciptakan keterkaitan antara kewajiban pembayar pajak dengan pelayanan Pemerintah Daerah.

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik maka peranan masyarakat sebagai *customer* sangat penting dalam menentukan jenis pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Oleh karena itu maka survey tentang *need assessment* sangat penting untuk dilakukan untuk mendeteksi kebutuhan masyarakat akan sesuatu pelayanan. Di Warwickshire County Council di Inggris, Pemerintah Daerah telah mengadakan survey untuk menentukan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat dengan membuat kotak pos khusus untuk itu. Pemerintah Daerah telah juga menunjuk lembaga riset independent MORI untuk melakukan survey mengenai kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh Pemerintah Daerah.

2. Masalah *Choices*

Adanya hak dan kemampuan dari masyarakat untuk ikut menentukan (melalui DPRD), apakah pelayanan tersebut tetap diberikan oleh Pemerintah Daerah atau dialihkan kepada pihak lainnya (swasta, *partnership*, dan sebagainya). Masalah pilihan ini berkaitan dengan peran baru dari Pemerintah Daerah yaitu adanya konsep-konsep *enabling*, *partnership*, dan *regulation* atau *inspection*.

3. Competition for Customer - Value for Money

Adanya kemungkinan menciptakan *competitiveness* dalam hal penyediaan pelayanan yang dulunya merupakan domain dari Pemerintah Daerah sehingga terjadi kompetisi pasar yang sehat. Hal ini dapat dilakukan dengan mengundang unsur swasta, NGO atau lembaga semi pemerintah untuk ikut bersaing dalam pengadaan pelayanan tersebut. Contoh; pembangunan gedung SD, rumah sakit dan sebagainya.

4. Contracting Out

Dalam hal pelayanan dikontrakkan ke swasta, haruslah dilakukan melalui tender yang kompetitif. Beberapa variabel yang perlu diklarifikasi yaitu:

- Bagaimana kita menentukan kontraktor melakukan pekerjaannya.
- Bagaimana menentukan standard pelayanan.
- Bagaimana kinerja kontraktor dapat diukur, diawasi, dan dievaluasi.
- Bagaimana kinerja yang buruk dapat dikontrol dan ditingkatkan.
- Bagaimana sanksi buat kontraktor yang terus berkinerja kurang.

5. Masalah Kepegawaian

Dengan adanya peralihan pemberian layanan yang dilakukan oleh pihak di luar Pemerintah Daerah maka akan terjadi adanya *redundance* pada pegawai yang tadinya mengerjakan pelayanan tersebut. Untuk itu maka pengaturan kepegawaian mungkin perlu direvisi seperti melalui kontrak kerja, mekanisme *hire* dan *fire* dan sebagainya.

6. Desentralisasi Manajemen

Tidak efektif dan efisiennya pengurusan pelayanan dari pusat telah menuntut perlu diadakannya desentralisasi manajemen dalam pelayanan masyarakat oleh manajer-manajer pelaksana (*cost centre*). Manajemen *cost centre* hendaknya mempunyai kebebasan bertindak berdasarkan kerangka kebijaksanaan, alokasi budget dan tujuan yang telah ditentukan. Langkah-langkah yang perlu diperhatikan adalah:

- Adanya penentuan tujuan strategis dan target/tindakan yang spesifik.
- Penentuan yang jelas mengenai pembagian tugas, dan deskripsi antar hirarkhi pejabat Pcmila, jalur pertanggung jawaban dan akuntabilitas.
- Penentuan standard kinerja, penilaian staff, dan sistem monitoring.
- Adanya management information system.

7. Kualitas Pelayanan

Salah satu tujuan manajemen pelayanan adalah memberikan pelayanan yang berkualitas dengan mempertimbangkan 3 E's (*Economy, Efficiency, dan Effectiveness*). *Economy* berarti mengurangi atau meminimalkan pengeluaran total dari Pemerintah Daerah atau suatu pelayanan umum. *Efficiency* berkaitan dengan hubungan antara *input* dengan *output*. *Effectiveness* berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan adalah:

- Tender yang kompetitif dengan standard pelayanan yang jelas.
- Pemakaian konsep-konsep swasta dalam pengelolaan pelayanan Pemerintah Daerah seperti: quality circle, quality control, quality assurance, Total Quality Management dan sebagainya.
- Orientasi kepada masyarakat sebagai konsumen dan warga negara (*people as consumers and also citizen*).

8. Tantangan Bagi Manajemen Pelayanan.

- Adanya kedekatan dengan masyarakat selaku konsumen dan warga negara.
- Kemauan mendengarkan aspirasi masyarakat.
- Adanya akses bagi masyarakat atas pelayanan Pemerintah Daerah.
- Kemauan menerima pandangan, saran, dan keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah
- Adanya hak dari masyarakat untuk mengetahui segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan.
- Adanya kualitas yang baik dari pelayanan.
- Masyarakatlah yang menentukan derajat kualitas pelayanan yang telah diberikan Pemerintah Daerah.

9. Masyarakat sebagai warga negara (Citizen)

Masyarakat tidak hanya sebagai konsumen dari Pemerintah Daerah tapi juga sebagai warga negara. Pemerintah Daerah mendapatkan legitimasi politik dari masyarakat selaku pemilih (*voters*), dan untuk itu Pemerintah Daerah harus

akuntabel terhadap warganya. Warga negara mempunyai hak secara aktif berpartisipasi dalam urusan-urusan Pemerintah Daerah. Secara rinci hak-hak warga negara adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui kebijakan dan keputusan yang dibuat Pemerintah Daerah
- b. Mengetahui alasan-alasan yang melatar belakangi kebijakan tersebut
- c. Dapat ikut aktif terlibat dalam diskusi mengenai isu-isu yang dibicarakan Pemerintah Daerah
- d. Berhak didengar pendapat dan kepentingannya dalam pembahasan isu-isu tersebut
- e. Dilibatkan dalam kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan mereka
- f. Mengevaluasi hasil kerja dari Pemerintah Daerah
- g. Untuk ikut memberikan suara dalam pemilu

PELAYANAN MASYARAKAT DALAM ERA GLOBALISASI, PRIVATISASI DAN MANAJEMEN PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN DI TINGKAT LOKAL

“Pelayanan” merupakan isu sentral dunia modern dewasa ini, yang menentukan keberhasilan setiap lembaga pemberi pelayanan. Pelayanan seringkali dihubungkan dengan persaingan yang terjadi terutama dalam kegiatan bisnis. Kemampuan bersaing suatu lembaga akan banyak ditentukan oleh sejauh mana lembaga tersebut mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada pihak-pihak yang berkepentingan kepada lembaga tersebut. Tuntutan terhadap pelayanan melahirkan suatu studi yakni *service management*, yang mendiskusikan mengenai bagaimana cara memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan meningkatkan kualitas pelayanan.

Studi tentang *service management* merupakan kegiatan pemberian pelayanan oleh perusahaan terhadap langganannya. Studi tersebut telah menjadi pemikiran bagi para pembuat kebijakan untuk diterapkan dalam kegiatan birokrasi pemerintahan. Osborne dan Gaebler dalam tulisannya *Reinventing Government* (1992) mengemukakan pemikiran tentang transformasi semangat *entrepreneurship* ke dalam *public sector*, di mana pelayanan pemerintah pada masyarakat dapat mencontoh pelayanan perusahaan terhadap langganannya.

Beberapa hal penting berkaitan dengan pelayanan publik di era globalisasi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Perubahan Tuntutan Pelayanan akibat globalisasi
Globalisasi ditandai dengan perubahan yang sangat cepat yang dipicu oleh perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi yang sangat intens. Akibatnya kebutuhan masyarakat juga menjadi sangat beragam baik dari segi variasi maupun kualitas pelayanan yang dituntut. Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu mengantisipasi perubahan akan pelayanan tersebut.

2. Keterlibatan Masyarakat dalam Pelayanan

Masyarakat sebagai kastamer dan sekaligus warga negara makin mempunyai pengaruh dalam menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang diinginkan. Masyarakat menjadi lebih terlibat dalam menentukan jenis pelayanan apa yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, bagaimana penyediaan pelayanan tersebut dan siapa yang menyediakannya. Ini berbeda dengan cara-cara tradisional yang memberikan pelayanan secara seragam dan diberikan oleh sektor publik. Sebagai contoh, sekarang ini berkembang tuntutan untuk menciptakan pelayanan yang kompetitif baik dari segi kualitas maupun biaya. Oleh karenanya kompetisi terbuka untuk swasta maupun publik untuk menyediakan pelayanan tersebut secara kompetitif.

3. Faktor-faktor Penyebab Masyarakat sebagai Penentu Pelayanan

Terdapat momentum yang kuat untuk menempatkan masyarakat sebagai penentu pelayanan karena beberapa argumen yaitu:

- a. Makin sadarnya masyarakat sebagai pembayar pajak tentang hak dan kewajiban mereka dalam memperoleh pelayanan.
- b. Adanya tekanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dengan melibatkan unsur-unsur independen untuk menilai pelayanan yang diberikan.
- c. Munculnya kompensasi untuk keterlambatan yang diakibatkan dalam penyediaan pelayanan. Kiat ini umumnya berasal dari pihak swasta, namun lambat laun akan mempengaruhi sektor publik terlebih-lebih dengan digalakkannya privatisasi.
- d. Adanya survey-survey mengenai kualitas pelayanan yang diadakan secara independen.
- e. Munculnya kesadaran akan pentingnya peran Pemerintah Daerah sebagai jajaran terdepan pemerintah dalam pelayanan masyarakat sehingga timbul inisiatif untuk selalu mengembangkan kualitas pelayanan, orientasi kepada public service sebagai fungsi utama Pemerintah Daerah, memprioritaskan masyarakat. Inisiatif yang dilakukan melalui survey kepada masyarakat sebagai Denerima pelayanan, membuka forum konsultasi pelayanan, redesign dari sistem pelayanan dan peningkatan hak2 masyarakat selaku konsumen.
- f. Makin kuatnya kebutuhan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam penentran kebijakan pelayanan sehingga mengurangi resistensi masyarakat terhadap kebijakan publik dalam pelayanan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dapat menyangkut keuangan, manajemen ataupun pemeliharaan dari pelayanan yang disipkan pemerintah daerah.

4. Lahirnya Ide In Search of Excellence

Munculnya gelombang pemikiran baru dalam peningkatan pelayanan yang inspirasinya berasal dari pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta. Muncul pemikiran In Search of Excellence untuk menuju keberhasilan organisasi dalam pelayanan masyarakat.

5. Esensi Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Masyarakat

Gelombang pemikiran ini yang memberikan inspirasi pada peningkatan fokus pemerintah daerah pada orientasi pelayanan masyarakat. Dari sini timbul esensi Pemerintah Daerah sebagai berikut:

- a. Keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat.
- b. Kemampuan Pemerintah Daerah diukur dari kemampuannya memberikan pelayanan berkualitas dalam batas2 resources yang tersedia.
- c. Pelayanan baru bernilai apabila sesuai dengan harapan dari masyarakat.
- d. Pemerintah Daerah mampu untuk memberikan tuntutan pelayanan yang semakin meningkat dari masyarakat.
- e. Pelayanan berkualitas menuntut kedekatan dengan masyarakat selaku konsumen.

6. *Citizen's Charter* dalam Pelayanan oleh Pemerintah Daerah

Di Inggris dalam pemerintahan Conservative dibawah John Mayor dikeluarkan *Citizen Charter* untuk menjamin kualitas pelayanan masyarakat oleh Pemerintah. Ada tujuh prinsip yang dianut yaitu:

- f. *Standard*; Adanya kejelasan secara eksplisit mengenai tingkat pelayanan termasuk sikap pegawai dalam melayani masyarakat.
- g. *Openness*; menjelaskan bagaimana pelayanan masyarakat dilaksanakan, berapa biayanya, dan apakah pelayanan tersebut sudah memenuhi standard yang telah ditentukan.
- h. *Information*; adanya informasi secara menyeluruh dan gampang dimengerti tentang pelayanan tersebut.
- i. *Choice*; memberikan konsultasi dan pilihan kepada masyarakat sepanjang diperlukan.
- j. *Non discrimination*; pelayanan diberikan tanpa membedakan SARA dan sex.
- k. *Accessibility*; pemberian pelayanan harus mampu memberikan kepuasan pada masyarakat.
- l. *Redress*; adanya saluran yang jelas untuk menyampaikan keluhan-keluhan atas pelayanan yang diberikan.

Berbagai bentuk privatisasi dapat dilakukan dalam rangka pelayanan Pemerintah Daerah. Partisipasi swasta dalam pengelolaan air minum di beberapa negara di Eropa, sebagai contoh, dapat dilakukan melalui paket privatisasi sebagai berikut:

1. *Service Contract*

Beberapa kegiatan tertentu dalam pengelolaan air diserahkan pengerjaannya kepada swasta seperti; pengukuran meter, penagihan rekening, membuat sambungan baru, memelihara jaringan dan sebagainya. Tanggung jawab keseluruhan, dan pembiayaan instalasi ditanggung oleh Pemerintah Daerah. *Service Contract* biasanya dilakukan untuk masa kurang dari 5 tahun.

2. *Management Contract*

Pemerintah Daerah mengontrakkan seluruh aktivitas operasi dan pemeliharaan kepada swasta. Keputusan sehari-hari diambil oleh pihak swasta pengelola terkecuali resiko komersial. *Management Contract* biasanya berlaku untuk masa 5 tahun, dengan pengaturan pembagian keuntungan sesuai dengan kesepakatan.

3. *Lease Contract*

Keseluruhan instalasi disewakan kepada pihak penyewa swasta. Biaya operasi dan pemeliharaan dilakukan oleh si penyewa. Setelah habis kontrak, instalasi dikembalikan kepada Pemerintah Daerah sesuai kondisi semula. Tarif dan uang sewa ditentukan oleh Pemerintah Daerah dan si penyewa berhak atas hasil pemasukan. Masa sewa biasanya sampai dengan 10 tahun.

4. *Concession Contract*

Si pemegang konsesi harus juga bertanggung jawab terhadap biaya investasi. Kompensasi diperoleh dari pendapatan hasil penjualan pelayanan. Masa konsesi ini cukup panjang sehingga memungkinkan swasta memperoleh modalnya kembali. Apabila Pemerintah Daerah ikut membiayai investasi, maka Pemerintah Daerah berhak atas pembagian pendapatan dari hasil pelayanan. Cara umum melalui konsesi ini adalah BOT.

Adapun agenda krusial dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan di tingkat lokal, yaitu sebagai berikut:

1. Hubungan Pemerintah Daerah Dengan Masyarakat

Ada beberapa inisiatip yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan hubungannya dengan masyarakat diantaranya yaitu:

- a. Melakukan survey mengukur tingkat kepuasan konsumen
- b. Meningkatkan daya jangkau pelayanan
- c. Melakukan publikasi dan informasi yang lebih intensif.
- d. Membentuk user group dari pelayanan yang disediakan Pemerintah Daerah
- e. Mengarahkan semua resources Pemerintah Daerah untuk menciptakan iklim memprioritaskan pelayanan.

2. Membangun Kualitas Internal

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan Pemerintah Daerah maka salah satu kuncinya yaitu membangun kualitas internal organisasi dengan mengembahkan pelayanan berkualitas atau pelayanan prima.

KESIMPULAN

UU No. 32 Tahun 2004 telah membuka satu momentum yang sangat signifikan untuk Pemerintah Daerah dalam melakukan reposisi dan redefinisi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dalam hubungan ini telah terbuka suatu kesempatan untuk mereaktualisasikan pelayanan kepada masyarakat terutama yang berkaitan dengan pengembangan "core competency" yang selama ini kurang mendapatkan penekanan akibat dari penyeragaman otonomi yang berlebihan di masa lalu.

Isu penting berkaitan dengan pelayanan tersebut adalah kemungkinan bagi Pemerintah Daerah untuk mengkaji ulang sistem alokasi pembiayaan terhadap pelayanan yang diberikan tersebut. Adanya diskresi yang luas yang diberikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan kesempatan yang luas bagi Daerah untuk melakukan alokasi anggaran berdasarkan skala prioritas yang ditentukan oleh Daerah sendiri dan bukan oleh arahan dan petunjuk Pusat. Pemerintah Daerah adalah pihak yang paling mengetahui kebutuhan pokok dan *core competency* daerah. Pemerintah Daerah juga yang seharusnya mengetahui kemana resources tersebut harus dialokasi berdasarkan skala prioritas daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 telah juga memberi momentum kepada Pemerintah Daerah untuk lebih akuntabel dalam penyediaan pelayanan masyarakat. Era reformasi telah menuntut adanya transparansi dari Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu maka Pemerintah Daerah selalu dituntut untuk mampu menyediakan pelayanan secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel.

REFERENSI

- Farnham D & Horton S (1996), *Managing the New Public Services*, Macmillan, UK.
- Made Suwandi (2003), *Kewenangan dan Pelayanan Pemerintah Daerah*. Kumpulan Artikel. Universitas Indonesia.
- Ranson S & Stewart J (1994), *Management for the Public Domain*, St. Martin Press Inc. New York.
- Rogers Steve (1990), *Performance management in Local Government*, Longman Group, UK.
- Skelcher Chris (1992), *Managing for Service Quality*, Longman Group, UK.
- Taschereau S & Campos JEL (1997), *Building Government-Citizen-Business Partnership*, Institute on Governance. Canada.