

DISAIN DAN INSTRUMEN PENILAIAN *BEST PRACTICES* PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH DI ERA OTONOMI DAERAH

Deddy Mulyadi

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung 40115,

E-mail: demul01@yahoo.com

Design and Instrument for Best Practice Evaluation of Local Public Services in the Decentralization Era

Decentralization is expected to bring about better public services for local citizens. Some regions have proved that they are able to provide better services to their citizens through decentralization. Several of them have even been able to produce innovations in the form of prime public services in certain fields. These widely known prime public services lead to the emergence of public service 'best practices' in some regions. The question is how to judge that the service delivery in a region can be categorized into a best practice. This article tries to convey some theoretical and practical design and instrument for evaluating whether or not the local services can be acknowledged as 'best practices'. Thus in the future, there will be an objective guideline to evaluate 'best practice' services by using certain standardized term of reference.

Keywords: Best practices, service, local government

A. PENDAHULUAN

Bila kita menelusuri berbagai referensi yang membahas tentang otonomi daerah, maka secara universal tujuan diselenggarakan otonomi daerah adalah agar daerah yang diberi otonomi dapat memberikan dan/atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang lebih baik kepada warga masyarakat (*prime public services delivery*). Hal yang sama juga tersirat dalam kebijakan otonomi daerah yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia. Dalam UU No. 22 tahun 1999 dinyatakan bahwa tujuan diselenggarakan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan *pelayanan* dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan dan memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Demikian juga dalam UU No. 32 tahun 2004, yang merupakan penyempurnaan dari UU No. 22 tahun 1999, dalam *point* menimbang (a) menyatakan bahwa: "Pemerintah Daerah...menjalankan otonomi untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam NKRI".

Berlandaskan pada rumusan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah pada intinya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang operasionalisasinya diwujudkan melalui kegiatan pelayanan publik. Hal tersebut sungguh beralasan karena pemerintah daerah adalah unit organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sehingga dinilai paling mampu menerjemahkan aspirasi, kebutuhan,

permasalahan dan kepentingan warga masyarakat setempat. Apalagi permasalahan, aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan itu beranekaragam sesuai kondisi dan karakteristik daerah masing-masing, pemerintah pusat pasti tidak akan efektif dalam menanganinya. Oleh karena itu, orang sering berpendapat bahwa pengelolaan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasilguna, salah satunya ditentukan oleh sejauhmana pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan optimal kepada seluruh lapisan warga masyarakat di daerah.

Namun, apakah dalam realita tujuan tersebut telah terpenuhi oleh seluruh Pemerintah Daerah? Jawabannya pasti beranekaragam. Karena jika kita memperhatikan fenomena empiris-obyektif yang dimuat di media masa, laporan penelitian dari MENPAN, maupun dari hasil-hasil kajian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara, dan lembaga-lembaga penelitian lainnya seperti PSK UGM, secara umum terlihat bahwa hampir sebagian besar pemerintah daerah belum memberikan hasil yang memuaskan tentang pelayanan publik. Kinerja pelayanan publik terlihat masih belum optimal bahkan ada yang masih buruk. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya prosedur dan mekanisme pelayanan yang belum efisien dan cenderung berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, diskriminatif, kurang konsisten sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya), serta masih dijumpai adanya praktik pungutan liar dari oknum yang meminta imbalan yang tidak semestinya, dan banyak memberikan peluang terjadinya KKN. Di lain pihak, masyarakat sendiri sebagai pengguna utama pelayanan publik masih kurang peduli untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap instansi pemerintah yang memberikan pelayanan publik.

Walaupun demikian terdapat pula beberapa daerah yang berhasil memanfaatkan momentum kebijakan otonomi daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sehingga, meskipun secara umum gambaran kinerja pelayanan publik di sebagian besar daerah belum menunjukkan hasil yang memuaskan, ada beberapa daerah yang telah berhasil menunjukkan kinerja yang baik dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan di Kabupaten Sragen - Jawa Tengah misalnya, Pemerintah Daerah di sana telah mampu memberikan pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk hanya dalam waktu setengah jam. Demikian juga pelayanan publik yang lain, diberikan serba prima: mudah, cepat, transparan, dan pasti, dengan standar yang bisa *disetarakan* dengan mutu pelayanan internasional. Ini yang disebut *one stop service*. Birokrasi mewujudkannya dengan riil bahwa di Kabupaten Sragen ada kepastian hukum. Selain itu, kesadaran ideal bahwa birokrat bukan penguasa, melainkan pelayan bagi masyarakat di Kabupaten Sragen perlahan berubah menjadi kesadaran sosiologis. Hal itu diwujudkan mulai dari puncak pimpinan, dan itu dibuktikan oleh Bupati Sragen sendiri sampai kepada seluruh elemen *stakeholders*, termasuk pihak swasta. Pungutan liar dihapus. Industri dikembangkan secara baik sehingga hasil usahanya dapat memasuki wilayah perdagangan global. Sepotong batik buatan rakyat misalnya, harganya bisa mencapai tiga juta sampai lima juta rupiah. Batik ini dijual tidak saja di dalam negeri tetapi juga diekspor ke luar negeri. Demikian juga kerajinan rakyat bikin centong nasi, pisau dapur, industri kaca dan aluminium, berkembang dengan pesat. Rakyatnya menjadi senang karena masyarakat dibantu dalam pemasarannya.

Bupati menyediakan anggaran 72,7 miliar rupiah untuk melayani kebutuhan pengusaha dengan kategori *micro finance*, yang di mana-mana ditelantarkan sistem perbankan kita. Di Kabupaten Sragen, Bupati memanusiaikan mereka, akibatnya peningkatan pelayanan publik di daerah itu justru berdampak pada peningkatan

pendapatan daerah yang naik sampai 250 persen (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0612/10/persona/3158047.htm>). Khusus untuk kondisi ekonomi, terjadi perkembangan yang cukup signifikan sebelum dan setelah diadakan pelayanan publik prima pada tahun 2002 dan 2003. Investasi Industri mikro, kecil dan menengah meningkat dari Rp 30,7 miliar pada tahun 2002 menjadi Rp 35,2 miliar pada tahun 2003 (naik 16,6 persen). Investasi industri besar meningkat dari 110 miliar pada tahun 2002 menjadi Rp 394,8 miliar pada tahun 2003 (naik 213 persen). Penyerapan tenaga kerja sektor industri juga meningkat dari 28.976 orang pada tahun 2002 menjadi 41.800 orang pada tahun 2003 (naik 44,29 persen).

Keberhasilan pelayanan kepada masyarakat dapat kita temui juga di Kabupaten Jembrana, Bali. Di daerah tersebut ditemukan sejumlah kebijakan yang prorakyat, meskipun Pemkab Jembrana memiliki keterbatasan Pendapat Asli Daerahnya (PAD). Kebijakan tersebut antara lain membebaskan siswa sekolah negeri dari biaya SPP (Sumbangan Pembinaan Pendidikan) sejak tingkat SD sampai SMU atau sederajat. Bahkan para siswa juga diberi bantuan buku-buku pelajaran. Sedangkan siswa di sekolah swasta, Pemkab Jembrana menyediakan bantuan berupa beasiswa bagi sejumlah siswa berprestasi. Khusus untuk menggratiskan pendidikan, Pemkab pada tahun 2005, mengalokasikan anggaran sekitar Rp 89 milyar.

Demikian juga yang terjadi di Kabupaten Solok. Sistem Pelayanan *Satu Pintu Plus* di Kabupaten Solok, menjadikan masyarakat Kabupaten Solok memperoleh pelayanan perijinan dan pembuatan dokumen secara paripurna dan lebih bermutu. Selain itu, dengan adanya sistem ini, biaya yang dikeluarkan masyarakat menjadi relatif lebih ringan dan transparan. Sedangkan dilihat dari sisi Pemerintah Daerah, kinerja dan profesionalisme lembaga-lembaga pelayanan pemerintah semakin meningkat. Manfaat lain yang diperoleh dengan diterapkan Sistem Pelayanan Satu Pintu Plus di Kabupaten Solok adalah: (1) masyarakat terlindungi dan merasa aman dalam memperoleh pelayanan pengeluaran izin dan pembuatan berbagai dokumen; (2) pelayanan pengeluaran izin dan pembuatan berbagai dokumen dapat diselenggarakan dengan lebih merata dan dapat menjangkau seluruh masyarakat; (3) pelayanan pengeluaran izin dan pembuatan berbagai dokumen dapat diselenggarakan secara komprehensif melalui model pelayanan terpadu; dan (4) pembiayaan pengeluaran izin dan pembuatan berbagai dokumen lebih efisien dan efektif karena adanya tarif yang jelas dan resmi dari Pemerintah Kabupaten. Keberhasilan penerapan Sistem Pelayanan Satu Pintu Plus di Kabupaten Solok menimbulkan reaksi positif dari masyarakat dan investor.

Best practices pelayanan publik dipraktikkan juga di Kabupaten Sleman, selain kualitas pelayanan administratif/perijinan yang baik melalui Kantor Unit Pelayanan Terpadu Perijinan Satu Atap (UPTPSA) dengan mekanisme kemitraan dengan beberapa perwakilan LSM setempat, pihak akademisi, perwakilan asosiasi sektor swasta (INKINDO), dalam bidang kesehatan pun diakui secara nasional bahwa Pemkab Sleman telah berhasil memberikan pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat yang dinilai dari beberapa aspek, seperti: pengelolaan jasa pelayanan kesehatan masyarakat, dukungan masyarakat tinggi untuk program kesehatan, SDM di lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman bagus dan tinggi, kegiatan peningkatan SDM kondusif, dukungan dana dari Pemda untuk dinas kesehatan begitu kuat, perencanaan anggaran dilakukan secara terinci, koordinasi lintas sektor bagus, sistem *reward and punishment* jelas dan dilaksanakan, badan swasta dilibatkan dalam pembinaan wilayah, *attitude* staf selalu

ditingkatkan untuk menuju pada *customer oriented*, dan redistribusi 100% dikembalikan pada puskesmas.

Mempertimbangkan ada beberapa pemerintah daerah yang diakui secara nasional memiliki *best practices* dalam pelayanan publik, mendorong penulis untuk menelaah lebih lanjut, baik secara konseptual maupun mengkajinya melalui pengalaman dari beberapa daerah *best practices* tersebut, untuk merumuskan instrumen penilaian yang barangkali akan bermanfaat bagi pemerintah dalam menilai apakah suatu daerah itu dapat dikategorikan ke dalam kelompok *best practices* pelayanan publik atau tidak.

Untuk sampai pada tujuan tersebut, maka kiranya pada awal tulisan ini terlebih dahulu perlu adanya pemahaman yang komprehensif tentang konsep-konsep dasar terkait dengan pelayanan publik dan keberhasilan pelayanan publik yang optimal atau *best practices* pelayanan publik.

B. MAKNA PELAYANAN DAN PELAYANAN PUBLIK

Terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. DeVrye (1994,8) mengatakan ada dua pengertian yang terkandung didalamnya, yakni “...*the attendance of an inferior upon a superior* atau *to be useful*”. Pengertian pertama mengandung unsur ikut serta atau tunduk dan pengertian kedua mengandung suatu kebermanfaatan atau kegunaan. Pengertian kedua dari pendapat DeVrye tersebut sejalan dengan pendapat Davidow Uttal yang memberikan pengertian lebih luas yaitu “...*whatever enhances customer satisfaction*”. Dengan demikian, dikatakan bahwa pelayanan merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Di sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dari berbagai pengertian. Frederickson (1997: 21) mengungkapkan pengertian *public* dari bahasa Yunani, yakni: “...*The public as a political community-the polis-in which all citizens (that is adult males and non slaves) participated.*” Artinya, publik merupakan suatu masyarakat-polis dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Kemudian berkembang di Inggris modern bahwa “...*the public to mean all the people in a society, without distinguish between them*”. Kedua pengertian ini saling memperkuat pengertian publik atau masyarakat, yakni semua penduduk tanpa kecuali dalam suatu komunitas yang ikut berpartisipasi di dalam pemerintahan.

Terminologi pelayanan dan publik tersebut, memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik didefinisikan oleh Roth (1987,1) sebagai “*any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)*”. *Any services* yang diungkapkan oleh Roth berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap barang publik maupun barang setengah publik. Sejalan dengan karakteristik barang seperti dikemukakan sebelumnya, kegiatan pelayanan publik dikatakan oleh Londsdales & Enyedi (1991: 3) sebagai “*something made available to the whole of population, and it involves things which people cannot provide for themselves, i.e. people must act collectively.*” Pengertian ini memberikan ciri bahwa setiap orang tidak dapat menyediakan kebutuhannya sendiri melainkan harus disediakan secara berkelompok. Sementara itu menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 tahun 2003, pelayanan publik dimaknai sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan

publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan atau secara sempit lagi pelayanan publik dapat dimaknai sebagai aktivitas pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Berkaitan dengan upaya atau aktivitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, bila kita tinjau ke belakang melihat perkembangan konsep pelayanan publik dalam konteks Ilmu Administrasi Publik maka sebetulnya sudah diperkenalkan oleh Woldrow Wilson pada tahun 1887. Ia mengatakan bahwa sebagai administrator dalam penyelenggaraan pemerintahan, tugas pemerintah adalah melayani kepentingan masyarakat melalui pengoperasionalisasian kebijakan yang dibuat oleh para politisi. Oleh karena itu, setiap lembaga atau instansi pemerintahan memiliki kewajiban untuk melayani masyarakat, atau istilah dalam konteks Indonesia disebut sebagai abdi masyarakat.

Hal tersebut diakui juga dalam sistem pemerintahan mana pun termasuk yang paling liberal sekalipun. Peran negara, khususnya pemerintah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menjadi hal yang penting. Peran tersebut menjadi lebih penting lagi ketika para pakar ekonomi dan administrasi publik mengakui bahwa pasar tidak dapat menyelesaikan semua persoalan dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam bidang ekonomi yang berkaitan dengan *public goods*. Intervensi pemerintah terhadap pengelolaan *public goods* diperlukan untuk mengurangi apa yang disebut sebagai dampak kegagalan pasar (*market failure*), kekakuan harga (*price rigidities*) dan dampak eksternalitas pada lingkungan alam dan sosial.

Masalah *public goods* merupakan pengecualian (*exception*) di dalam sistem dan mekanisme pasar agar kemanfaatannya tidak jatuh ke tangan perorangan, maka pemerintah wajib mengambil peranan aktif karena komoditi tersebut sangat diperlukan masyarakat umum. Demikian juga masalah eksternalitas, pasar tidak dapat mengakomodasi masalah-masalah eksternalitas yang timbul karena persaingan antara institusi-institusi ekonomi.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pemerintah dalam pelayanan publik diperlukan untuk melindungi kepentingan masyarakat, termasuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat berupa barang dan jasa secara adil dan merata demi mencapai kepuasan yang optimal bagi masyarakat. Dengan demikian pemerintah sebagai *service provider* bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima. Untuk itu pemerintah harus giat menilai diri sendiri agar semakin antisipatif, kompetitif dan dapat menggunakan penilaian tersebut untuk ukuran keberhasilan pemerintah sendiri dalam menjalankan fungsi dan perannya memberikan pelayanan kepada masyarakat.

C. BENTUK-BENTUK PELAYANAN PUBLIK

Secara umum bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, dapat dikategorikan dalam beberapa jenis, yaitu: pertama, pelayanan kebutuhan dasar dan kedua, pelayanan administratif/perijinan. Pelayanan dasar adalah jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah dalam bentuk barang dan jasa yang meliputi bidang pendidikan, kesehatan, air bersih dan transportasi umum. Sedangkan pelayanan administratif adalah segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat dan di Daerah baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Sementara dilihat dari aspek fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan, menurut Leach & Davis (1996: 3) memisahkannya dalam tiga fungsi, yaitu: "*public protection functions, strategic infrastructure functions, personal, and local environmental functions.*" Setiap fungsi dilakukan dengan tujuan. Pertama, *public protection functions*, merupakan pelayanan yang terkait dengan kebutuhan dasar manusia untuk merespon suatu kejadian yang sangat penting. Pelayanan ini dilakukan dengan melindungi masyarakat, dalam bentuk pertolongan kepada masyarakat bila terjadi kebakaran, perlindungan yang dilakukan oleh polisi, menjaga kesehatan masyarakat, dan membuat standar produksi untuk menjaga keamanan bagi masyarakat. Di Indonesia pelayanan kepolisian dilakukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan untuk ketertiban kota yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja serta pelayanan pemadam kebakaran.

Kedua, *strategic infrastructure functions* merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah yang berkaitan dengan kebutuhan infrastruktur. Pelayanan yang diberikan dalam bentuk pelayanan transportasi, pembuangan sampah, pelayanan air bersih, dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomi.

Ketiga, *personal and local environmental functions* adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat, dalam bentuk pelayanan sosial, lingkungan yang bersifat lokal, pengumpulan sampah, pendidikan, kesehatan, perumahan, dan pertamanan.

Dalam praktiknya pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yang dilihat dari jenis produk layanan yang diberikan maka menurut Radminto, dkk. (2006) pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis yaitu: pertama, kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya: status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain: Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor, (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspur, sertifikat kepemilikan/penguasaan tanah dan sebagainya.

Kedua, kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.

Ketiga, kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

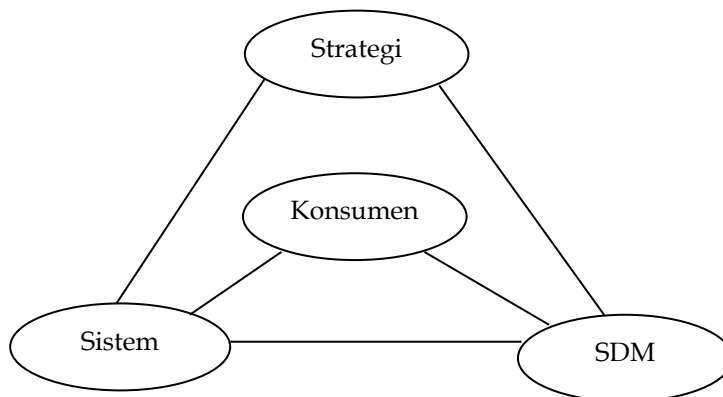
Semua bentuk pelayanan tersebut tersebut boleh dikatakan sebagai pelayanan publik yang bersifat primer sehingga pasarnya juga berbentuk monopoli (hanya disediakan oleh pemerintah), terkecuali untuk pelayanan pendidikan, kesehatan, air minum dan transportasi selain disediakan oleh pemerintah dapat juga disediakan pihak swasta (pasarnya oligopoli).

D. TELAAHAN TEORITIS FAKTOR-FAKTOR KEBERHASILAN PELAYANAN PUBLIK

Kebahagiaan pelayanan publik dapat dipahami juga dengan prestasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik atau dalam terminologi administrasi publik dikenal sebagai kinerja pelayanan publik. Bagi setiap organisasi publik atau instansi pemerintahan

di Pusat maupun di Daerah, penilaian terhadap kinerja merupakan hal yang penting. Pentingnya penilaian tersebut karena akan berfungsi bagi instansi pemerintah untuk dapat mengetahui pelayanan yang telah dilakukan dari segi kuantitas, kualitas, efektivitas, produktivitas, perilaku aparatur pelayanan, kepatuhan pada aturan perundang-undangan, dan sebagainya. Semua penilaian itu pada akhirnya bermuara pada suatu pencitraan secara umum bahwa aktivitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah dapat dikategorikan berhasil dan/atau gagal, yang pada akhirnya dapat dijadikan input perbaikan kinerja organisasi publik yang lebih baik di masa mendatang.

Jika kita meminjam pemikiran yang dikemukakan oleh beberapa pakar tentang berhasil atau gagalnya (baca: kinerja) suatu pelayanan publik, akan ditemukan beragam variasi pemikiran yang ditawarkan dengan beragam variabel yang menentukan atau yang dijadikan faktor penilainya. Albert dan Zemke (dalam Ratminto, 2006) mengemukakan bahwa organisasi-organisasi yang bergerak dalam bidang pelayanan yang sangat berhasil memberikan kepuasan kepada masyarakat memiliki tiga karakteristik penting yang dilakukan, yaitu: (1) strategi pelayanan yang tersusun secara baik; (2) para pelaksana di tingkat paling operasional atau ujung tombaknya memiliki orientasi yang jelas pada konsumen; dan (3) sistem pelanggan yang ramah. Ketiga aspek tersebut saling berinteraksi yang dikonseptualisasikan oleh Albert dan Zemke sebagai *The Service Triangle* (Segitiga Pelayanan). Hal tersebut dapat divisualisasikan pada gambar 1.

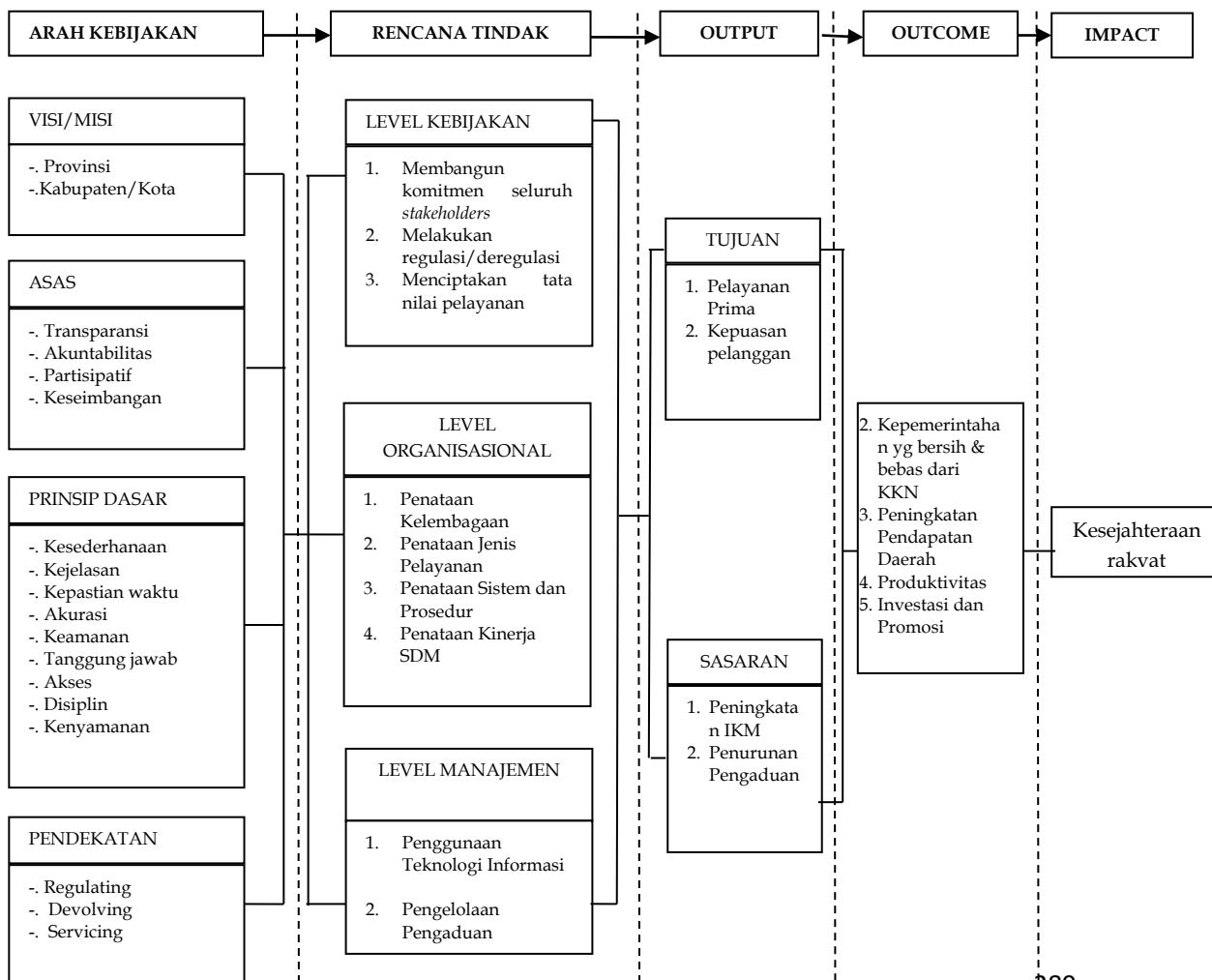


Gambar 1
Model Segitiga Pelayanan

Sedangkan menurut Dwiyanto (dalam Gedeona, 1998) suatu organisasi publik dikatakan berhasil memberikan pelayanan kepada masyarakat apabila faktor-faktor, seperti: produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas secara optimal diperhatikan oleh instansi atau organisasi publik. Produktivitas berkaitan dengan pemanfaatan secara optimal bahkan maksimal sumber daya yang tersedia dalam organisasi untuk menghasilkan *output* (barang/jasa) yang optimal bahkan maksimal. Kualitas layanan berkaitan dengan apakah produk atau jasa tertentu memenuhi atau bahkan melebihi harapan atau kepuasan pelanggan. Responsivitas berkaitan dengan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsibilitas berkaitan dengan sejauh mana proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan akuntabilitas berhubungan dengan sejauhmana kewajiban organisasi publik untuk mempertanggungjawabkan, melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, menjawab, memikul tanggung jawab serta kewajiban memberi perhitungan dan tunduk kepada penilaian (*judgement*) dari luar tentang pelayanan yang dilakukan.

Dalam pandangan yang lebih komprehensif dan sistemik, bahwa untuk menciptakan keberhasilan dalam pelayanan publik guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah maka sejak awal perlu dibentuk *grand design* kebijakan pengembangan sistem pelayanan publik daerah. Dengan langkah *pertama* adalah penentuan arah kebijakan dari pelayanan publik yang akan dilakukan, yang meliputi: penentuan visi dan misi, penentuan asas-asas pelayanan yang digunakan, penentuan prinsip dasar pelayanan, dan pendekatan apa yang digunakan; *kedua* melakukan rencana tindak, yang mencakup tiga level, yaitu: level kebijakan, level organisasional, dan level operasional; *ketiga* menentukan *output*, *outcome* dan *impact* secara jelas, terarah dan realistis yang diharapkan dapat dicapai. Uraian tersebut dapat divisualisasikan pada gambar 2 berikut.



Gambar 2

Grand Design Pengembangan Sistem Pelayanan Publik

Gambar 2 menunjukkan bahwa keberhasilan atau kinerja yang baik dari suatu organisasi publik harus berorientasi pada proses yang terencana secara baik dan terarah.

Adapun SESPANAS LAN (Sinambela, 2006,8) mengatakan bahwa agar berhasil memberikan pelayanan yang prima kepada pelanggan atau masyarakat maka aparat pelayanan hendaknya memperhatikan dan memahami beberapa variabel, seperti: kondisi pemerintahan yang bertugas memberi pelayanan, masyarakat yang dilayani, kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik, peralatan dan sarana pelayanan yang digunakan, sumber daya yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan, kualitas pelayanan dengan standar dan asas pelayanan masyarakat yang jelas, manajemen dan kepemimpinan, serta perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat.

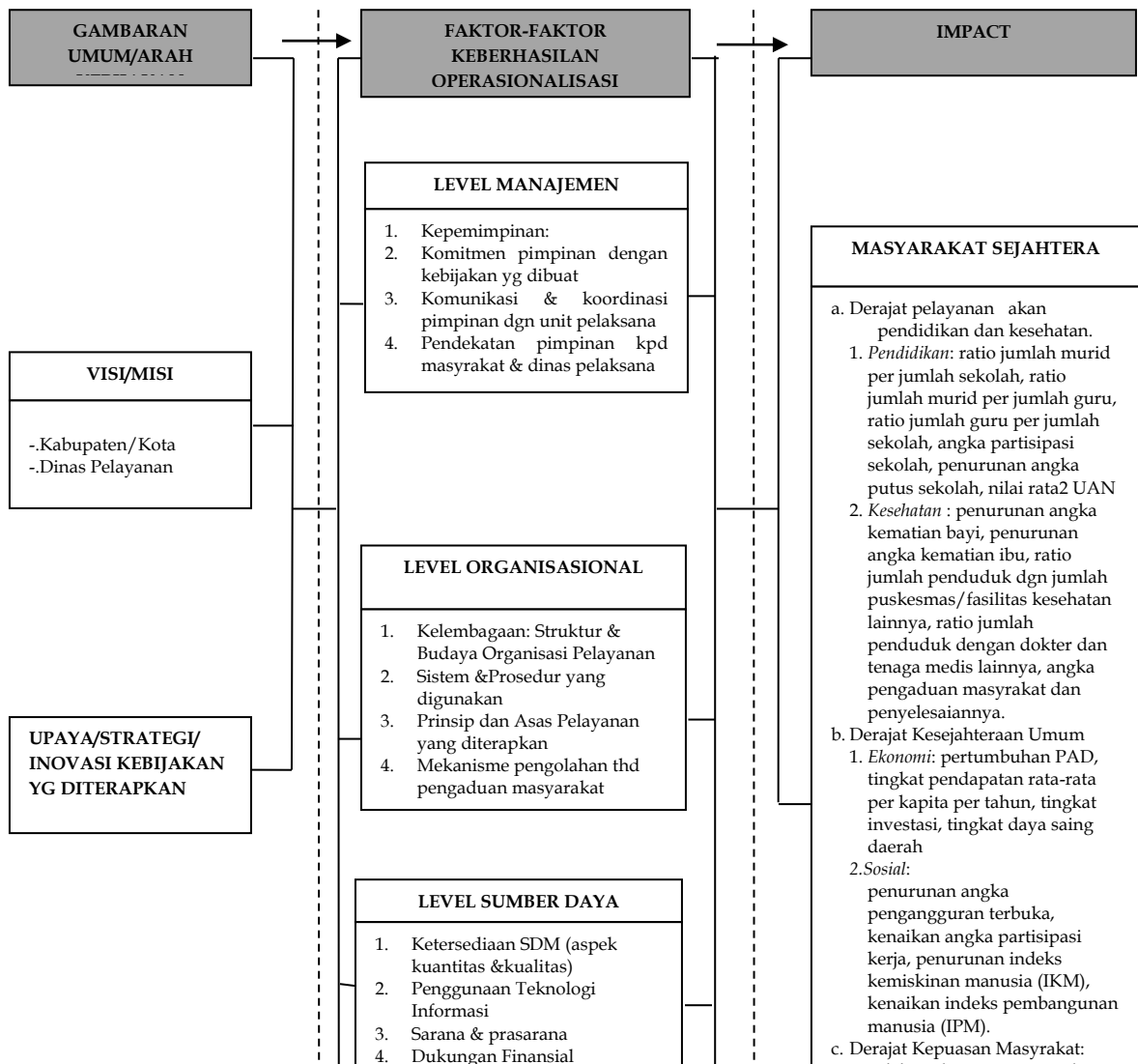
Pemikiran yang berbeda dikemukakan oleh Komariyah (2006). Menurutnya, suatu organisasi publik agar berhasil dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat, maka organisasi tersebut perlu melakukan *Benchmarking* dengan organisasi publik/swasta lain yang telah berhasil memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Agar dapat mengoperasionalkan hasil *benchmarking* tersebut, beberapa faktor berikut sangat menentukan keberhasilannya, yaitu: komitmen manajemen pada proses inovasi, ketersediaan sumberdaya untuk mempertahankan inovasi, fondasi R & D yang kuat, potensi kreativitas, pengetahuan dan ketrampilan pegawai, penggunaan teknologi informasi, tingkat keterlibatan seluruh anggota dalam melakukan inovasi, sistem komunikasi yang efektif dan koordinasi kegiatan.

Sementara itu, menurut Albert Hirschman (Jones, 1994) kinerja pelayanan organisasi akan meningkat apabila organisasi bersangkutan memperhatikan dua hal penting, yang sebetulnya merupakan ketanggapan organisasi penyelenggara pelayanan terhadap keinginan atau harapan dari pengguna jasa pelayanan dan 'kekritisan' pengguna jasa pelayanan terhadap pelayanan yang diterima. Kedua hal tersebut dikenal dengan 'teori *exit* dan *voice*'. Teori '*exit*' menekankan bahwa pengguna jasa pelayanan mempunyai pilihan untuk menggunakan penyedia jasa pelayanan yang lain apabila dia tidak puas dengan penyedia jasa pelayanan yang sedang dialami. Sedangkan teori '*voice*' menekankan bahwa pengguna jasa pelayanan dapat mengekspresikan ketidakpuasan terhadap organisasi pelayanan yang menyediakan jasa pelayanan. Sinergitas antara mekanisme kontrol dari pengguna jasa pelayanan dan mekanisme ketanggapan organisasi pelayanan terhadap aspirasi, keluhan, keinginan dan kebutuhan pengguna layanan menjadi garansi terciptanya suatu kualitas atau kinerja pelayanan yang optimal.

Jaminan terwujudnya keberhasilan pelayanan oleh organisasi dikemukakan pula oleh Viljoen (1997). Menurutnya, penyelenggaraan pelayanan kepada konsumen akan dapat berhasil apabila manajemen organisasi memperhatikan prinsip-prinsip berikut sebagai pedomannya, yaitu: pertama, identifikasikan kebutuhan konsumen yang sesungguhnya; kedua, sediakan pelayanan yang terpadu; ketiga, bentuklah sistem yang mendukung pelayanan; keempat, ciptakan rasa tanggung jawab semua pegawai terhadap kualitas pelayanan; kelima, responsif terhadap keluhan yang dilayani secara baik; keenam, terus

berinovasi; *ketujuh*, karyawan sama pentingnya dengan konsumen; kedelapan, bersikap tegas tapi ramah kepada konsumen; kesembilan, jalin komunikasi dan interaksi secara baik dengan konsumen; dan kesepuluh, selalu mengontrol kualitas (Viljoen, 1997: 253-255). Dalam konteks otonomi daerah, lebih sederhana dan spesifik, Dwiyanto (2004) mengemukakan bahwa keberhasilan pelayanan publik di daerah dapat dilakukan apabila aspek transparansi dan akuntabilitas diperhatikan oleh Pemda. Hal ini diungkapkan karena berdasarkan penelitiannya ditemukan bahwa buruknya pelayanan publik di daerah disebabkan oleh prosedur yang berbelit-belit, tidak transparan dan rendahnya akuntabilitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Transparansi yang dimaksud dalam konteks tersebut adalah pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Sedangkan akuntabilitas menyangkut pertanggungjawaban organisasi pelayanan kepada masyarakat dan atasan. Akuntabilitas disini meliputi: akuntabilitas kinerja, akuntabilitas biaya pelayanan, dan akuntabilitas produk layanan. Berdasarkan pada rangkaian pemikiran dan teori yang dikemukakan oleh para pakar tersebut, maka kerangka berpikir untuk mengetahui bagaimana keberhasilan atau *best practices* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pemberian pelayanan publik, pada kesempatan ini akan dimodelisasikan kerangka acuan analisis dengan berbagai faktor yang digunakan, seperti terlihat pada Gambar 3.



Gambar 3
Kerangka Analisis dan Faktor-faktor Keberhasilan Pelayanan Publik

E. APLIKASI METODE PENILAIAN DAN INDIKATOR *BEST PRACTICES* PELAYANAN PUBLIK

Berangkat dari berbagai tinjauan konseptual dan teoritis tersebut, maka secara ringkas akan diutarakan metode penilaian dan beberapa indikator *best practices* pelayanan publik. Untuk metode penilaian *best practices* pelayanan publik pemerintahan daerah agar dapat diperoleh informasi dan data yang obyektif dan komprehensif, menurut pemikiran penulis akan dilakukan dengan berbagai teknik.

Pertama tentu saja penentuan indikator yang jelas tentang *best practices* pelayanan publik. Prinsip dasar yang biasa digunakan oleh pemerintah dalam hal ini adalah bahwa bidang yang dinilai itu berbeda satu dengan yang lain, tetapi secara prinsipil memiliki kesamaan untuk dapat dikategorikan ke dalam *best practices*. Untuk hal ini yang perlu dipertimbangkan menurut penulis adalah kesesuaian regulasi, implementasi kelembagaan dan kinerja pelayanan berupa kepuasan jasa pelayanan.

Kedua, dalam *assesment*, untuk kajian kebijakan atau regulasi dapat dilakukan dengan *desk analysis* oleh beberapa ahli yang bekerja secara individual, namun yang harus diperhatikan adalah bahwa mereka bekerja atas dasar *term of reference* yang sama.

Ketiga, untuk ke lapangan dengan menggunakan teknik wawancara dan observasi yang mendalam, sebaiknya dilakukan oleh anggota tim yang sama karena perbandingannya akan bersifat kualitatif.

Keempat, bahwa dalam pelaksanaan penilaian, selain dilakukan oleh SDM dari ranah pemerintah sebaiknya melibatkan ahli dari luar unsur pemerintah. Hal ini untuk menghindari terjadinya subyektivitas atau bias.

Untuk hal yang terkait dengan indikator *best practices* pelayanan publik dapat diberi contoh, misalnya yang terkait dengan bidang ekonomi dan pelayanan publik, seperti OSS (*one stop services*) pelayanan usaha; terkait dengan bidang ekonomi saja, misalnya peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi; terkait dengan bidang ekonomi, misalnya

mengenai daya saing investasi daerah; atau misalnya dalam bidang sosial politik seperti mengenai performa politik lokal.

Untuk indikator *best practices* pelayanan perizinan usaha OSS, yang perlu diperhatikan adalah tujuan dasarnya, yaitu terkait dengan kepastian persyaratan, prosedur, waktu dan biaya. Semuanya harus bermula dan berakhir di OSS. Hal-hal yang perlu ditinjau adalah (1) dasar hukum, lingkup kewenangan, dan kelembagaan; (2) standar pelayanan (persyaratan - prosedur - waktu - biaya); (3) Mekanisme Kerja Internal (*quorum*, pemeriksaan lapangan, penandatanganan perizinan, insentif Petugas, laporan keuangan); (4) Penyediaan Informasi: tertampang di Institusi OSS, Brosur, Situs, Dll; (5) Jaminan Kepastian Pelayanan (ISO, komitmen untuk tiap penerima jasa layanan, pengajuan keberatan, statistik kinerja OSS, kepuasan penerima jasa layanan); dan (5) Sarana penunjang: kantor OSS yang nyaman dan penggunaan IT. Lebih lanjut untuk menilai kinerja OSS maka yang perlu dilihat juga adalah (1) menurunnya penggunaan jasa Pihak Ketiga (termasuk diantaranya Calo) karena pelayanan OSS menjamin kepastian; (2) Peningkatan jumlah UKM yang mendaftarkan perusahaannya secara resmi setelah adanya OSS yang menjamin kepastian pelayanan; dan (3) Peningkatan PAD dari implementasi OSS, tanpa meningkatkan tarif pelayanan.

Untuk indikator *best practices* pelaksanaan peraturan daerah, beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam aspek ini adalah (1) tujuan peraturan daerah harus terfokus pada kebijakan yang *bussines friendly* dengan mempertimbangkan tiga hal utama berikut: prinsip dasar ekonomi (memberikan kemanfaatan atau keuntungan), aspek legalitas formal dan kepentingan masyarakat luas. Kriteria Perda tentang pajak dan retribusi yang mendukung iklim investasi adalah (1) memiliki kesesuaian dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi yang berlaku (UU, PP, Perpres, Kepmen, dll); (2) tidak mengakibatkan hambatan lalu-lintas distribusi barang dan atau jasa yang bersifat tarif maupun non tarif (tidak bertentangan dengan *free internal trade principle*); (3) tidak mengakibatkan pungutan ganda (*doublet taxation*) dengan pajak pusat (PPh, PPN, PBB, dll.) atau dengan Pajak/Retribusi Daerah lainnya; (4) besaran tarif yang wajar sehingga tidak mengakibatkan ekonomi biaya tinggi; (5) tidak diskriminatif. Perda yang tidak mengakibatkan penguasaan ekonomi pada kelompok-kelompok orang (tidak berpotensi menciptakan struktur pasar yang *monopolis* dan *oligopolis*); (6) menjamin *kepastian standar pelayanan*. (Perda-Perda yang berkaitan dengan perizinan, meliputi: kesederhanaan prosedur, kelengkapan persyaratan, kepastian atau batasan waktu pelayanan, tarif, dan institusi yang berwenang); dan (7) tidak mengharuskan atau mewajibkan investor untuk menjalin kemitraan dengan mitra lokal dari daerah yang bersangkutan.

Untuk indikator *best practices* daya saing daerah dapat dilihat pada gambar 4. Namun yang perlu diperhatikan adalah bahwa tidak semua indikator dalam gambar tersebut relevan karena beberapa diantaranya merupakan *endowment indicators*.



Gambar 4 **Indikator Daya Saing Daerah**

Sementara untuk indikator yang terkait dengan *best practices* tentang performa ekonomi lokal, yang perlu diperhatikan bahwa tujuan utamanya adalah politik lokal yang transformasional, dengan memperhatikan beberapa hal berikut: (1) Pilkada (Netralitas Pemda, Pencalonan, Partisipasi Pemilih, Persaingan yang Damai); (2) Kebebasan berasosiasi dan pers; (3) Pelibatan *stakeholder* dalam pembuatan Perda; (4) Mekanisme akuntabilitas publik; (5) Perda non-diskriminatif (Agama, Golongan, Suku, Ras, dll.); (6) Penilaian kinerja Kepala Daerah yang rasional oleh DPRD; (7) Jaminan keamanan personal warga masyarakat; dan (8) Akses yang sama untuk memperoleh keadilan tanpa mempertimbangkan kemampuan membayar

F. PENUTUP

Otonomi daerah digagas dengan harapan dapat memberikan pelayanan yang akuntabel melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik. Oleh karena itu, gagasan mengenai instrumen penilaian *best practices* pelayanan publik pemerintahan daerah di era otonomi perlu untuk ditindaklanjuti dengan tingkat keseriusan yang tinggi.

Beberapa pemerintah daerah telah berupaya untuk meningkatkan pelayanan melalui serangkaian sistem yang dibangun. Oleh karena itu, berbagai *best practices* yang telah ada saat ini di berbagai pemerintahan daerah di Indonesia, perlu ditindaklanjuti oleh pemerintah pusat.

Adapun peran pemerintah pusat ke depan adalah (1) melakukan penilaian *best practice* terhadap hal-hal utama pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik; (2) melakukan pengumpulan dan dokumentasi *best practice* secara baik; (3) menyusun panduan *best practice*; (4) melakukan sosialisasi *best practice*; (5) melakukan evaluasi yang berkesinambungan terhadap *best practice*; (6) melakukan berbagai upaya untuk mengeliminir berbagai hambatan terhadap terjadinya *best practice* (Regulasi - Birokrasi Pemerintah Pusat, dll.), dan (7) memberikan insentif untuk *best practice*, sehingga dapat mendorong inovasi para penyelenggara pemerintahan ke arah yang lebih baik lagi.

REFERENSI

- DeVrey, Catherine. 1994. *Good Service is Good Business, 7 Simple Strategies for Success*, Competitive Edge Management Series, AIM.
- Dwiyanto, dkk. 2004. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gedeona, Hendrikus. 1998. *Kinerja Pelayanan PDAM Jaya Jakarta*, (Skripsi). Yogyakarta: FISIP UGM.
- Kepmenpan No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Komariah, Yuyu. 2006. *Benchmarking for Best Practices untuk Meningkatkan Kinerja Organisasi Sektor Publik: Sebagai Alternatif Tradisi Kunjungan Pejabat Legislatif dan Eksekutif*. Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung, Vo.3 No.4, Desember 2006, Bandung.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sinambela, Poltak Lijan. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Steve Leach. 1996. *The Dimensions of Analysis: Governance, Markets and Community*. In: Leach, S., et al, *Enabling or Disabling Local Government, Choices for the Future*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press, p 3.
- UU No.22 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- UU No.32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Viljoen, Jhon. *Strategic Management: Planning and Implementing Successful Corporate Strategies* (Second Edition). Melbourne: Addison Westley Logman Australia.
- Zeithaml, V. A., et al. 1990. *Delivery Quality Service, Balancing Customer Perceptions*. New York: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.