

Volume 16. No. 1. Oktober 2019

ISSN: 1412-825X

Jurnal ADMINISTRASI PUBLIK

**Diterbitkan Oleh:
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FISIP - UNIVERSITAS NUSA CENDANA
KUPANG - NTT**

DESENTRALISASI DAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Maria M. Lino¹ dan Jeni J. Therik

ABSTRAK

Desentralisasi merupakan elemen penting dalam meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih efektif dan responsif kepada publik. Karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Isu tentang kualitas pelayanan publik ini juga dipicu oleh adanya pengaruh perubahan paradigma ilmu administrasi publik. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terselenggaranya pelayanan publik yang baik. Hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah mengatur dan mengurus masyarakat setempat, dan meningkatkan pelayanan publik. Dengan demikian, kewenangan yang diberikan dalam bentuk otonomi daerah itu adalah suatu "alat" (*means*) untuk mencapai "tujuan" (*end*) dalam wujud pelayanan publik guna menyejahterakan masyarakat. Namun dalam kenyataannya sampai saat ini kinerja manajemen pemerintahan daerah masih belum sesuai harapan. Hal ini disebabkan oleh berapafaktor, antara lain: ketidakpedulian dan rendahnya komitmen top pimpinan, pimpinan manajerial atas, menengah dan bawah, serta aparatur penyelenggara pemerintahan lainnya untuk berama-sama mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selain itu, kurangnya komitmen untuk menetapkan dan melaksanakan strategi dan kebijakan meningkatkan kualitas manajemen kinerja dan kualitas pelayanan. Terhadap hal tersebut maka perlu teras upaya penanganannya yang antara lain melalui (1) memperbaiki sistem rekrutmen, (2) memberikan sanksi yang tegas (3) mempermudah proses, serta (4) pelatihan dan pendidikan berkala

Kata kunci : Desentralisasi dan pelayanan publik

PENDAHULUAN

Pegeseran paradigma administrasi publik, dari *old public administration* menuju *new public administration* dimana pada *old public administrations* orientasi administrasi publik, lebih ditekankan kepada *control, order, prediction*, yang sangat terikat kepada *political authority, tightening control, to be given and following the instruction*. Sementara *New Public Management*, administrasi publik, diarahkan

kepada *alignment creativity and empowering*. Selain itu juga terjadi pergeseran pada operasionalisasi administrasi publik oleh pemerintah. Hal ini tampak pada kegiatan penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari, yaitu konsep ilmu administrasi negara juga terjadi pergeseran titik tekan dari *administration of public* dimana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *administration for public* yang menekankan fungsi negara/pemerintahan yang

¹Penulis pertama dan kedua adalah Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Nusa Cendana

bertugas dalam *public service*, ke *administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator/katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving force*.

Pernyataan di atas menegaskan adanya suatu perubahan besar, dari peran tunggal negara sebagai penyelenggara pemerintahan, bergeser peran menjadi fasilitator. Dan untuk meninggalkan paradigma administrasi publik klasik dan *reinventing government* atau *new public management*, dan beralih ke paradigm *new public service*, maka administrasi publik harus :

- (a) Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*); artinya bahwa warga negara mempunyai hak kewajiban publik yang sama, tidak hanya sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuan membeli atau membayar produk atau jasa. Warga negara adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah sekaligus sebagai subyek dari berbagai kewajiban publik
- (b) Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*), artinya bahwa negara bukan aktor utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik melainkan administrator publik, mempunyai peran membantu warganegara mengartikulasikan kepentingan publik. Dan warga negara dilibatkan dalam setiap tahapan proses pemerintahan, bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum saja; karena itu administrasi publik berkewajiban memfasilitasi forum bagi terjadinya dialog publik.
- (c) Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*), artinya bahwa keterlibatan

citizen dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakan oleh semangat wirausaha karena kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur negara bersama-sama dengan warga negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama dari pada oleh manajer yang berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka.

- (d) Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*) artinya bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan menjadi efektif dan responsive apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Ini berkaitan dengan bagaimana administrasi publik menerjemahkan dan mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik.
- (e) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*), artinya bahwa hal efisiensi, efektivitas dan kepuasan *customer* itu penting. Tapi yang lebih penting adalah administrasi publik harus mempertanggungjawabkan kinerjanya baik dari sisi etika, prinsip demokrasi dan kepentingan publik. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks.
- (f) Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*), artinya kepemimpinan administrasi publik merupakan "*Shared Leadership*" di mana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang/kelompok dan karena itu kedudukan pimpinan bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat.

- (g) Menghargai orang bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*) artinya bahwa kinerja pegawai tidak semata diukur dari parameter ekonomi, tapi jugs nilai-nilai seperti kejujuran, kesetaraan, responsivitas, pemberdayaan dan sebagainya (Denhardt, Denhrdt 2007)

New public services paradigm ini lebih diarahkan pada “*democracy, pride and citizen*”. Lebih lanjut dikatakan bahwa “*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy*”. Oleh karena itu maka nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara (UUD) Tahun 1945 yang sekaligus merupakan dasar filosofis bagi pengaturan pelayanan publik. Dalam UUD 1945 tersebut mengamanatkan bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dan demokratis,

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terselenggaranya pelayanan publik yang baik. Hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah mengatur dan mengurus masyarakat setempat, dan meningkatkan pelayanan publik.

Pelayanan publik yang berkualitas, sangat dipengaruhi oleh kepedulian dan komitmen pimpinan/top manajer dan aparat penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik yang diindikasikan dengan membaiknya kinerja manajemen pemerintahan, serta adanya perubahan pola pikir yang berpengaruh terhadap perubahan sikap mental dan perilaku aparat pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.

DESENTRALISASI DI INDONESIA

Salah satu hasil reformasi yang patut mendapatkan penghargaan adalah dikeluarkannya kebijakan yang menjamin dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab. Meskipun otonomi daerah itu sendiri bukan merupakan hal baru karena telah mendapatkan perhatian sejak masa pemerintahan Soekarno, dan bahkan sejak pemerintahan kolonial.

Pada masa kemerdekaan atau masa Orde Lama, misalnya, pernyataan tentang otonomi yang seluas-luasnya tercantum dalam UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 tahun 1948, kemudian UU Nomor 1 Tahun 1957. Setahun sebelumnya juga muncul UU yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yakni UU No. 32 Tahun 1956.

Di era pemerintahan Orde Baru, dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 yang menegaskan bahwa otonomi daerah dititikberatkan pada daerah tingkat II yang dilaksanakan dengan memuat tiga aspek utama, yakni administrasi, politik, dan aspek kemandirian. Aspek administrasi merujuk pada pemerataan dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Aspek politik merujuk pada upaya pendemokrasian pemerintah di daerah, sedangkan aspek kemandirian dimaksudkan agar daerah mampu mandiri, khususnya dalam melaksanakan urusan rumah tangganya sehingga pemerintah daerah dituntut

untuk menciptakan kondisi di mana masyarakat berperan serta, kreatif, dan inovatif dalam pembangunan daerah.

Dengan demikian, isu mengenai otonomi daerah telah lama diperdebatkan dalam tata pemerintahan Indonesia, terutama dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah. Namun, konsep ideal yang tercantum dalam masing-masing UU, terutama UU No. 5 tahun 1974 yang menjadi patokan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pada masa Orde Baru, belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini karena meskipun UU No. 5 tahun 1974 telah memberikan penekanan pada Dati II sebagai basis pelaksanaan otonomi daerah, tetapi pada kenyataannya pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I masih memegang kendali kekuasaan secara signifikan. Asas desentralisasi yang seharusnya menjadi pijakan utama melaksanakan otonomi daerah berada di bawah bayang-bayang asas dekosentrasi. Sebagai konsekuensinya, sentralisasi menjadi ciri khas yang mewarnai sepanjang pelaksanaan otonomi daerah di masa Orde Baru.

Dengan melihat realitas di atas, maka munculnya TAP MPR No. XV/MPR/1998 yang mengamanatkan perlu diwujudkan penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya

nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya produk UU No. 22 tahun 1999 dan disempurnakan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan disempurnakan lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan kata lain, keluarnya ketetapan MPR dan UU yang mengatur mengenai otonomi daerah ini ditujukan untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang muncul akibat pelaksanaan UU No. 5 tahun 1974.

UU Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan diklasifikasikan atas 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. **Urusan pemerintahan umum** adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Gambar 1. Pembagian Urusan Pemerintahan



Sumber : UU No 23 Tahun 2014

Tujuan utama pembagian urusan di atas sebagai hakikat desentralisasi adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban dalam menangani urusan domestik sehingga pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan beralih kepada daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yakni kemampuan dan kreativitas daerah akan dipacu dan ditantang untuk menemukan solusi-solusi dalam mengatasi berbagai masalah domestik. Dengan kata lain, secara filosofis, landasan yang mendasari pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah adalah untuk mendekatkan dan meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Melalui kewenangan ini, diharapkan akan tumbuh prakarsa atau inisiatif daerah untuk mendayagunakan potensi setempat, dan menjadi semakin tanggap terhadap permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi. Dengan kata lain, melalui pelaksanaan otonomi daerah ini, pemerintahan daerah diharapkan akan semakin mampu bekerja secara efektif dan efisien dalam melayani dan merespon. Dengan demikian maka desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* dari pemerintah pusat kepada daerah.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa otonomi daerah adalah keputusan politik pemerintah pusat untuk memberikan sebagian besar kewenangan kepada pemerintah daerah. Namun penyerahan kewenangan ini cenderung dimaknai sebagai penyerahan kedaulatan kepada pemerintah daerah untuk berbuat apa saja (Rachmadi, 2003). Kesalahan memaknai otonomi daerah membuat pelaksanaan otonomi daerah menjadi jauh dari hakikat sebenarnya yakni mengedepankan *Service Excellence* (pelayanan prima) kepada masyarakat tanpa diskriminasi dan primordial.

Pemerintah daerah sebagai penerima wewenang pemerintah pusat dalam kebijakan-kebijakan otonomi daerah harus berpegang teguh pada prinsip *pluralism* untuk mengeliminir terjadinya ego kesukuan, kedaerahan, keagamaan dan berbagai fenomena diskriminasi lainnya. Dengan otonomi daerah, maka daerah akan lebih cepat dan efektif dalam merespons tuntutan-tuntutan masyarakat yakni dengan kewenangan daerah dalam membuat peraturan daerah (Perda) akan memperlancar serta meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat karena pemerintah daerahlah yang paling tahu kondisi dan potensi serta apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya.

Implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia sebagai bagian dari reformasi administrasi publik telah membawa perubahan yang besar di bidang kelembagaan dan kinerja organisasi pemerintahan daerah karena pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan diharapkan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas. Selanjutnya pemerintah daerah sebagai organisasi publik yang memberikan pelayanan kepada publik secara universal mempunyai ciri-ciri :

1. Organisasi publik tidak sepenuhnya otonom tetapi dikuasai faktor-faktor eksternal.
2. Organisasi publik secara resmi diadakan untuk pelayanan masyarakat.
3. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar sehingga merugikan organisasi publik lainnya.
4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui:
 - a. Kontribusinya terhadap tujuan politik
 - b. Kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia (Soenarto 2001)

Sebagai organisasi publik, maka pemerintah daerah perlu sejalan juga dengan

semangat wirausaha dalam birokrasi yang mengubah paradigma pelayanan publik menjadilebih berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan publik sebagai pelanggan dan bukan kebutuhan dan kepuasan birokrat.

DESENTRALISASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Dalam pelaksanaan otonomi daerah beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian serius antara lain pelayanan publik, formasi jabatan, pengawasan keuangan daerah dan pengawasan independen. Selanjutnya yang perlu dikedepankan oleh pemerintah daerah sebagai aktor dalam proses desentralisasi adalah harus mampu menjalankan fungsi utamanya yakni:

1. Fungsi pengaturan (*regulation*) dalam hal ini mengatur dan melindungi warga masyarakatnya agar senantiasa dalam keadaan tertib dan aman.
2. Fungsi pelayanan (*services*) yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat baik dalam bidang pelayanan administratif, penyediaan infrastruktur serta penyediaan kebutuhan dasar.

Fungsi regulasi berkaitan dengan aspek politik sebagai upaya untuk merumuskan kebijakan-kebijakan negara. Sedangkan fungsi pelayanan berkaitan dengan aspek administrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Pelayanan publik merupakan bagian dari pemerintahan yang baik (*good governance*) yang salah satu parameternya adalah cara aparat pemerintah memberikan pelayanan kepada rakyat. Prinsip *good governance* bisa terwujud jika pemerintahan diselenggarakan secara transparan, responsif, partisipatif, taat hukum (*rule of law*), sesuai konsensus, nondiskriminasi, akuntabel, serta memiliki visi yang strategis. Bila diamati lebih dalam praktik kehidupan bernegara atau pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik, maka

tampak jelas bahwa arah dan kebijakan layanannya tidak pasti. Masyarakat atau rakyat pada dasarnya memiliki hak-hak dasar, yang harus menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya atau paling tidak terjamin pelaksanaannya. Akan tetapi, dalam realitasnya, banyak arah dan kebijakan layanan publik tidak ditujukan guna peningkatan kesejahteraan publik. Namun sebaliknya, layanan publik mendorong masyarakat atau rakyat untuk “melayani” elit penguasa.

Pemerintah melahirkan berbagai kebijakan dalam bentuk hukum, perundang-undangan, peraturan-peraturan lainnya yang bertalian dengan pelayanan publik. Berbagai kebijakan tersebut bermaksud hendak melindungi hak-hak warga negara, meskipun dalam praktiknya banyak yang melanggar kepentingan warga negara, misalnya pengrusakan lahan rakyat untuk bangunan supermarket. Pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan perumahan dan industri adalah kebijakan layanan publik yang melanggar hak-hak warga, khususnya kaum tani.

Pelayanan publik yang buruk merupakan salah satu bentuk penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, dan maladministrasi. Maladministrasi adalah tindakan atau perilaku penyelenggara administrasi publik dalam pemberian pelayanan publik yang bertentangan dengan kaidah serta hukum yang berlaku. Atau, menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang menimbulkan kerugian serta ketidakadilan. Prinsip “kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah” salah satunya juga dimotivasi perilaku mencari keuntungan sesaat dari kalangan aparat pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan publik. Masyarakat yang tidak tahan diperlakukan demikian oleh pemberi pelayanan publik akhirnya terjebak ikut berbuat tercela dengan memberikan suap kepada aparat selaku pemberi layanan. Sebaliknya, pelayanan publik yang baik berpengaruh untuk menurunkan atau

mempersempit terjadinya KKN dan pungli yang dewasa ini telah merebak di semua lini ranah pelayanan publik, serta dapat menghilangkan diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Dalam konteks pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat, perbaikan atau peningkatan pelayanan publik yang dilakukan pada jalur yang benar, memiliki nilai strategis dan bermanfaat bagi peningkatan dan pengembangan investasi dan mendorong kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat luas (masyarakat dan swasta)..

Keberhasilan pemerintah daerah dinilai dan didukung oleh masyarakat serta pelaku bisnis selaku *stakeholder* dari kualitas pelayanannya. Menurut Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 14), kualitas pelayanan (*service quality*) ditentukan oleh lima faktor, yaitu : penampilan (*tangibles*), kehandalan (*reliability*), daya tanggap (*responsiveness*), jaminan (*assurance*), dan kepedulian (*empathy*). Kelima faktor tersebut juga telah diuji oleh Cronin & Taylor (1992: 66, 1994: 127), bahwa pemerintah daerah dalam pelayanan publik harus pula memperhatikan kelima tersebut sebagai berikut :

1. Penampilan (*tangibles*), yaitu kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi, dan sebagainya;
2. Kehandalan (*reliability*), yaitu kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya;
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen;
4. Jaminan (*assurance*), yaitu kemampuan, keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan konsumen;

5. Kepedulian (*empathy*), yaitu sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan kepada konsumen (Keban, 2008)

Relevan dengan desentralisasi/otonomi daerah maka pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus diorientasikan kepada pelayanan publik yang prima. Menurut Tjiptono, (1988) *service excellence* atau pelayanan prima adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan/masyarakat secara memuaskan. Lebih lanjut pemerintah daerah juga perlu menyimak konsep pelayanan publik yang strategis, yaitu :

1. Persepsi pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
2. Standar pelayanan minimum (SPM) yang aspiratif, akomodatif, dan transparan;
3. Mekanisme kontrol secara normatif dari masyarakat terhadap performa pelayanan yang diberikan dapat menjadi umpan balik (*feed back*) bagi peningkatan pelayanan di masa depan
4. Kepemimpinan (*leadership*) dalam setiap institusi pelayanan publik di daerah;
5. Reformasi perilaku birokrasi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dan interaksi pelaksanaan pelayanan publik;
6. Penerapan konsep *seamless government* (struktur pemerintahan yang ringkas) dan *strategic human resources management*;
7. *Community involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik (Tjiptono, 1988)

Dengan demikian maka untuk tercapainya pelayanan prima dalam otonomi daerah maka pemerintah daerah perlu memperhatikan dimensi-dimensi kualitas pelayanan, serta penerbitan peraturan daerah yang mampu menempatkan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi sebagai informan, korektor, dan evaluator terhadap kualitas pelayanan publik.

PERMASALAHAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Di Indonesia penyelenggaraan pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena kondisi pelayanan publik di negara ini cenderung berjalan di tempat. Sedangkan implikasinya sangat luas karena menyentuh seluruh aspek baik dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain.

Dalam bidang ekonomi buruknya pelayanan publik akan berimplikasi pada penurunan investasi yang dapat berakibat terhadap pemutusan hubungan kerja pada industri-industri dan tidak terbukanya lapangan kerja baru yang juga akan berpengaruh terhadap meningkatnya angka pengangguran. Dalam berbagai studi yang dilakukan terhadap pelayanan publik rupanya tidak berjalan linear dengan reformasi yang dilakukan dalam berbagai sektor sehingga pertumbuhan investasi malah bergerak ke arah negatif. Akibatnya pertumbuhan ekonomi menolombangsaini keluar dari berbagai krisis ekonomi belum terwujud sesuai harapan

Dalam bidang politik, pelayanan publik berhubungan linear dengan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Buruknya pelayanan publik berimplikasi pada krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah ini teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat. Sehubungan dengan tersebut pelayanan publik harus semakin terus diperbaiki agar masyarakat dapat merasakan kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Di bidang sosial budaya, pelayanan publik yang buruk mengakibatkan berkurangnya rasa menghargai dan meningkatnya eksklusivisme yang berlebihan yang konsekuensinya menimbulkan ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintah dan akibat yang paling

buruk adalah adanya kecenderungan melanggar hukum.

Kinerja manajemen pemerintahan yang buruk, dapat disebabkan berbagai faktor, antara lain: ketidakpedulian dan rendahnya komitmen top pimpinan, pimpinan manajerial atas, menengah dan bawah, serta aparaturnya penyelenggara pemerintahan lainnya untuk berama-sama mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selain itu, kurangnya komitmen untuk menetapkan dan melaksanakan strategi dan kebijakan meningkatkan kualitas manajemen kinerja dan kualitas pelayanan publik

Pendidikan, kesehatan dan hukum (administrasi) adalah tiga komponen dasar pelayanan publik yang harus diberikan oleh penyelenggara negara (pemerintah) kepada rakyat. Hingga saat ini, pelayanan tersebut tampak belum maksimal. Kondisi iklim investasi, kesehatan, dan pendidikan saat ini sangat tidak memuaskan, sebagai akibat tidak jelasnya dan rendahnya kualitas pelayanan yang ditawarkan oleh institusi-institusi pemerintahan. Bahkan muncul berbagai permasalahan; yakni masih terjadinya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, birokrasi yang terkesan berbelit-belit serta rendahnya tingkat kepuasan masyarakat.

Menurut hasil penelitian Ose Lin (2018) terhadap kualitas pelayanan dalam pembuatan akta kelahiran di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Belu dan juga hasil penelitian Kawi (2019) terhadap Kualitas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pengurusan e-KTP di Kabupaten Sumba Barat menunjukkan bahwa masalah pelayanan publik yang diberikan oleh aparaturnya pemerintahan menjadi keluhan utama masyarakat. Ini disebabkan karena dalam proses pelayanan sering kali tidak saja sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan tapi juga terjadi diskriminasi dalam pelayanan. Padahal standar SPM dalam setiap instansi pemerintahan pasti ada. Inilah permasalahan dari

implementasi penyelenggara pemerintahan. Hal-hal yang sering dikeluhkan masyarakat terhadap proses pelayanan publik, khususnya mengenai masalah baik pembuatan akte kelahiran maupun e-KTP di dua kabupaten tersebut di atas, adalah sebagai berikut:

1. Terjadinya diskriminasi dalam memberikan pelayanan

Ini memang bukan rahasia lagi, karena hal ini sudah biasa dan sering terjadi di lapangan. Banyak masyarakat sudah menjadi korban dari adanya diskriminasi dalam pelayanan publik. Diskriminasi ini bisa menyangkut hubungan kekerabatan, pertemanan, keluarga, etnis, status sosial dan lain sebagainya.

Bisa dilihat bagaimana seorang aparatur pemerintahan masih padang bulu dalam memberikan pelayanan. Misalnya, dalam memberikan pelayanan dalam pembuatan e-KTP, akte kelahiran, akan berbeda sikap dan tata cara aparatur pemerintahan menerima orang berdasi dengan orang tidak berdasi. Kalau kepada orang berdasi biasanya para petugas sangat ramah, tetapi kalau orang biasa raut mukanya bisa berubah 180 derajat.

2. Sering terjadinya pungli

Dalam memberikan pelayanan publik biasanya para petugas menawarkan dua alternatif kepada masyarakat, yaitu cepat dan lambat. Cara cepat inilah yang di maksud sebagai proses pungli. Biasanya cara cepat ini membutuhkan biaya yang tinggi. Dalam hal ini yang menjadi korban adalah masyarakat yang tidak memiliki uang atau masyarakat miskin.

Dalam pembuatan akte kelahiran biasanya pungli sering dilakukan dengan beribu alasan, antara lain para petugas menyatakan proses pembuatannya membutuhkan waktu yang lama. Padahal sebenarnya hanya membutuhkan berapa hari saja.

3. Tidak adanya kepastian

Dalam memberikan pelayanan publik juga, instansi pemerintahan biasanya tidak memberikan kepastian, baik itu dari waktu dan biaya yang dibutuhkan. Dengan ketidak ada pastian inilah maka aparat pemerintah sering melakukan KKN. Ini merupakan peluang bagi aparatur pemerintahan untuk meningkatkan *income* dengan cara kurang baik. Dalam pembuatan akte kelahiran (KK) biasanya petugas meminta uang supaya waktu penyelesaiannya dipercepat. Inilah potret dari pelayanan publik di negeri ini.

Ketiga masalah di ataslah yang menjadi inti dari keluhan masyarakat dalam proses pelayanan. Tidak hanya terjadi pada proses pembuatan e-KTP dan akte kelahiran, tetapi juga terjadi di semua proses pelayanan publik lainnya. Apa solusi dalam memperbaiki masalah pelayanan publik agar lebih efektif dan berkualitas?

Dalam memperbaiki pelayanan publik, pemerintah harus segera bisa merubah paradigma para aparatur dari mau dilayani menjadi pelayan, karena fungsi utama dari pemerintah adalah memberikan pelayanan. Fungsi pelayanan inilah yang sering dilupakan oleh para birokrat. Dalam kaitannya dengan pengurusan e-KTP dan akte kelahiran sebagaimana digambarkan di atas maka hal-hal yang harus dilakukan untuk memperbaiki pelayanan publik, diantaranya:

1. Memperbaiki sistem rekrutmen

Sistem rekrutmen sangat penting, karena inilah awal dari adanya aparatur pemerintahan. Seleksi aparatur pemerintahan harus diperketat lagi dan tesnya harus terus perbaiki, sehingga mampu menghasilkan pegawai yang profesional.

2. Memberikan sanksi yang tegas

Dalam proses pelayanan sering kali petugas tidak melakukan yang sudah diatur dalam aturan, sehingga masyarakat tidak mendapatkan kepuasan. Petugas yang

demikian harus diberikan sanksi yang tegas. Dengan adanya sanksi yang tegas ini diharapkan para aparatur pemerintahan tidak berani melakukan tindakan yang melanggar aturan.

3. Mempermudah proses

Proses pembuatan e-KTP dan akta kelahiran yang bisa dikatakan berbelit-belit sering mengundang untuk terjadinya pungli. Jadi dalam pembuatannya harus disederhanakan, supaya masyarakat senang dalam proses pengurusan

4. Pelatihan dan pendidikan berkala

Pemerintah juga harus melakukan pendidikan dan pelatihan secara berkala bagi aparatur pemerintah, sehingga memiliki kapabilitas dan profesionalitas tinggi dalam melayani masyarakat.

PENUTUP

Pelaksanaan otonomi daerah memungkinkan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan berjalan lebih efektif dan efisien serta dapat menjadi sarana perekat integrasi bangsa.

Perspektif *new public service* dan *good governance* dianggap paling tepat untuk kondisi sekarang dalam mengatasi masalah-masalah pelayanan publik di Indonesia. Hal itu didukung oleh situasi politik yang lebih demokratis dan keterbukaan pemerintah.

Rendahnya kualitas pelayanan publik merupakan salah satu sorotan yang diarahkan kepada birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan pelayanan publik di era reformasi merupakan

harapan seluruh masyarakat, namun dalam perjalanan reformasi ternyata tidak mengalami perubahan yang signifikan. Berbagai tanggapan masyarakat justru cenderung menunjukkan bahwa berbagai jenis pelayanan publik mengalami kemunduran terutama ditandai dengan banyaknya penyimpangan dalam layanan publik tersebut. Sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, walaupun telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar tersebut masih belum terealisasi dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintah dan juga sumber daya manusia yang lamban dalam memberikan pelayanan, mahal, tertutup, dan diskriminatif serta berbudaya bukan melayani melainkan dilayani juga merupakan aspek layanan publik yang banyak disoroti.

Dengan demikian, maka dalam rangka menumbuhkan semangat pemerintah daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah, guna meningkatkan kualitas pelayanan publik maka sebagian pemerintah daerah telah mengambil langkah-langkah positif didalam menetapkan kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Paradigma *good governance* menjadi relevan dan menjiwai kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan, yakni mengubah sikap mental, perilaku aparat penyelenggara pelayanan serta membangun kepedulian dan komitmen pimpinan daerah dan aparatnya untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

DAFTAR RUJUKAN

- Amstrong, Elia, 2005, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration : Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. United Nations.
- Denhardt, J.V. dan Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: An Approach to Reform* *International Review of Public Administration* Vol 8 No1. 2004.
- , 2007. *Public New Public Service, Serving Not Steeing*, Armonk New York:
- Molina, Anthony DeForest dan Cassandra I. McKeown, 2009. *The Heart of the Profession : Understanding Public Services Value*. *Jurnal Of Public Affair Education* (18(2) : 375-396.
- Parasuraman, A. & Valerie A. Zethaml, 1988. *SERVQUAL: A Multiple- Item Scala for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*, *Journal of Retailing*, Vol 64 No. 1, Spring 12-40
- Parasuraman, A. & Valerie A. Zethaml, & Leonard I, Berry 1990. *Delivering Quality Service*, New York, The Free Press
- Stillman Richard J. 1992, *Preface to Public Administration : A Search for Themes and Directon*. S.T. Martin's Press, New York.
- Nugroho, Rino A. 2008. *Model Pelayanan Publik Menggunakan M-Governement (Studi Kasus di Solo, Sragen, Sukoharjo dan Karanganyar)*. *Jurnal Dinamika*, Vol 8: No. 2.
- Osborne, D, dan Gaebler, T., 1996. *Mewirusaha Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Terjemahan). Jakarta: CV Taruna Grafika.
- Dwiyanto, A., 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Frederickson H.G, 1987. *Administrasi Negara Baru* (terjemahan). Jakarta: LP3ES.
- Keban, Y.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Jakarta: Gava Media.
- Depdagri, 2004. *Modul Pengembangan Pelayanan Terpadu Satu Atap*. LAN
- Kawi D. David, (2019), *Kualitas Pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pengurusan Kartu Tanda Penduduk (e-KTP) di Kabupaten Sumba Barat* (Skripsi)

Jurnal Administrasi Publik, Volume 16. No. 1, Oktober 2019

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2006, *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Jakarta ,LAN.

Ose lin O. Placida (2018) ,Kualitas Pelayanan dalam Pembuatan Akta Kelahiran di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Belu (Skripsi)

Soenarto, 2001, Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik ; Buletin Pengawasan No, 30 & 31

Undang-Undang No . 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah