
Pembaharuan Dalam Manajemen Pelayanan Publik Daerah: Tantangan dan Peluang Dalam Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia

Nuansa Rahmadi*

Abstract

Like other countries around the world, both developed and developing countries, Indonesia's local government performance is measured primarily through the provision of basic services. Despite efforts to improve the service represents a concrete manifestation of good governance to promote human development, local governments have struggled to overcome many challenges and limitations. In this paper, good governance focuses on motivation and progress that emerged by some districts in Indonesia in improving their management system for the creation of effective service. Local governments can benefit from the assistance in fostering reform, provide advocacy, facilitating groups of stakeholders in implementing the reform agenda, monitor performance, and initiate and replicate the results. A study showed that coaching should be a partnership between consultant and local governments to develop capacity and provide skills to local government. The creation of a market for consulting and advocacy services include networking and advocacy among professional bodies and practitioners, public oversight bodies and "watchdog" organizations and groups of non-governmental organizations (NGO's). In addition, the need to develop the market for the instruments in accordance with capacity building, particularly government-assisted instruments.

Keywords: Local Government, Good Governance, Local Government Performance, Management of Public Services.

Pendahuluan

Seperti negara-negara lain di seluruh dunia, baik negara maju maupun berkembang, kinerja pemerintah daerah di Indonesia diukur terutama melalui pemberian pelayanan dasar. Yang termasuk pelayanan dasar adalah bidang pendidikan, kesehatan, penyediaan air bersih, sanitasi, manajemen limbah dan penciptaan iklim investasi yang kondusif. Meskipun usaha peningkatan pelayanan merupakan manifestasi konkret dalam tata kelola pemerintahan yang baik untuk mempromosikan pengembangan manusia, pemerintah daerah harus berjuang mengatasi banyak tantangan dan keterbatasan.

Pada tulisan ini tata kelola pemerintahan yang baik ini berfokus pada motivasi dan kemajuan yang bermunculan oleh beberapa kabupaten/kota di Indonesia dalam peningkatan sistem manajemen mereka demi terciptanya pelayanan yang efektif. Tulisan ini akan membahas hal-hal sebagai berikut: (1). Beberapa kendala pada pelayanan publik yang baik; (2). Minat yang tumbuh untuk perbaikan manajemen pelayanan publik; (3). Contoh pembaharuan di beberapa provinsi /kabupaten/kota; (4). Faktor-faktor pendukung pembaharuan dalam pelayanan publik, dan;

* Dosen FISIP Universitas Wijaya Putra, HP.(081) 856-308-3297, email: nuansarahmadi@yahoo.co.id

(5). Kesimpulan serta saran untuk upaya-upaya berikutnya.

Beberapa Kendala Pada Pelayanan Publik Yang Baik

Infrastruktur dan sumber daya yang mencukupi sering disebut sebagai modal utama dalam pemberian pelayanan publik yang baik di tingkat kabupaten/kota. Meskipun demikian, yang sama pentingnya, dan mungkin yang lebih menantang adalah kerangka kelembagaan bagi pelayanan publik. Di Indonesia, keterbatasan kelembagaan menjadi kendala besar bagi pelayanan publik yang sukar diatasi, seperti dijelaskan berikut ini.

Meskipun peraturan perundangan di era tahun 1999 telah melimpahkan urusan dan kewenangan begitu besar atas manajemen dan pelaksanaan pelayanan publik bagi pemerintah daerah, kurang konsistennya kerangka hukum dan peraturan perundangan bagi desentralisasi pemerintahan membuat pemerintah kabupaten/kota harus berjuang untuk merumuskan serta melaksanakan peran dan tanggungjawabnya. Hal ini mempersulit perencanaan dan anggaran dan seringkali menyebabkan semacam kelumpuhan, dimana tidak berbuat apa-apa dianggap lebih aman daripada melakukan tindakan tertentu. Pemerintah kabupaten/kota yang terperangkap dalam status perundangan yang tidak jelas seperti ini pada umumnya tidak proaktif dalam mengarahkan pengembangan daerah dan manajemen pelayanan publik.

Reformasi pelayanan publik yang sepotong-sepotong saat ini melanggengkan inefisiensi birokrasi. Orang begitu berminat atas kedudukan di pemerintah daerah, tetapi karena kenaikan pangkat tidak didasari sistem meritokrasi, mereka kehilangan semangat untuk berkinerja baik. Akibatnya, banyak pegawai pemerintah tidak merasakan perlunya reformasi dalam pelayanan publik, karena waktu mereka akan banyak tersita tanpa imbalan kenaikan karir yang konkret dalam tugas-tugas tersebut.

Demikian juga, korupsi masih terus menjadi penghambat bagi tata-kelola pemerintahan yang baik. Undang-undang anti korupsi dan pelaksanaannya, termasuk reformasi pengadaan barang dan jasa pemerintah, masih berada dalam tahap awal. Akibatnya, masyarakat terus berhadapan dengan biaya tinggi serta inefisiensi kinerja dalam penyediaan pelayanan publik.

Proses konsultasi dan pembuatan keputusan untuk demokrasi di pemerintah kabupaten/kota masih terus bermunculan setelah desentralisasi berjalan sepuluh tahun. Ada kekurangan semangat pendorong dan keterampilan dalam membangun proses demokrasi yang berarti. Seringkali, pemerintah daerah memandang masyarakatnya sebagai pembuat kericuhan daripada sebagai mitra dalam pembangunan, maka usaha membangun nilai tujuan bersama untuk peningkatan pelayanan publik gagal.

Minat Dan Motivasi Yang Tumbuh Untuk Reformasi

Meskipun hambatan-hambatan yang digambarkan diatas menjadi penghalang utama bagi manajemen pelayanan publik, terdapat pula titik-titik cerah terkait dengan minat dan bahkan dedikasi untuk reformasi di beberapa kabupaten/kota. Ada sebuah gerakan yang muncul untuk memberi advokasi pembaharuan manajemen pelayanan publik yang dapat menciptakan "kelompok-kelompok integritas," mendorong arah politis, dan menunjukkan potensi kuat untuk menerima, replikasi, serta reformasi berkelanjutan dalam spektrum luas pelayanan publik di daerah. Gagasan untuk pembaharuan tidak hanya didorong oleh tidak adanya pelayanan yang terjangkau, tetapi juga oleh faktor-faktor yang digambarkan di bawah ini.

Pertama, beberapa pemerintah daerah dan kelompok masyarakat menyadari bahwa perbaikan dalam pelayanan publik tidak harus berarti pengalokasian dana yang besar, tetapi

lebih pada orientasi kuat terhadap penerima pelayanan daerah dan keberpihakan pada orang miskin. Bila dilaksanakan dengan benar, perbaikan-perbaikan tersebut akan membawa hasil signifikan terhadap kepuasan masyarakat, serta bertambah meningkatnya popularitas para pimpinan daerah. Dari sisi lain, pemerintah daerah harus membuka lebih banyak partisipasi, sekaligus terkandung didalamnya peningkatan dalam hal transparansi dan akuntabilitas. Pemerintah daerah tidak dapat menyembunyikan diri lagi dengan alasan bahwa “tidak ada dana untuk peningkatan pelayanan publik.”

Kedua, adanya konvergensi gagasan. Manajemen tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik adalah dua gagasan yang sudah tiba waktunya. Gagasan-gagasan tersebut semakin dibuat lebih jelas dalam kebijakan pemerintahan, sudah menjadi pokok bahasan biasa dalam program ‘*talk show*’ terkait dengan akuntabilitas pemerintahan, serta membuat para pimpinan daerah yang tidak mendukung gagasan tersebut seperti ketinggalan zaman. Saat ini, meskipun para pimpinan sering hanya memberikan janji manis terhadap tuntutan masyarakat, mereka tidak mungkin lagi ingin dalam keadaan tertangkap tidak melakukan apa-apa bagi peningkatan pelayanan publik, dan hal ini semakin mendorong lembaga-lembaga swadaya masyarakat memberikan advokasi mengenai reformasi.

Ketiga, semakin adanya ketersambungan. Beberapa puluh tahun lalu rumah tangga miskin yang paling menderita akibat pelayanan publik buruk mungkin akan diam seribu bahasa dan apatis, kini telekomunikasi di seluruh dunia sudah memungkinkan semua saluran televisi dan radio diakses oleh hampir semua keluarga, kecuali keluarga-keluarga miskin dan paling terpencil. Sebagai akibatnya, masyarakat secara politis dan sosial semakin cerdas, semakin sadar akan masalah

yang dihadapi, semakin dapat membandingkan dan memberikan penilaian atas kinerja pemerintah, semakin terhubung dan terorganisir dalam jaringan, semakin dapat terlibat dalam kelompok kepentingan, dan semakin percaya diri dalam merumuskan tuntutan dan dalam mendorong reformasi.

Keempat, kemunculan media terbuka mendorong publisitas. Lembaga penerbitan seperti media massa Jawa Pos memberikan penghargaan tahunan kepada pemerintah daerah yang berhasil mendorong desentralisasi dan demokrasi. Demikian pula, ada kajian yang secara berkala dilaksanakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam beberapa bidang. Survei semacam ini terus terang mengungkap sisi baik, buruk dan jelek, dan merupakan sumber kebanggaan dan kekhawatiran bagi pemerintah daerah pada saat hal tersebut dipublikasikan. Diketahuinya banyak hal oleh masyarakat luas banyak membantu untuk mengubah sisi jelek menjadi terlihat lebih baik, dan pemerintah daerah yang sudah melaksanakan dengan baik merasa bangga prestasi mereka bisa disaksikan banyak orang.

Dorongan baru warga masyarakat atas pelayanan publik perlahan menggerus kebiasaan lama meskipun dalam beberapa kasus para pemimpin daerah menghalanginya, bahkan meminta hal tersebut dihentikan kalau kepentingan pribadi mereka terancam. Semua ini menunjukkan bahwa sedang terjadi pergeseran paradigma, yang terlihat dalam peningkatan partisipasi masyarakat, akses informasi, transparansi dan akuntabilitas yang semakin besar, perencanaan dan pengawasan para pemangku kepentingan, serta meningkatnya kemitraan antara lembaga konsultan dan pemerintahan daerah untuk bekerja memperbaiki pelayanan publik.

Pembaharuan Pelayanan Publik di Pemerintah Kabupaten/Kota

Meningkatkan pelayanan publik seringkali lebih merupakan masalah manajemen dibanding masalah teknis atau keuangan. Masalah-masalah pokok dalam peningkatan manajemen pelayanan publik adalah perbaikan manajemen data, organisasi pelayanan, dan hubungan dengan konstituen atau pelanggan. Untuk membantu mitra pemerintah daerah dalam peningkatan manajemen pelayanan publik, kita memfokuskan diri pada pelayanan publik khusus di masing-masing daerah tersebut terkait dengan pembuatan dan pelaksanaan Skema Tindakan Peningkatan Pelayanan Publik (STPP) daerah, seperti yang diuraikan berikut ini.

Apa Skema Tindakan Peningkatan Pelayanan?

Pengorganisasian para pemangku kepentingan daerah di wilayah administrasi pemerintahan untuk memilih pelayanan publik prioritas yang akan ditingkatkan dan membantu mereka dalam perencanaan dan pelaksanaan perbaikan tersebut. Layanan pokok mencakup layanan bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi masyarakat, layanan lingkungan dasar seperti air, sanitasi, manajemen limbah padat, atau perbaikan organisasional non-sektor, dan sebagainya. Skema Tindakan Peningkatan Pelayanan atau STPP meningkatkan pemberian pelayanan publik tertentu, dan meningkatkan kesadaran mengenai manajemen pelayanan publik secara umum. STPP memperkuat manajemen data, organisasi pelayanan dan hubungan dengan pelanggan melalui pendekatan "3PO", yang menganalisa dan mengembangkan Prosedur, Personil, Kebijakan dan Organisasi. STPP biasanya berjangka pendek (dari satu bulan sampai satu tahun) dan meningkatkan kinerja pelayanan yang ada berdasarkan program dan anggaran yang tersedia. Meskipun demikian, dalam beberapa hal STPP digunakan untuk menciptakan sebuah keluaran baru (seperti peraturan daerah) atau bahkan pelayanan baru

(seperti Badan Pengelolaan Kekayaan dan Keuangan Daerah - BPKKD di Aceh Barat).

Skema tindakan ini melengkapi, bukan menggantikan, rencana-rencana pemerintah daerah yang sudah berlandaskan hukum, dan biasanya didanai melalui anggaran tahunan daerah. Setiap STPP disiapkan oleh kelompok pemangku kepentingan setempat yang sudah mempunyai kepentingan dalam memecahkan kurangnya atau tersendatnya pelayanan, yang pada saat itu sudah dilaksanakan oleh satuan-satuan kerja di pemerintah daerah, yang bertanggungjawab atas pemberian pelayanan publik, dan kemudian dievaluasi oleh pihak-pihak terkait. STPP meliputi daftar kegiatan yang harus diselesaikan, sebuah kerangka waktu, anggaran, para pihak yang bertanggungjawab atas penyelesaian, dan indikator kinerja. Mungkin juga terdapat seri STPP untuk meningkatkan pelayanan, misalnya STPP pertama untuk dipakai membuat peraturan daerah mengenai manajemen pelayanan, dan STPP kedua digunakan untuk mengelola perbaikan pelayanan.

Persiapan STPP mengikuti urutan logis, yakni identifikasi masalah, analisa kesenjangan kinerja, perumusan opsi, pemilihan solusi yang diinginkan, batasan langkah-langkah dalam pelaksanaan solusi, pergerakan sumber-sumber, dan pemantauan kinerja. Selain dari komitmen para pemangku kepentingan, keberhasilan penerapan STPP terutama ditentukan oleh kejelasan tujuan, kemampuan memadukan sasaran dengan sumber-sumber dan pengawasan yang konsisten. Pengaruhnya dapat diukur dalam waktu singkat (misalnya, pelayanan pelanggan), atau mungkin dapat terlihat sesudah senjang waktu lama (misalnya, pada saat organisasi yang menyediakan pelayanan harus dirombak total dan dibuat mulai dari nol). Diharapkan bahwa pelaksanaan salah satu atau lebih STPP dapat membantu satuan-satuan kerja pemerintah daerah menetapkan target kinerja dan alokasi

anggaran yang realistis untuk mencapai standar pelayanan minimal.

Pokok-pokok yang digambarkan di bawah ini dianggap sebagai tata-kelola yang baik, karena sebelumnya pernah diterapkan di negara lain dalam kekhasan masing-masing, dan sudah disesuaikan dengan tata pemerintahan di Indonesia. Aspek yang selalu muncul adalah orientasinya pada banyak pemangku kepentingan, pelanggan dan kelompok miskin, konsentrasinya pada pemecahan manajemen berbiaya rendah untuk mengatasi ketersendatan pelayanan, dan penggunaan konsultan penyedia jasa dalam bermitra dengan lembaga pemerintah daerah sebagai kliennya.

Pelayanan Satu Atap

Uraian: Sebuah pusat pelayanan terpadu, yang kadangkala disebut sebagai pusat Pelayanan Satu Atap adalah beberapa pelayanan pemerintah daerah yang disatukan dalam sebuah lokasi. Tujuan utamanya adalah peningkatan efisiensi dengan menggabungkan proses pelayanan yang berkaitan, mengurangi waktu perjalanan, waktu tunggu pelanggan serta biaya yang harus dikeluarkan. Tingkat kabupaten menggabungkan fasilitas pengeluaran lisensi atau perijinan, sertifikat kelahiran, KTP, dan dokumen resmi lainnya. Pusat lain didirikan untuk menggalakkan perkembangan ekonomi daerah dengan penyediaan pelayanan perbankan dan pemasaran untuk usaha kecil dan menengah. Di tingkat kecamatan, pusat tersebut dapat menjadi titik jangkauan pemakai untuk pelayanan sektor, seperti misalnya kesehatan dan pendidikan, penyampaian informasi kepada masyarakat, bahkan penengah dalam persengketaan yang terjadi di masyarakat.

Contoh: Kira-kira dua belas kabupaten yang tersebar di Sumatera Utara, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan, kantor Dinas Industri, Perdagangan dan Usaha

Daerah memutuskan untuk mendukung usaha mikro, kecil dan menengah setempat (UMKM) yang merupakan tulang punggung ekonomi daerah, namun biasanya kekurangan sumber untuk mengembangkan potensi mereka secara penuh. Satuan kerja di pemerintah daerah ini memutuskan untuk menggabungkan pelayanan yang tidak seragam dan sebagian besar tidak efektif dalam sebuah pusat pelayanan usaha. Pusat pelayanan ini memberikan pelatihan, informasi dan konsultasi kepada kelompok usaha mikro, kecil dan menengah dalam usaha memperbaiki manajemen internalnya, kualitas produknya, akses ke kredit dan pasar, dan menggabungkan usaha mereka dengan usaha-usaha lain melalui kemitraan dan pengelompokan. Sebagian besar pusat kegiatan usaha ini juga memperkenalkan maklumat pelayanan dalam bentuk dan kualitas pelayanan khusus yang mereka sampaikan kepada UMKM. Misalnya, Klinik Usaha di Tebing Tinggi, Sumatera Utara, yang memulai usahanya akhir tahun 2008, telah menetapkan target awal tahun 2009 untuk mengubah 40 usaha kecil yang tidak efisien, dari keseluruhan 4500 usaha, menjadi usaha yang berkinerja baik, menciptakan 10 kemitraan usaha melalui penggabungan dan penyesuaian serta menargetkan 75% kepuasan pelanggan atas semua pelayanan yang tersedia. Pusat pelayanan lain terpadu, untuk pertama kalinya, juga sudah menggunakan indikator-indikator kinerja untuk mengukur pencapaian mereka selama ini.

Maklumat Pelayanan

Uraian: Maklumat pelayanan adalah pernyataan publik yang ditandatangani oleh unit pelayanan daerah mengenai jaminan kualitas dan kuantitas pelayanan tertentu. Kalau konstituen atau kelompok pelanggan khusus terlibat, maklumat tersebut dapat berfungsi sebagai perjanjian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. Maklumat

tersebut biasanya ditempelkan di dinding-dinding tempat pelayanan diberikan. Pelanggan dapat menggunakan maklumat tersebut sebagai dasar untuk mengevaluasi pemberian pelayanan dan dapat menyampaikan keluhan apabila standar yang disepakati tidak tercapai.

Contoh: Di Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara, Dinas Kesehatan Daerah memutuskan untuk memulai menerapkan program keunggulan pelayanan di lima dari tiga puluh dua klinik kesehatan masyarakat. Maklumat pelayanan menjadi dasar dari “pelayanan dengan senyum,” dimana para karyawan di klinik tersebut harus mengenakan lencana “wajah berseri” yang menunjukkan keinginan untuk melayani. Agar hal ini dapat berjalan baik, ada beberapa tambahan komponen. Setiap unit dalam klinik tersebut harus menyediakan sebuah kotak kaca di pintu masuknya; kotak tersebut terbagi dalam tiga bagian yang diberi warna merah, kuning dan hijau (untuk tingkat pelayanan jelek, biasa, dan baik) serta sebuah kotak yang berisi potongan kertas dengan warna yang sama.

Para pasien dapat mengungkapkan tingkat kepuasan mereka atas pelayanan yang diberikan dengan memasukkan kertas pilihan mereka kedalam kotak yang sesuai. Mereka dapat juga menggunakan pulpen untuk menulis pesan di kertas tersebut kalau berminat. Untuk pertama kalinya, klinik tersebut mulai mengumpulkan data mengenai kinerja pelayanan berdasarkan jumlah kertas menurut warna di setiap unit. Selama kuartal pertama tahun 2009, klinik Tanjung Morawa memperoleh kenaikan 6% pengunjung sebagai akibat dari meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Juga pada tahun 2009, survei pertama kali yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat setempat menunjukkan tingkat kepuasan 82% terhadap pelayanan yang diberikan. Hasil-hasil tersebut sekarang menjadi dasar pengukuran kepuasan pelang-

gan nantinya. Lebih penting lagi, Dinas Kesehatan Daerah sudah membuat rancangan keputusan untuk pelaksanaan pengecekan pokok-pokok yang tercantum dalam maklumat sehingga sistem sanksi dan penghargaan bisa diterapkan.

Pelayanan Informasi dan Pengaduan Masyarakat

Uraian: Sistem Pelayanan Informasi dan Pengaduan Masyarakat (SPIPM) merupakan website daerah untuk *e-government* yang terdiri dari sebuah saluran yang dapat dipakai masyarakat untuk mengirim surat elektronik (e-mail) dan SMS yang disebut Sistem Pelayanan Informasi dan Pengaduan Masyarakat (SPIPM). Fasilitas ini digunakan untuk mengelola informasi, pertanyaan, dan keluhan. Sebuah administrator sistem mengarahkan informasi yang masuk ke satuan kerja perangkat daerah yang dituju. Biasanya, sebuah jawaban akan diberikan dalam waktu dua kali duapuluh empat jam. Karena semua SMS, e-mail, jawaban dan hasil secara otomatis tercatat dan ditayangkan pada website pemerintah daerah, sistem tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk pengawasan pemerintah oleh Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat serta lembaga swadaya masyarakat.

Contoh: Pada awal tahun 2005, hanya beberapa bulan sesudah tsunami, kabupaten Aceh Jaya, bekerjasama dengan organisasi bantuan bencana di daerah tersebut, membuat sebuah pusat pelaporan (*desk*) sederhana mengenai informasi kemasyarakatan dan keluhan di kota Calang untuk menangani masalah pemukiman kembali, rehabilitasi dan rekonstruksi. Meskipun fasilitasnya hanya terdiri dari sebuah barak kayu dengan beberapa staf serta satu buah komputer, pusat ini sukses sehingga tiga kabupaten lain yang terkena bencana tsunami memutuskan untuk menirunya. Perbedaan utamanya adalah bahwasanya mereka melancarkan sebuah versi

elektronik yang dikembangkan dan dikenalkan oleh LGSP untuk maksud ini, dengan menambahkan bahwa setiap orang boleh mengirim informasi melalui HP.

Alasan penggunaan alat elektronik ini adalah karena beberapa bulan sesudah tsunami, hampir setiap orang menggunakan HP daripada menunggu perbaikan kabel telepon, dan kira-kira satu tahun berikutnya, sebagian besar pemerintah daerah sudah tersambung dengan Internet. Versi yang berbasis *web* sekarang sudah menjadi standar baru dimana masyarakat mengukur manajemen pelayanan publik. Hampir seperti maklumat pelayanan, versi web ini memasukkan target jawaban dan pencirian untuk melacak waktu jawaban dan pencatatan data. Pengaturannya mungkin berbeda untuk setiap kabupaten dalam penanganan masalah pelayanan, tetapi model ini memungkinkan semua orang mengetahui kinerja masing-masing satuan kerja di pemerintah daerah dalam menangani masalah pelayanan. Para pimpinan daerah dikabarkan sudah mengambil tindakan disipliner kalau jawaban tidak diberikan secara memuaskan. Pemerintah provinsi sekarang sedang menyiapkan sebuah petunjuk untuk meniru penerapan sistem tersebut di semua kota dan kabupaten yang tersebar di Aceh, sambil mencoba memper-timbangkan versi mereka sendiri yang tidak terbatas pada memonitor kinerja daerah tetapi juga dapat menanggapi masalah rehabilitasi dan rekonstruksi di tingkat wilayah.

Sistem Manajemen Informasi Pelanggan

Uraian: Sistem manajemen informasi pelanggan adalah database komputer untuk mengelola informasi mengenai pelayanan publik yang disampaikan kepada pelanggan, misalnya, masalah kesehatan di Puskesmas dan rumah sakit pemerintah. Tujuannya adalah untuk memberikan pelayanan secara lebih cepat, lebih mudah, lebih murah dan lebih

akurat dengan menyediakan data yang lengkap dan handal kepada pemberi jasa layanan, dan pada saat yang sama dapat meningkatkan kepuasan pelanggan.

Contoh: Pada tahun 2005, Dinas Kesehatan Daerah Kota Madiun, Jawa Timur memakai sistem manajemen informasi dan pendaftaran pasien melalui komputer yang menjanjikan dari sebuah Puskesmas di kota Ngawi yang terletak di kabupaten sebelahnya. Dengan bantuan sebuah LSM, Dinas Kesehatan Kota Madiun menguji dan mengembangkan lebih lanjut di sebuah klinik rintisan. Begitu dianggap stabil, sistem tersebut dikembangkan ke lima Puskesmas lain di Madiun, sedangkan Dinas Kesehatan mengembangkan sebuah sistem untuk melacak kinerja setiap klinik.

Kompilasi data kesehatan bulanan yang semula membutuhkan waktu satu hari penuh sekarang hanya perlu waktu satu jam. Selain itu, klinik sudah mulai mencatat kehadiran dan ketepatan waktu para karyawan serta perlindungan asuransi kesehatan bagi masyarakat miskin dan termarjinalisasi. Karena volume data yang meningkat pesat, penerapan sistem tersebut dirancang ulang, dan pada awal tahun 2009 sistem yang diperbarui dapat diakses *online*.

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik

Uraian: Unit pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik adalah organisasi yang ditugasi untuk mengelola pengadaan barang dan jasa melalui website, dengan demikian mengganti prosedur tender manual. Kualifikasi setiap penjual yang ingin menyerahkan tender harus bisa diakses melalui website pemerintah, dan kalau berhasil, akan menerima ID digital dan kunci. Di negara seperti Indonesia, dimana saluran internet masih sering kurang baik, sistem ini akan menyebabkan masalah sistem yang begitu

besar. Selain itu, tidak ada satu sistem pun yang seratus persen dapat menghilangkan peluang perbuatan curang. Meskipun demikian, potensi keuntungannya demikian besar terkait dengan penghematan biaya administrasi, transparansi dan akuntabilitas.

Contoh : Beberapa tahun yang lalu, pemerintah pusat mulai mencanangkan pemakaian pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik untuk pemerintah daerah sebagai bagian dari usaha reformasi pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pemerintah pusat memilih beberapa provinsi yang kemungkinan besar akan sukses dalam hal ini, dan dengan bantuan program negara donor, memberikan bantuan untuk memasang sistemnya.

Pada tahun 2007, pemerintah provinsi Jawa Barat memutuskan siap untuk menggunakan pengadaan barang dan jasa secara elektronik, dan kemudian mendapatkan bantuan dari pemerintah pusat dan negara donor untuk mempersiapkan fasilitas, memasang *software*, dan melatih staff untuk mengoperasikan sistem tersebut.

Lalu pemerintah membuat beberapa peraturan dan mendirikan Unit Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). Badan yang baru ini dilengkapi dengan staf, kantor dan alat telekomunikasi yang handal. Sesudah peluncuran resmi Juli 2008, lembaga ini menghadapi penolakan dari beberapa badan pemerintah daerah dan penjual yang mengatakan bahwa koneksinya lambat dan sistemnya tidak mudah sehingga memperlambat pengadaan barang dan jasa. Meskipun sistemnya memang belum sempurna, keluhan mendasar dan dibelakangnya adalah bahwa pengadaan barang dan jasa yang transparan kurang diterima. LPSE sudah menjawab tantangan tersebut dengan terus menerus membantu meningkatkan proses dan memperbaiki fasilitasnya.

Faktor-Faktor Yang Menunjang Keberhasilan Pelaksanaan

Kepemimpinan Yang Berkomitmen

Ini merupakan sebuah prasyarat dalam memulai sebuah perubahan. Idealnya, baik Bupati/Walikota dan para Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) harus terus menerus mendukung pemberian pelayanan masyarakat yang transparan dan akuntabel. Dukungan aktif dan nyata mereka merupakan langkah penting pertama dalam pembuatan keputusan dan alokasi sumber terkait usaha perbaikan pelayanan publik.

Penerapan perbaikan tatacara manajemen melalui maklumat pelayanan di Deli Serdang, Sumatera Utara, memberikan contoh baik apa yang bisa dilakukan oleh kepemimpinan yang berkomitmen. Adanya tawaran dari sebuah LSM untuk memberikan bantuan teknis kepada kabupaten Deli Serdang nampaknya terhenti selama beberapa bulan karena para politisi daerah nampaknya tidak berminat. Meskipun demikian, begitu Bupati dapat mengatasi keengganan mengenai usulan bantuan teknis, para pemangku kepentingan setempat mulai bersuara nyaring mengenai pelayanan kesehatan yang berjalan buruk, dan dia menjadi pendukung utamanya. Empat tahun kemudian, Deli Serdang menjadi kabupaten yang berkinerja cemerlang, karena berhasil menyelesaikan program rintisan keunggulan pelayanan di empat Puskesmas daerah, kemudian berlanjut mencapai 10 (sepuluh) Puskesmas lagi di kabupaten itu. Tidak hanya sampai di situ, Bupati yang sama juga secara terus terang menyatakan dirinya, Dinas Kesehatan Daerah, dan lima SKPD pemerintah daerah lainnya berkomitmen untuk menerapkan prinsip manajemen pelayanan publik yang baik melalui penggunaan maklumat pelayanan dengan mengambil contoh Dinas Kesehatan setempat.

Satu pusat Pelayanan Satu Atap di Pinrang, Sulawesi Selatan, juga mendapatkan keuntungan dari kepemimpinan kuat seorang Bupati. Didukung oleh kebijakan nasional yang baru untuk meningkatkan peran

kecamatan-kecamatan, pada tahun 2009 Bupati Pinrang yang baru terpilih memutuskan untuk mengembangkan jangkauan pelayanan agar disediakan melalui pusat pelayanan terpadu yang dirintis di kecamatan Palateang, dan Bupati juga mempunyai komitmen untuk terus mengembangkannya ke-11 kecamatan lainnya sebelum masa jabatannya habis tahun 2014. Kepemimpinan yang berkomitmen seringkali merupakan agen perubahan satu-satunya dalam melaksanakan reformasi.

Alat dan Metodologi Yang Tepat

Pemerintah daerah yang siap untuk melakukan pembaharuan biasanya mencari ilmu pengetahuan dan instrumen yang tepat untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Dalam banyak hal, perubahan hanya dapat dilaksanakan sesudah para pemangku kepentingan setempat yakin bahwa mereka mempunyai instrumen yang benar, dan bahwa mereka dapat menyelesaikan pekerjaan tersebut. Misalnya, pendekatan STPP dapat dengan cepat diterima oleh kelompok pemangku kepentingan setempat karena metodenya praktis untuk mengembangkan pelayanan secara bertahap. Penggunaan alat-alat elektronik seperti portal pengadaan barang dan jasa secara elektronik, sistem informasi pelanggan, dan SMS yang sudah dijelaskan diatas juga menarik minat dalam pembuatan terobosan pola-pola perbaikan pelayanan publik. Dalam arus yang sama, instrumen akuntabilitas seperti yang dipakai dalam mendukung perbaikan pelayanan, misalnya maklumat pelayanan, dengan mudah dapat diterima kalau sesuai dengan tujuan mereka, serta tidak terlalu sukar atau mahal dalam penerapannya.

Peluang Untuk Mempelajari dan Mereplikasi Pembaharuan

Keberhasilan penerapan pembaharuan dalam sebuah wilayah administrasi dapat

mendorong peniruan, tidak hanya ke SKPD lain di pemerintahan yang sama tetapi juga dalam wilayah pemerintahan lain. Sesudah provinsi Jawa Barat berhasil menciptakan satuan kerja baru di pemerintah daerah untuk pengadaan barang dan jasa secara elektronik, LSM membantu menyebarkannya ke provinsi Sumatera Barat, yang segera menciptakan satuan kerja serupa dengan mengambil model dari provinsi Jawa Barat. Kota Banda Aceh kemudian mencontoh dengan melancarkan versi mereka sendiri dengan bantuan LSM tersebut tentunya.

Keberhasilan penerapan metodologi perencanaan tindakan dan pemakaian maklumat pelayanan di seluruh satuan kerja pemerintahan daerah di Deli Serdang, Sumatera Utara menarik perhatian para pimpinan di dua kabupaten lain di Sumatera Utara, Tebing Tinggi dan Serdang Bedagai, yang kemudian mengeluarkan keputusan yang serupa bagi satuan kerja di pemerintah daerahnya agar menerapkan maklumat pelayanan dengan berdasarkan pengalaman mereka sendiri untuk peningkatan pelayanan dalam pengembangan dan pendidikan usaha kecil dan menengah. Kemudian, Tebing Tinggi, sesudah membuka pusat pelayanan terpadu untuk pengembangan usaha daerah, mulai kedatangan tamu dari kabupaten-kabupaten lain yang tertarik untuk mencontoh pola tersebut.

Sistem informasi data pasien yang dikembangkan untuk Puskesmas di Kota Madiun, Jawa Timur, juga menarik minat kabupaten lain di Madiun dan Kediri, Jawa Timur, yang mempersiapkan diri untuk menggunakannya di Puskesmas lingkungannya sendiri, dengan memanggil Dinas Kesehatan Madiun dan konsultan sistem agar memberikan pelatihan. Pada waktu yang bersamaan, lima Puskesmas di kabupaten Deli Serdang di Sumatera Utara memper-

timbangkan untuk mengikutinya begitu perangkat keras komputer mereka memadai.

Badan-Badan Yang Dapat Membantu Melembagakan Reformasi

Sebuah faktor penting dalam pelaksanaan dan penerusan reformasi adalah adanya lembaga swadaya masyarakat, universitas dan pemberi layanan lain yang dapat mengadvokasi reformasi, menyediakan saran teknis, dan memfasilitasi pelaksanaan agenda reformasi. Sebagai katalist, lembaga-lembaga tersebut mampu memotivasi para pemangku kepentingan daerah, menjaga momentum selama proses reformasi yang sering kali berjalan tidak jelas, memonitor dan mengevaluasi kemajuannya, dan bertindak sebagai lembaga pengawas untuk menjaga produknya. Dalam beberapa pembaharuan di atas, pemerintah daerah membawa serta para penyedia pelayanan dari universitas dan institusi lain untuk membuat bahan-bahan serta memberikan pelayanan konsultasi, dan dengan demikian memperkuat prospek bahwa lembaga-lembaga ini dapat terus memberikan dukungan dan menyebarkan pembaharuan bagi pemerintah-pemerintah daerah lainnya. Secara bertahap, pasar untuk pelayanan konsultasi bertumbuh.

Misalnya, Pusat Pengembangan Kesehatan Masyarakat Universitas Diponegoro di Semarang telah membantu sejumlah Kantor Dinas Kesehatan Daerah dalam pengembangan maklumat masyarakat dan kebijakan asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin. Badan usaha swasta PT Inovasi Tritex Informasi Bandung membantu pemerintah daerah membuat sebuah web-site untuk mengelola informasi masyarakat. Dan Pusat Kebijakan Ekonomi dan Masyarakat, Universitas Gajah Mada di Yogyakarta melatih pemerintah daerah dalam mengkontrakkan pelayanan masyarakat dengan tujuan untuk menggalakkan kemitraan swasta dan pemerintah. Adanya LSM merupakan

“mediator” awal antara lembaga-lembaga ini dengan pemerintah daerah, tetapi sekarang mereka semua sedang mengembangkan bisnis sendiri secara independen. Pemerintah daerah membuka kerjasama usaha dengan mereka dalam jangka waktu lama sehingga pembaharuan dapat dilembagakan dengan lebih mudah.

Kerangka Kebijakan Yang Memungkinkan

Sebagian dari kasus yang disebutkan di paragraf sebelumnya didukung oleh peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia. Peraturan ini seringkali merupakan prasyarat yang memberikan kewenangan bagi para pejabat daerah untuk maju. Peraturan tersebut juga membantu menciptakan pasar pelayanan konsultasi dalam membantu pemerintah daerah melembagakan arahan-arahan tersebut. Departemen Dalam Negeri telah membuat pembaharuan, serta telah mendorong panduan pelatihan terkait dan penerapannya, dan sekarang ini sangat berminat menyebarkannya di seluruh wilayah administrasi pemerintahan di Indonesia. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Departemen Pekerjaan Umum telah menyaksikan pendirian Badan Layanan Umum Daerah Sistem Penyediaan Air Minum di Aceh Jaya, mendorong pembuatan panduan pelatihan, dan memasukkannya ke dalam kurikulum pelatihannya. Departemen di Pusat ini sudah mendiseminasikan kebijakan melalui proses sosialisasi, dan bermitra langsung dengan lembaga pemberi jasa sampai pemberian pelatihan dan bahan-bahan.

Kesimpulan dan Saran

Inisiatif reformasi harus dimulai dari tindakan inovatif yang sederhana, dimana komitmen dan sumber relatif mudah didapat, dan bahwa hal tersebut akan membangkitkan rasa percaya diri dan pengalaman sebelum dilakukan pengembangan dan perluasan. Pemerintah daerah bisa memperoleh manfaat

adanya bantuan dalam membina reformasi, memberikan advokasi, memfasilitasi kelompok pemangku kepentingan dalam melaksanakan agenda reformasi, memonitor kinerja, dan mengawali serta mereplikasikan hasilnya.

Sebuah kajian menunjukkan bahwa sebaiknya dilakukan pembinaan kemitraan antara konsultan dan pemerintah daerah untuk mengembangkan kapasitas dan memberikan keterampilan kepada pemerintah daerah setempat. Penciptaan pasar untuk pelayanan konsultasi dan advokasi mencakup jejaring dan advokasi diantara lembaga profesional dan praktisi, badan pengawasan publik, dan organisasi pengawas serta kelompok lembaga swadaya masyarakat. Selain itu, perlu pengembangan pasar untuk instrumen yang sesuai dengan pembangunan kapasitas, terutama instrumen yang dibantu pemerintah. Keefektifan instrumen yang dibuat oleh proyek negara donor harus diuji bersama mitra pemerintah agar mendapat jaminan dari pemerintah, serta dimasukkannya instrumen tersebut dalam kurikulum pelatihan pemerintah. Bahkan tanpa reformasi birokrasi secara menyeluruh, masih mungkin memperkuat sistem berbasis prestasi yang memberikan akreditasi kepada para konsultan, dan memberikan penghargaan dan insentif atas kinerja baik pemerintah daerah dan mitra mereka saat ini. Program negara donor yang mengawali dan mendukung perubahan harus membantu pemerintah daerah sehingga mereka siap mengelola pelayanan publik melalui sarana mereka sendiri, sambil mencari penyedia pelayanan jasa yang terpercaya untuk membantu mereka melaksanakan hal tersebut. Dalam hal ini, universitas-universitas mungkin dapat memberikan jaminan terbaik dalam pelaksanaan pelayanan yang nampaknya kehadirannya lama.

Singkatnya, agar pembaharuan dalam manajemen pelayanan publik dapat terlaksana dalam tingkat yang berarti, beberapa kom-

ponen harus sudah siap. *Pertama*, harus ada komitmen jelas untuk perbaikan manajemen dalam satu atau dua bidang. *Kedua*, harus ada 'pasar' yang dapat menggabungkan para pemangku kepentingan lokal dengan konsultan handal, menggunakan instrumen dan metodologi yang dapat menginspirasi tindakan dan sejauh mungkin diakui pemerintah. *Ketiga*, pihak setempat yang saling bekerja sama harus melaksanakan itu dalam kurun waktu lama agar dapat membangun kepercayaan dan rasa percaya diri, dan membangkitkan momentum yang cukup, komitmen politis dan capaian agar keberhasilan demi perbaikan akan berkelanjutan. *Keempat*, para pelaku lokal harus secara aktif mengejar dan mengambil peran penuh atas pembelajaran, jejaring, pembagian sumber, berbagi pengalaman, dan peluang lain yang dapat membawa mereka ke capaian yang lebih tinggi. *Kelima*, pendekatan paling efektif bagi peningkatan pelayanan nampaknya akan terus maju secara perlahan, dengan menggunakan skema tindakan sebagai "batu susun" untuk pelaksanaan perbaikan-perbaikan sederhana yang mempunyai kemungkinan berhasil, dan akan terus bertahan sebelum menangani program perbaikan pelayanan yang lebih rumit.

Selain itu juga, dengan berbagai variasi kondisi sosial, ekonomi dan politik, paparan di atas telah memberikan beberapa pemikiran baru dan inovatif yang kiranya bisa diadopsi dalam rangka pembenahan kinerja SDM aparat pemerintah di tanah air. Beberapa hal diantaranya adalah sebagai berikut ini:

Pertama, upaya pembenahan kinerja SDM aparat pemerintah harus diawali dengan komitmen politik, baik pada tingkat makro maupun mikro. Pengalaman yang diuraikan di atas memperlihatkan bahwa langkah pembenahan kinerja adalah juga langkah legislatif. Yaitu bahwa upaya peningkatan kinerja selalu diwadahi dalam sebuah aturan hukum yang secara tegas mengatur perilaku

aparatus, adopsi nilai-nilai baru, pembenahan manajemen, struktur, sistem, dana sebagainya. Langkah legislatif tersebut diikuti secara konsisten dengan langkah administratif yang antara lain terlihat dari adanya alokasi badan implementasi tertentu, otoritas, serta sumberdaya pendukung lainnya.

Kedua, proses pembenahan kinerja aparatus di atas senantiasa dilihat sebagai upaya yang sangat serius dan perlu segera dilakukan. Semua yang dipaparkan di atas memiliki badan atau komisi khusus yang diberi tanggung jawab untuk mengawal proses pembenahan tersebut. Badan tersebut sekaligus juga bertugas melakukan evaluasi, perbaikan, peninjauan kembali, dan sebagainya. Sekilas, langkah ini merefleksikan adanya *sense of urgency* dari pemerintah khususnya di daerah setempat/lokal tersebut untuk menempatkan pembenahan kinerja sebagai prioritas utama dengan berbagai alasan yang juga sudah diuraikan sebelumnya.

Ketiga, semua pembenahan yang dilakukan memberikan perhatian yang sangat besar pada aspek manusia. Perhatian itu diberikan pada setiap aspek pembenahan seperti ketentuan rekrutmen, penempatan, dan promosi. Dalam kaitan dengan itu, masalah nilai menempati sentra upaya pembenahan. Etos kerja, akuntabilitas, responsivitas, meritokrasi, profesionalisme, sensitivitas, dan produktivitas adalah beberapa nilai penting yang mendapat perhatian khusus di pemerintahan daerah setempat. Realisasi nilai-nilai tersebut menjadi sasaran utama dari program pembenahan yang sudah dan sedang dilakukan. Nilai-nilai tersebut selanjutnya dibakukan sebagai bagian integral dari beberapa *public service code of conduct*. Realisasi nilai-nilai tersebut juga sangat bergantung pada beberapa hal seperti menciptakan struktur dan mekanisme manajerial yang kondusif, reformasi berbagai aturan pelayanan publik untuk memperkenalkan dan mengadopsi nilai-nilai tersebut, implementasi

sistem rekrutmen, pengembangan karir, dan gaji yang berdasarkan prinsip meritokrasi, dan perbaikan teknologi pendukung serta program-program pelatihan.

Keempat, kendati sudah dijalankan secara sungguh-sungguh dengan komitmen yang tinggi, namun langkah pembenahan kinerja pelayanan publik tidak dengan serta merta dapat membawa hasil yang diinginkan. Realisasi sasaran pembenahan sangat tergantung pada beberapa variabel lain, khususnya oleh dukungan sumberdaya manusia itu sendiri. Dengan demikian, baik komitmen, otoritas, sumberdaya finansial, dan kerangka kelembagaan saja tidak cukup. Langkah pembenahan harus disertai dengan ketersediaan orang-orang yang berkualitas untuk mendukung proses tersebut.

Kelima, walaupun masih mengandung sejumlah keterbatasan, uraian tersebut di atas setidaknya sudah memberikan gambaran sekilas tentang bagaimana kinerja aparatus pemerintah seharusnya diukur. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa proses pengukuran tersebut harus merupakan proses sistemik yang didasarkan pada aturan yang jelas. Aturan dimaksud dengan semata-mata berorientasi pada 'tertib administrasi' tetapi harus didasarkan pada nilai-nilai yang sudah diuraikan pada poin sebelumnya. Dengan kata lain, proses penilaian kinerja aparatus tidak ditujukan untuk kepentingan administrasi semata, seperti melihat tingkat loyalitas seorang aparatus terhadap unit kerja dan atasannya, tetapi lebih sebagai bagian integral untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas pelayanan publik secara umum. Oleh karenanya, butir-butir penilaian yang bersifat subjektif harus dieliminasi dengan menempatkan butir-butir penilaian substantif yang berkaitan dengan kontribusi seseorang terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik

Daftar Pustaka

- Dwiyanto, Agus, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nurmandi, Achmad, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik*, PT Sinergi Visi Utama, Yogyakarta.
- Program LGSP-USAID, Jakarta, 2009.
- UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Sistem Informasi Manajemen Puskesmas (SIMPUS)-Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2009