

# PELAYANAN PUBLIK DAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Oleh : Sri Suwitri

## ABSTRACT

*In order to be able to compete in this global era, the enhancement of public service through decentralization model should be the focus of governance. Decentralization model in Indonesia is the application of Law No. 22, 1999 on Local Autonomy which stipulates that each autonomous region has the authority to manage the local society's service interests according to its own initiative, as well as based on the society's service needs. Public awareness on their right to receive excellent public service has increased. Therefore reinventing government spirit should be transformed into public service, in which one of its principles is customer oriented government, focused on society's service needs and satisfaction, not on the bureaucracy's.*

**Keywords:** *Local Autonomy, Reinventing Government, Excellent Service.*

### A. Pendahuluan

Dunia tengah menuju era *global village* di mana batas-batas antarwilayah dan negara akan menjadi kabur. Daya saing suatu negara beserta institusi-institusi di dalamnya merupakan kunci keunggulan pada saat globalisasi terwujud. Keunggulan dalam arti mampu bersaing dikarenakan mempunyai sesuatu yang "unik", dan "berbeda" dalam beradaptasi dengan keinginan masyarakat global. Dinamika internal institusi pemerintah sangat dibutuhkan untuk dapat selalu menyesuaikan dengan dinamika keinginan masyarakat global. Peningkatan kinerja yang tergambar dalam kualitas pelayanan yang prima, akuntabel,

transparan menjadi sesuatu yang harus dilakukan. Pelayanan publik yang prima terhadap masyarakat global tanpa diskriminasi menjadi tanggung jawab organisasi publik. Model desentralisasi harus diutamakan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tuntutan masyarakat terhadap paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan profesionalisme birokrasi juga semakin menajam. Profesionalisme birokrasi yang berlandaskan desentralisasi, transparansi, akuntabilitas, dan peningkatan kinerja dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

sangat didambakan masyarakat bahwa dengan otonomi daerah akan diperoleh pelayanan publik yang lebih baik.

## **B. Pembahasan**

Model desentralisasi pemerintahan di Indonesia adalah model otonomi daerah yang menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan.

Implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia sebagai bagian dari reformasi administrasi Negara telah membawa angin perubahan yang besar di bidang kelembagaan dan kinerja organisasi pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah merupakan instrumen yang digunakan dalam mempedomani penyelenggaraan pemerintahan dalam implementasi otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah hingga kini masih menjadi perdebatan antara praktisi dan pakar ilmu pemerintahan, juga antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan-perubahan yang terjadi dari pelaksanaan otonomi

daerah seringkali tidak sesuai sasaran dari tujuan otonomi itu sendiri. Otonomi daerah adalah keputusan politik pemerintah pusat untuk memberikan sebagian besar kewenangan kepada pemerintah daerah. Penyerahan kewenangan ini berkecenderungan dimaknai sebagai “penyerahan kedaulatan” kepada pemerintah daerah untuk berbuat apa saja (Rachmadi, 2003). Kesalahan memberi makna otonomi daerah membuat pelaksanaan otonomi daerah menjadi jauh dari hakikat sebenarnya yaitu mengedepankan pelayanan prima kepada masyarakat global, tanpa diskriminasi dan primordial, agar daerah otonom khususnya dan Indonesia secara keseluruhan mampu bersaing di era globalisasi. Pemerintah daerah sebagai penerima wewenang pemerintah pusat dalam kebijakan-kebijakan otonomi daerahnya harus berpegang teguh pada prinsip *pluralisme* untuk mengeliminir terjadinya diskriminasi, ego kedae- rahan, kesukuan, keagamaan, kebangsaan, dan berbagai fenomena diskriminasi lainnya.

Dengan otonomi daerah atau penyerahan sebagian besar kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, maka daerah akan lebih cepat dan efektif dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat. Kewenangan daerah membuat peraturan daerah (perda) akan memperlancar dan meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas peme-

rintah dalam melayani masyarakat, karena pemerintah daerahlah yang paling mengetahui potensi dan kondisi daerah serta kebutuhan masyarakatnya.

Tujuan utama dari langkah penetapan kebijaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan 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 yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang

untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi (Soekarwo, 2003).

Berlakunya UU Pemda dan UU Perimbangan Keuangan (maupun UU Keuangan Negara), maka kewenangan pemerintah pusat didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itulah, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah (Birokrasi) sebagai aktor dalam proses desentralisasi harus mampu dan pandai-pandai menjalankan fungsi utamanya yaitu :

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 dalam bidang : (a) pelayanan administrative seperti pengurusan KTP, pengurusan IMB, pengurusan akte kelahiran, dan lain-lain; (b) penyediaan infra struktur seperti penyediaan prasarana jalan, penerangan, air bersih, dan lain-lain; (c) penyediaan kebutuhan dasar seperti sarana prasaranan pendidikan dan kesehatan. (Melkisedek N.B.C. Neolaka, 2003)

Fungsi regulasi berkaitan dengan aspek politik sebagai upaya untuk merumuskan kebijakan-kebijakan negara atau keinginan-keinginan negara. Fungsi pelayanan berkaitan dengan aspek administrasi sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Pelayanan publik dalam otonomi daerah akan memancing investor untuk menanamkan modalnya di daerah. Pelayanan yang prima, cepat, tepat, mudah, murah, dan tidak berbelit-belit sangat dibutuhkan dunia usaha. Standar Pelayanan perlu disusun bagi setiap instansi di daerah khususnya yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peraturan Daerah mengenai pajak daerah, perijinan perlu disusun dengan hati-hati agar terhindar pelarian modal investor dari satu daerah ke daerah lain.

Standard Pelayanan Minimum (SPM) yang disusun pemerintah daerah perlu disosialisasikan terlebih dulu kepada masyarakat dan pelaku bisnis selaku *stakeholder*, agar memperoleh masukan-masukan koreksi, informasi dan evaluasi terhadap standar tersebut. Hal ini penting mengingat masyarakat termasuk di dalamnya pelaku bisnis adalah *target groups* dari penerapan pelayanan publik.

Sosialisasi merupakan proses pembelajaran kebijakan publik yang tepat agar kesadaran, kepekaan, dan partisipasi masyarakat terhadap perbaikan pelayanan publik dapat muncul sehingga masyarakat tidak lagi bersikap apatis dalam menyikapi pelayanan pemerintah.

Partisipasi masyarakat perlu diwadahi dalam suatu *community association* tanpa menunggu “korban pelayanan publik” semakin bertambah banyak. masyarakat perlu dibina agar mampu menyikapi pelayanan publik pemerintah daerah dengan falsafah komunal yang *Care, Share, and Fair* (Peduli, Berbagi dan Adil), sehingga setiap permasalahan dalam pelayanan pemerintah daerah dapat terdeteksi dan tertangani sedini mungkin

Peraturan Daerah. (Perda) yang aspiratif, akomodatif dan transparan perlu disusun agar masyarakat sebagai informan, korektor, dan evaluator dari muara penerapan pelayanan publik lebih mendapat perhatian.

Pengalaman empirik di lapangan, perluasan jangkauan target pelayanan dan sistem pelayanan diharapkan akan menumbuhkan kreativitas pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mencapai tingkat kepuasan dan kepercayaan masyarakat. Kata "kreativitas" inilah yang seringkali menumbuhkan potensi laten yang justru memunculkan kebijakan di daerah yang menambah beban masyarakat, belum tentu menjamin peningkatan pelayanan itu sendiri (Rachmadi, 2003).

*Service excellence* atau pelayanan prima adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan (Tjiptono, 1998 : 68).

Pentingnya mendasarkan hakikat otonomi daerah kepada pemaknaan pelayanan publik yang prima telah mendorong pemerintah menerbitkan beberapa dasar hukum pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat yaitu Kep.MenPAN Nomor. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum; InMenDaGri Nomor. 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perijinan Satu Atap di Daerah ; Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Ted Gabler dan David Osborne (1992) dengan konsep *Reinventing Government* (Mewirauahakan

Birokrasi), telah mengubah paradigma administrasi publik di mana beroperasinya organisasi publik harus mendasarkan diri pada profesionalisme layaknya organisasi bisnis. Efisiensi, efektivitas, murah, cepat, berkualitas dengan menempatkan kepuasan masyarakat sebagai *stakeholder* menjadi tujuan utama organisasi publik.

Kesadaran publik akan hak-haknya untuk menerima pelayanan publik secara prima pada saat ini telah meningkat, sehingga, perlu dilakukan transformasi semangat kewirausahaan ke dalam birokrasi, di mana salah satunya menyangkut bidang kualitas pelayanan yaitu prinsip pemerintahan berorientasi kepada pelanggan (masyarakat), memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat, bukan kebutuhan dan kepuasan birokrasi. Implementasi otonomi daerah harus diorientasikan kepada pelayanan publik yang prima. Pemerintah daerah sebagai organisasi publik mempunyai ciri-ciri organisasi publik secara *universal* yaitu :

1. Organisasi publik tidak sepenuhnya otonomi 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 lain;

4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui :
  - a. Kontribusinya terhadap tujuan politik,
  - b. Kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumberdaya yang tersedia.
5. Kualitas pelayanan masyarakat yang buruk akan memberi pengaruh politik yang negatif/merugikan.  
(Soenarto, 2001)

Sebagai organisasi publik, maka pemerintah daerah perlu sejalan dengan semangat wirausaha dalam birokrasi, yang mengubah paradigma pelayanan publik menjadi lebih berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan publik sebagai pelanggan dan bukan kebutuhan dan kepuasan birokrat. Keberhasilan pemerintah daerah akan dinilai dan didukung oleh masyarakat termasuk di dalamnya pelaku bisnis selaku *stakeholder* dari kualitas pelayanannya. Hakim penilai baik atau buruknya kualitas pelayanan pemerintah daerah adalah masyarakat. Hasil penelitian mengenai kualitas pelayanan yang perlu dijadikan pedoman oleh pemerintah daerah dalam melayani masyarakat adalah sebagai berikut (Soenarto, 2001) :

1. Hasil studi internasional menyatakan bahwa 3 sampai 6 dari 10 pelanggan akan bicara secara terbuka kepada umum mengenai perlakuan buruk yang mereka

terima. Pada akhirnya 6 dari 10 pelanggan tersebut akan mengkonsumsi barang atau jasa alternatif.

2. Hasil studi *The Technical Assistens Research Program Institute* menunjukkan bahwa :
  - a. 95 % dari pelanggan yang dikecewakan tidak pernah mengeluh kepada perusahaan,
  - b. Rata-rata pelanggan yang komplain akan memberitahukan kepada 9 atau 10 orang lain mengenai pelayanan buruk yang mereka terima,
  - c. 70% pelanggan yang komplain akan berbisnis kembali dengan perusahaan kalau keluhannya ditangani dengan cepat.

Hasil-hasil penelitian tersebut lebih memperjelaskan hubungan yang erat antara pelayanan dengan kesetiaan dan loyalitas pelanggan. Keberhasilan pemerintah daerah akan 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 :

1. Penampilan (*tangibles*),
2. Keandalan (*reliability*),
3. Daya tanggap (*responsiveness*),
4. Jaminan (*assurance*), dan
5. Kepedulian (*empathy*).

Kelima faktor tersebut juga telah diuji oleh Cronin & Taylor (1992: 66, 1994: 127). Pemerintah daerah dalam pelaksanaan pelayanan publik harus pula memperhatikan kelima faktor kualitas pelayanan tersebut.

Amy Y.S. Rahayu menjabarkan kelima faktor tersebut sebagai berikut :

1. Penampilan (*tangibles*), yaitu kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi, dan sebagainya;
2. Keandalan (*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 kepercayaan konsumen;
5. Kepedulian (*empathy*), yaitu sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan kepada konsumen.

(Soenarto, 2001)

Keputusan Menpan nomor 81 tahun 1993, menyebutkan bahwa suatu pelayanan umum harus

memperhatikan delapan dimensi berikut ini :

1. Kesederhanaan;
2. Kejelasan dan kepastian;
3. Keamanan;
4. Keterbukaan;
5. Efesien;
6. Ekonomis;
7. Keadilan yang merata;
8. Ketepatan waktu.

Pemerintah daerah juga perlu memperhatikan teori birokrasi pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan publik yaitu :

1. Konsep *Pressure to be Competitive*, artinya jika suatu era pemerintahan (di daerah) sangat buruk dalam pelayanan publik maka telah ada mekanisme hukum tentang penggantian pimpinan daerah;
2. Konsep *Publicity Sanction*, artinya masyarakat berhak tahu dan mengerti institusi daerah atau pemerintah daerah mana yang buruk performanya dalam pelayanan publik, sehingga publik dapat secara komparatif menilai pemerintah daerah mana saja yang buruk atau ekselen dalam memberikan pelayanan publik. Terlebih lagi dalam hal investasi maupun perijinan (Rachmadi, 2001).

Lebih lanjut disampaikan bahwa 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 control 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.

### C. Penutup

Dunia tengah menuju era *global village* di mana batas-batas antarwilayah dan negara akan menjadi kabur. Daya saing suatu negara beserta institusi-institusi di dalamnya merupakan kunci keung-

gulan pada saat globalisasi terwujud. Dinamika internal institusi pemerintah sangat dibutuhkan untuk dapat selalu menyesuaikan dengan dinamika keinginan masyarakat global. Peningkatan kinerja yang tergambar dalam kualitas pelayanan yang prima, akuntabel, transparan menjadi sesuatu yang harus dilakukan. Pelayanan publik yang prima terhadap masyarakat global tanpa diskriminasi menjadi tanggungjawab organisasi publik. Model desentralisasi (Otonomi Daerah) harus diutamakan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Konsep *Reinventing Government* (Mewirauusahakan Birokrasi), telah mengubah paradigma administrasi publik dimana beroperasinya organisasi publik harus mendasarkan diri pada profesionalisme layaknya organisasi bisnis. Efisiensi, efektivitas, murah, cepat, dan berkualitas dengan menempatkan kepuasan masyarakat sebagai stakeholder menjadi tujuan utama organisasi publik.

Kesadaran publik akan hak-haknya untuk menerima pelayanan publik secara prima pada saat ini telah meningkat, sehingga perlu dilakukan transformasi semangat kewirausahaan ke dalam birokrasi, di mana salah satunya menyangkut bidang kualitas pelayanan yaitu prinsip pemerintahan berorientasi kepada pelanggan (masyarakat),



memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat, bukan kebutuhan dan kepuasan birokrasi. Sebagai organisasi publik, maka pemerintah daerah perlu sejalan dengan semangat wirausaha dalam birokrasi, yang mengubah paradigma pelayanan publik menjadi lebih berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan publik sebagai pelanggan dan bukan kebutuhan dan kepuasan birokrat. Keberhasilan pemerintah daerah akan dinilai dan didukung oleh masyarakat termasuk di dalamnya pelaku bisnis selaku *stakeholder* dari kualitas pelayanannya. Hakim penilai baik atau buruknya kualitas pelayanan pemerintah daerah adalah masyarakat.

Untuk tercapainya pelayanan prima dalam otonomi daerah, 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.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Irawan, Handi. 2002. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: PT Gramedia.
- Neolaka, Melkisedek N.B.C. 2003. "Otonomi Daerah dan Problematika Pelayanan Publik oleh Birokrasi di Daerah". *Jurnal Administrasi Publik*. Volume 1, Nomor 2.
- Osborne, David. & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Transforming the Public Sector*. Jakarta: LPPM.
- Parasuraman, A. & Valerie A. Zethaml. (1988), "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of service Quality" *Journal of Retailing*. Vol. 64, No. 1, Spring. 12-40.
- Parasuraman, A., Valerie A. Zethaml., & Leonard Berry. (1994), January "Reassessment of Expectations as A Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research", *Journal of Marketing*, Vol. 58. Spring. 11-124.
- Rachmadi, Sinoeng N. "Pelayanan Publik: Muara Otonomi". Karangan Khas, <http://www.suamamerdeka.com/harian/0304/12/kha1.htm>. (Sabtu, 12 April 2003)
- Rahayu, Amy Y.S. (1997), April. "Fenomena Sektor Publik dan Era Service Quality", *Bisnis dan Birokrasi*. No. 1/Vol. III.
- Soekarwo. 2003. Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah di Jawa Timur Berdasarkan Prinsip-prinsip Good

Financial Governance. *Disertasi*, Universitas Diponegoro.

Soeling, Pantius D. 1997. "*Pemberdayaan Sumber Daya Manusia untuk peningkatan pelayanan*", *Bisnis dan Birokrasi*. No. 2 Vol. III, Agustus.

Soenarto. 2001. "Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik". *Buletin Pengawasan*, No. 30 & 31.

Stamatis, D. H. 1996. *Total Quality Service, Principles, Practices, and Implementation*. —. Delray Beachm St. Lucie Press

Warella Y. 1997. *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*. Semarang: BP Undip.