



**PERUMUSAN KEBIJAKAN  
PENETAPAN**

**Indeks Pelayanan Publik**

**BAGI KECAMATAN**

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)

Perumusan kebijakan penetapan indeks pelayanan  
Publik bagi kecamatan / penulis, Syarifudin  
Hidayat .... [et al.] ; Bandung : Pusat  
Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I (PKDA I) LAN, 2008.  
117 hlm. ; 21 Cm

Bibliografi : 5 hlm.  
ISBN 978-979-3382-20-3

1. Pelayanan Masyarakat 2. Pemerintahan  
desa I. Syarifudin Hidayat

352.63

**Diterbitkan oleh :**

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
LAN (PKP2A I LAN) Bandung

## PERUMUSAN KEBIJAKAN PENETAPAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK BAGI KECAMATAN

### Tim Peneliti:

1. Dra. Enni Iriani, M.Ed. (Koordinator)
2. Dr. Jat Jat W, Mag.rer.Publ. (Peneliti Utama)
3. Dr. H. Deddy Mulyadi, M.Si. (Peneliti Utama)
4. Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si. (Peneliti Utama)
5. Baban Sobandi, SE., M.Si. (Peneliti)
6. Drs. Dayat Hidayat, M.Si. (Peneliti)
7. Dra. Edah Jubaedah, MA. (Peneliti)
8. Rahmat, S.Pd., M.Ed. (Pembantu Peneliti)
9. Dra. Tetty Kurniaty, M.Ed. (Pembantu Peneliti)
10. Putri Wulandari, S.Si. (Pembantu Peneliti)
11. Ade Juariah, S.Sos. (Pembantu Peneliti)
12. Enu, A.Md. (Staf Sekretariat)
13. Dikdik Hendarin, A.Md. (Staf Sekretariat)
14. Tia Setiawati, A.Md. (Staf Sekretariat)
15. Kurnia Angraeni (Staf Sekretariat)
16. Indra Risni Utami (Staf Sekretariat)

### Tim Penulis:

1. Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si
2. Dr. Jat Jat W, Mag.rer.Publ
3. Drs. Monang Sitorus, M.Si.
4. Sabar Gunawan, S.Pd., MA.
5. Budi Permana, S.Sos.

### Editor:

1. Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si
2. Budi Permana, S.Sos.

Desain Cover: Drs. Dayat Hidayat, M.Si.

### Penerbit

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I – Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I – LAN) Bandung , Jl. Cimandiri 34-38, Bandung. Phone (022)-4237375

ISBN : 978-979-3382-20-3

## Kata Pengantar

Bismillaahirrohmaanirrohiim

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan ridlo-Nya. Akhirnya tim kajian IPP dapat menyelesaikan tugas penyusunan laporan penelitian tentang **"PERUMUSAN KEBIJAKAN PENETAPAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK BAGI KECAMATAN"**.

Pemerintah telah banyak melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya tersebut antara lain diterbitkannya kebijakan seperti UU 22/1999 yang diubah menjadi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. sebagaimana yang tertulis dalam penjelasan Undang-Undang bahwa "Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat".

Dalam menjalankan fungsi, peran dan tugas baru yang harus diemban, pemerintah kecamatan perlu mengadakan perubahan-perubahan dalam berbagai sektor atau bidang. Perubahan-perubahan tersebut harus dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor baik internal maupun eksternal.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna, tidak saja disebabkan oleh keterbatasan kemampuan tim, tetapi juga keterbatasan data yang secara umum masih kurang memadai. Oleh karena itu, tim peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang berkenan memberikan saran dan kritik membangun demi kesempurnaan laporan akhir penelitian ini.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk rekomendasi kebijakan dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Bandung, Desember 2007

## **ABSTRAKSI**

### **Perumusan Kebijakan Penetapan Indek Pelayanan Publik Bagi Kecamatan**

Tugas utama dari setiap instansi pemerintah harus berorientasi kepada pemberian pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*). Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, berbagai kebijakan telah digulirkan pemerintah, antara lain Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003. Menurut kebijakan itu ada 3 (tiga) jenis kelompok layanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat; (1). Kelompok Pelayanan Administratif; (2). Kelompok pelayanan barang; (3). Kelompok pelayanan jasa. Kemudian digulirkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Inti kebijakan ini “Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat”. Pemberian pelayanan sampai ketingkat kecamatan diatur dalam surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota, karena Camat sesuai Kemendagri tersebut merupakan aparatur desentralisasi. Jadi merupakan kepanjangan tangan Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Adapun kewenangan Camat dalam pelayanan publik adalah; (a). Bidang Pemerintahan dan pembangunan; (b). Bidang Ekonomi; (c). Bidang Pendidikan; (d). Bidang Kesehatan (e). Bidang Sosial dan Bidang Kesejahteraan Rakyat; (f).Bidang Pertanian.

Tujuan kajian ini adalah untuk membuat *buku pedoman perumusan kebijakan tentang Penetapan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan* dalam pemberian pelayanan pada masyarakat. Buku pedoman ini akan digunakan untuk mengetahui indeks kualitas setiap bidang pelayanan. Buku pedoman ini berisikan instrumen berdasarkan indikator-indikator bidang pelayanan kecamatan dan berisikan perhitungan Indeks Pelayanan Publik (IPP) bagi Kecamatan, kemudian diinterpretasikan apakah Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan *Sangat Baik Sekali, Baik, Cukup, Kurang Baik dan Sangat Tidak Baik*. Buku Pedoman ini dapat digunakan sebagai landasan bagi pemerintah untuk memberikan penilaian terhadap komitmen dan kinerja pelayanan publik di kecamatan.

## EXECUTIVE SUMMARY

### Perumusan Kebijakan Penetapan Indeks Pelayanan Publik Bagi Kecamatan

Salah satu tujuan utama reformasi sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Penerapan kebijakan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tiada lain untuk semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat. Dengan memberikan kekuasaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Dengan semangat otonomi ini pula, peningkatan kontrol masyarakat atas penyelenggaraan layanan yang diberikan Pemerintah Daerah akan semakin kuat, sehingga mampu mengembangkan suatu tatanan tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

UNDP menetapkan pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan dasar sebagai dua indikator utama yang menentukan kualitas pembangunan manusia. Undang-undang Dasar 1945 bahkan menegaskan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan hak dari setiap warga negara Indonesia.

Menurut Gaster ( 1995:24 ), ada beberapa kategori pelayanan publik yang biasanya dibutuhkan masyarakat yaitu:

1. Jenis pelayanan yang disediakan untuk setiap orang / *universal services* (penyapuan jalan, pemeliharaan dan perbaikan lingkungan);
2. Beberapa pelayanan diminta (konsultasi, informasi, pelayanan dasar kesehatan);
3. Beberapa jenis pelayanan hanya dapat dihasilkan oleh hasil pemilihan, berdasarkan legislasi, atau peraturan daerah (kesejahteraan, penampungan para warga yang tidak memiliki tempat tinggal);
4. Beberapa jenis pelayanan yang berdasarkan ketersediaan sumber daya, atau berdasarkan keputusan yang berdasarkan *assesment* kebutuhan (tempat perawatan sehari-hari, bantuan perumahan, berbagai bentuk pemeliharaan kesehatan);
5. Beberapa jenis pelayanan yang ditetapkan melalui legislasi dengan tujuan untuk memberikan kemanfaatan atau melindungi individu atau masyarakat atau keduanya (pendidikan dasar dan lanjutan, beberapa jenis pelayanan sosial, rumah sakit jiwa, standarisasi makanan, kesehatan, keamanan, kepolisian dan lembaga pemasyarakatan);
6. Pelayanan yang bersifat *preventive*, bertujuan untuk membantu memberdayakan orang-orang dan komunitas (*community development*);
7. Beberapa jenis pelayanan tidak berdasarkan permintaan pilihan, melainkan bagi semua warga yang menginginkan, kadang-kadang dikenakan tarif

biaya tertentu, dan untuk menghindari keterbatasan kemampuan keuangan, maka kebijakan perangkat tarif ditetapkan berdasarkan pertimbangan kelompok yang perlu dibantu seperti: pemuda, orang lanjut usia, penganggur, cacat (pelayanan perpustakaan, transportasi, pengisi waktu luang)

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian deskriptif (kualitatif) dengan cara mendeskripsikan jenis-jenis dan indikator-indikator pelayanan publik di kecamatan dengan menggali informasi yang berkaitan dengan pelayanan publik. Karena penelitian ingin mengetahui *Indeks* yang berkaitan dengan perangkaan akan tetap disajikan secara deskriptif. Indeks pelayanan publik bagi kecamatan adalah "*semacam data dan informasi tentang tingkat kualitas pelayanan yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif bagi setiap kecamatan*".

Bappenas (2002) mengemukakan bahwa tata pemerintahan yang baik memiliki 14 (empat belas) karakteristik. Keempat belas karakteristik tersebut adalah :

1. *Tata pemerintahan yang berwawasan kedepan*
2. *Tata pemerintahan yang bersifat terbuka*
3. *Tata pemerintahan yang cepat tanggap*
4. *Tata pemerintahan yang akuntabel*
5. *Tata Pemerintahan yang berdasarkan Profesionalitas dan Kompetensi*
6. *Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif;*
7. *Tata pemerintahan yang terdesentralisasi*
8. *Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus;*
9. *Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat;*
10. *Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan swasta dan Masyarakat;*
11. *Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum;*
12. *Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan Kesenjangan;.*
13. *Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar; 14. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup*

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelimpahan kewenangan pemerintahan dimaksud berpedoman pada lampiran I tentang Pedoman Rincian Sebagian Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat meliputi: (A). Bidang Pemerintahan dan pembangunan; (B). Bidang Kesehatan; (C). Bidang Pendidikan; (D). Bidang Ekonomi; (E). Bidang Sosial; (F). Bidang

**Kesejahteraan Rakyat; (G). Bidang Pertanahan.** Ke enam bidang pelayanan itu akan diuraikan lebih lanjut.

Pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat, penyelenggara negara atau pemerintah, dalam bentuk barang dan jasa, sifatnya langsung maupun tidak langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian aparat pemerintah, baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa sering disebut *apparatur* pemerintah yang berada pada lingkungan eksekutif telah memperoleh predikat "sebagai pelayan masyarakat". Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap pelayanan jasa dan barang. Penegertian Indeks Pelayanan Publik (IPP) bagi kecamatan adalah "*semacam data dan informasi tentang tingkat kualitas pelayanan yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif bagi setiap kecamatan*".

Pengukuran kinerja kualitas pelayanan publik sangat bermanfaat baik bagi pihak internal organisasi maupun pihak eksternal di luar organisasi. Manfaat pengukuran kinerja bagi organisasi itu sendiri antara lain untuk memberikan umpan balik bagi para pengelola dan pembuat keputusan dalam proses evaluasi dan perumusan tindak lanjut bagi peningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang. Sedangkan manfaat pengukuran kinerja bagi pihak eksternal di luar organisasi seperti masyarakat adalah bahwa mereka memperoleh informasi yang lebih baik lagi tentang keputusan-keputusan program-program kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Salah satu faktor penentu keberhasilan pengukuran indeks pelayanan publik adalah adanya standar kinerja pelayanan yang memadai. Standar kinerja pelayanan merupakan patokan dalam melakukan pengukuran dan penilaian kinerja pelayanan suatu organisasi. Sedangkan pengukuran dan penilaian kinerja merupakan suatu bagian dari proses manajemen yang ditujukan untuk melihat sampai sejauh mana pelaksanaan program dan kegiatan dapat dilaksanakan dan dimana letak kekurangan yang terjadi. Tanpa standar kinerja, tidak mungkin suatu pengukuran dan evaluasi dapat dilakukan dengan objektif.

Setelah indikator dan standar ditetapkan, langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah penggalian data dan informasi. Data dan informasi hanya dapat digali dengan instrumen yang dapat dipercaya. Dengan kata lain, instrumen adalah alat yang digunakan untuk menggali data dan informasi berkaitan dengan setiap indikator kinerja. Data untuk setiap indikator sangat mungkin diterjemahkan ke dalam lebih dari satu instrumen. Baru setelah instrumen dibuat, penggalian data dilakukan, lalu dilakukan pengukuran.

Pelaksanaan pengukuran kinerja pada dasarnya merupakan kegiatan pengumpulan data dan informasi yang relevan dengan sasaran-sasaran dan tujuan pengukuran kinerja. Sebelum pengukuran kinerja dilaksanakan melalui instrumen yang sudah dikembangkan, maka perlu dilakukan identifikasi terhadap sumber data untuk setiap indikator kinerja. Sumber-sumber data yang dapat digunakan dalam proses pengumpulan data misalnya data dari instansi pemerintah, organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga lainnya yang relevan. Setelah sumber data diidentifikasi maka selanjutnya perlu ditetapkan teknik pengumpulan data yang akan digunakan. Teknik pengumpulan data disesuaikan pula dengan jenis-jenis indikator yang digunakan.

Analisis kinerja merupakan tahapan untuk melakukan suatu interpretasi atau pemahaman serta penggunaan data dan informasi yang berhasil dikumpulkan untuk membuat kesimpulan dan temuan pengukuran. Dalam melakukan analisis kinerja dapat dilakukan melalui berbagai metode dan proses analisis yang sesuai. Metode analisis yang dapat digunakan dapat bersifat kualitatif maupun kuantitatif.

dibebankan kepadanya. Dengan demikian pengukuran kinerja pelayanan publik adalah suatu proses untuk mengetahui sejauh mana hasil yang kerja yang telah dicapai oleh Pemerintah Daerah khusus dalam bidang pelayanan publik berdasarkan beberapa indikator kinerja.

Pengukuran kinerja pelayanan di Indonesia memang sudah mulai dikembangkan oleh berbagai pihak baik pemerintah, swasta maupun lembaga swadaya masyarakat dengan mengukur berbagai dimensi kinerja yang berbeda. Misalnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengembangkan model penilaian yang mengukur kinerja pelayanan atas dasar pencapaian visi, pelaksanaan sistem dan prosedur pelayanan serta ketersediaan SDM dan sarana prasarana pelayanan. Kementerian negara Pendayagunaan Aparatur Negara pun mengembangkan pengukuran kinerja yang didasarkan pada penilaian masyarakat terhadap kepuasan pelayanan yang telah diberikan oleh unit-unit pelayanan publik atau dikenal dengan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Departemen Dalam Negeri pun mengembangkan suatu model pengukuran kinerja pelayanan yang dikaitkan dengan kewenangan-kewenangan yang wajib diberikan oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam bidang pelayanan.

#### **4.9.1 Model Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat**

Model ini dikembangkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara yang difokuskan kepada pengukuran kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh unit-unit pelayanan di instansi pemerintah. Dengan demikian pengukuran kinerja menurut model yang ditetapkan dalam Kep. MenPan No. 25/M.Pan/2/2004 ini pada dasarnya mengukur indikator output dari pelayanan yaitu berupa kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang telah diberikan. Adapun indikator-indikator penilaian yang digunakan adalah terdiri dari 14 indikator sebagai berikut:

- a. Prosedur pelayanan

- b. Persyaratan pelayanan
- c. Kejelasan petugas pelayanan
- d. Kedisiplinan petugas
- e. Tanggung jawab petugas
- f. Kemampuan petugas
- g. Kecepatan pelayanan
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan
- i. Kesopanan dan keramahan petugas
- j. Kewajaran biaya pelayanan
- k. Kepastian biaya pelayanan
- l. Kepastian jadwal pelayanan
- m. Kenyamanan lingkungan
- n. Keamanan pelayanan

#### **4.9.2 Model Alternatif Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik**

Sebagaimana telah diungkapkan bahwa salah satu tujuan kebijakan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tidak langsung menetapkan beberapa kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari kewenangan-kewenangan tersebut ada beberapa kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar bagi masyarakat yaitu bidang pendidikan, kesehatan dan penyediaan sarana dan prasarana umum. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyediakan fasilitas pelayanan di ketiga bidang tersebut. Karena itu penting sekali untuk mengukur kinerja pelayanan pemerintah daerah yang difokuskan kepada tiga kebutuhan dasar tersebut. Selanjutnya Pasal 22 dikemukakan bahwa Daerah diberi kewenangan dalam hal perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program-program strategis di masing-masing bidang pelayanan tersebut. Model alternatif pengukuran kinerja pelayanan publik dalam bidang pelayanan

dasar ini dikembangkan atas dasar hasil kajian teoritik, studi kebijakan, dan studi terhadap penetapan indikator yang telah diterapkan di beberapa negara di dunia. Berbagai kajian memperlihatkan pentingnya tiga dimensi pelayanan dasar yang akan menentukan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan dasar tersebut, ketiga dimensi tersebut adalah dimensi anggaran, dimensi akses terhadap pelayanan serta dimensi peningkatkan mutu sumber daya manusia pelayanan. Atas dasar tersebut maka disusun indikator-indikator indeks pelayanan publik. Sebagaimana dalam rincian kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat meliputi:

- a. Bidang Pemerintahan dan pembangunan
- b. Bidang Ekonomi
- c. Bidang Pendidikan
- d. Bidang Kesehatan.
- e. Bidang Sosial
- f. Bidang Kesejahteraan Rakyat
- g. Bidang Pertanahan.

Berdasarkan ke enam bidang tugas yang dilimpahkan ke Kecamatan, maka akan dilakukan penilaian ke enam bidang tugas tersebut. Dari setiap bidang tersebut akan dirumuskan indikator-indikator setiap bidang.

**Tabel 3: Jenis Pelayanan Kecamatan dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

**Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004.**

INDIKATOR	INDIKATOR OPERASIONAL	KRITERIA PENILAIAN
<b>Bidang Pemerintahan dan Pembangunan</b>	Nilai pajak daerah yang diperoleh dari kecamatan	Makin tinggi nilai pajak yang diperoleh dari kecamatan makin baik kinerja kecamatan
	Rasio antara realisasi pajak terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan	Makin tinggi antara realisasi pajak daerah terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan, makin baik kinerja kecamatan.

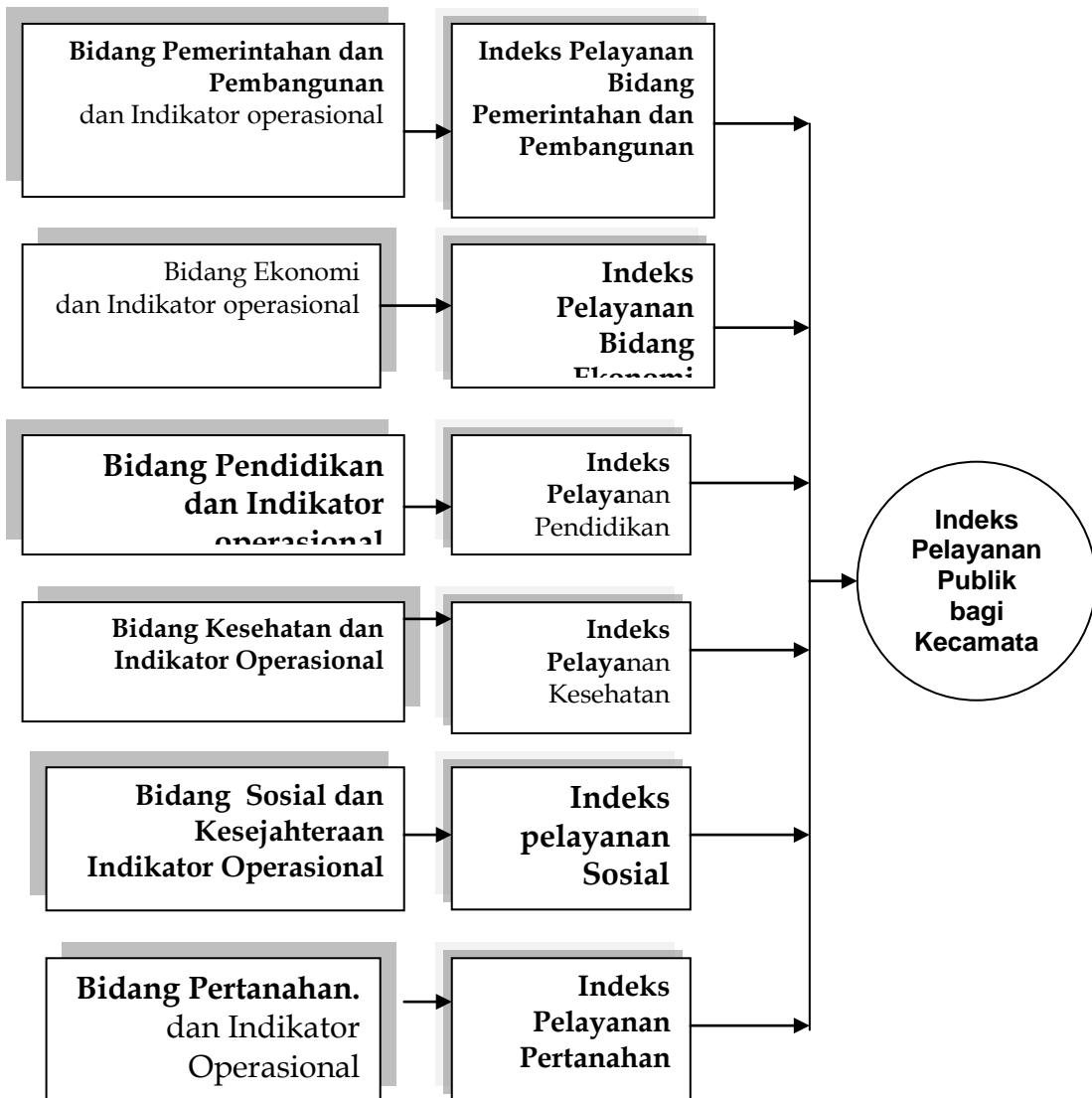
	Nilai PBB dari kecamatan.	Makin tinggi nilai PBB yang diperoleh dari kecamatan makin baik kinerja kecamatan
	Rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan	Makin tinggi rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan, makin baik kinerja kecamatan.
<b>Bidang Ekonomi</b>	Laju pertumbuhan ekonomi kecamatan	Makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi, makin baik kinerja kecamatan
	Pendapatan perkapita masyarakat	Makin tinggi perkapita masyarakat makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah Penduduk miskin	Makin sedikit jumlah penduduk miskin makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah desa miskin	Makin sedikit jumlah desa miskin makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Pendidikan</b>	Rasio jumlah usia sekolah terhadap jumlah sekolah	Makin rendah rasio ini, makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah usia sekolah terhadap jumlah guru sekolah	Makin rendah rasio ini, makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah siswa yang melanjutkan sekolah terhadap jumlah lulusan	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah siswa penerima beasiswa dari terhadap keseluruhan jumlah siswa	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Kesehatan</b>	Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah Sarana Kesehatan	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah Paramedis	Makin rendah rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah penduduk	Makin tinggi rasio ini makin baik

	terhadap jumlah Usia harapan Hidup	kinerja kecamatan
	Rasio Penduduk yang mempunyai Kartu Sehat terhadap keseluruhan penduduk	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Sosial dan kesejahteraan</b>	Tingkat Pengangguran	Makin kecil tingkat pengangguran makin baik kinerja kecamatan
	Laju pertumbuhan penduduk	Makin kecil tingkat pertumbuhan penduduk makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah lembaga sosial kemasyarakatan profesi atau LSM yang aktif	Makin banyak jumlah LSM /profesi atau LSM yang aktif dan terdaftar, makin baik kinerja kecamatan
	Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat	Makin tinggi Indikator ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Pertanahan</b>	Jumlah Pertikaian kasus tanah yang diselesaikan	Makin banyak kasus tanah yang diselesaikan makin baik kinerja kecamatan
	Tingkat kesadaran masyarakat tentang Kepemilikan Tanah	Makin tinggi Indikator ini makin baik kinerja kecamatan
	Tertib Administrasi Jual beli Tanah	Makin tertib Indikator ini makin baik
	Jumlah tanah yang memiliki sertifikat	Makin banyak sertifikat tanah yang dikeluarkan makin baik kinerja kecamatan

Sumber : Laporan Akhir Pengolahan dan Analisis Hasil Penilaian Evaluasi Kinerja Kecamatan se- Jawa Barat Tahun Anggaran 2005. Hal 47-49.

Dengan ditetapkannya indikator-indikator setiap bidang maka akan dilakukan konstruksi pengukur Indeks Pelayanan Publik bagi kecamatan, yaitu

**Gambar 2. Konstruksi Pengukuran IPP**



Pada gambar tersebut bahwa pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan di tentukan oleh enam bidang yaitu Bidang Pemerintahan dan Pembangunan, Bidang ekonomi, Bidang Pendidikan dan Kesehatan, Bidang Sosial dan Kesejahteraan Rakyat dan Pertanahan. Setiap bidang tersebut dihitung Indeks Pelayanan, kemudian dilakukan perhitungan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan. Sedangkan formula untuk menghitung

Indeks Pelayanan Publik (IPP) setiap bidang, formula untuk setiap bidang tersebut dirumuskan sebagai berikut:

**1. Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek Pemerintahan dan Pembangunan, dengan indikator-indikatornya adalah : Nilai pajak daerah yang diperoleh dari kecamatan yang bersangkutan, Rasio antara realisasi pajak terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan yang bersangkutan, Nilai PBB dari kecamatan yang bersangkutan dan Rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan yang bersangkutan. Untuk Menghitung Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP) dengan formula:

$$\text{IPP} = \frac{X_{\text{ppi}} - X_{\text{a.min}}}{X_{\text{a.max}} - X_{\text{a.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{\text{ppi}}$  = Nilai standar total aspek pemerintahan dan pembangunan

$X_{\text{ppi.min}}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pemerintahan dan pembangunan

$X_{\text{ppi.max}}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pemerintahan dan pembangunan

**2. Indeks Pelayanan Ekonomi (IPE)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek ekonomi dengan indikatornya adalah: Laju pertumbuhan ekonomi kecamatan, Pendapatan perkapita masyarakat, Jumlah Penduduk miskin dan Jumlah desa miskin. Untuk Menghitung Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP) dengan formula

$$\text{IPE} = \frac{X_{\text{ei}} - X_{\text{e.min}}}{X_{\text{e.max}} - X_{\text{e.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{\text{ei}}$  = Nilai standar total aspek ekonomi

$X_{\text{e.min}}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek ekonomi

$X_{\text{e.max}}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek ekonomi

**3. Indeks Pelayanan Pendidikan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pendidikan dengan indikatornya adalah: Rasio jumlah usia sekolah dasar terhadap jumlah sekolah dasa, Rasio jumlah usia sekolah dasar terhadap jumlah guru sekolah dasar, Rasio jumlah usia SLTP terhadap jumlah SLTP, Rasio jumlah usia SLTP terhadap jumlah guru SLTP, Rasio jumlah usia SLTA terhadap jumlah SLTA, Rasio jumlah usia SLTA terhadap jumlah guru SLTA, Rasio jumlah siswa penerima beasiswa dari terhadap keseluruhan jumlah siswa. Untuk Menghitung Indeks Pelayanan Pendidikan (IPP) dengan formula:

$$IPP = \frac{X_{ppi} - X_{a.\min}}{X_{a.\max} - X_{a.\min}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{ppi}$  = Nilai standar total aspek pelayanan pendidikan

$X_{ppi.\min}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan pendidikan

$X_{ppi.\max}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan pendidikan

**4.Indeks Pelayanan Kesehatan (IPK)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pendidikan dengan indikatornya adalah: Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah PUSKESMAS, Poklinik, dan Rumah Sakit; Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah dokter; Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah kesehatan lainnya; Rasio Penduduk yang mempunyai Kartu Sehat terhadap keseluruhan penduduk. Untuk menghitung Indeks Kesehatan (IPK) dengan formula:

$$IPK = \frac{X_{pki} - X_{k.\min}}{X_{k.\max} - X_{k.\min}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{pki}$  = Nilai standar total aspek pelayanan kesehatan

$X_{pki.\min}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan kesehatan

$X_{pki.\max}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan kesehatan

**5. Indeks Pelayanan Sosial dan Kesejahteraan (IPSK)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pelayanan dengan indikatornya adalah: Tingkat Pengangguran, Laju pertumbuhan pertumbuhan penduduk, Jumlah lembaga sosial kemasyarakatan profesi atau LSM yang aktif, Angka Partisipasi Pendidikan (APP) sekolah dasar, APP Sekolah lanjutan Pertama, APP Sekolah Lanjutan Atas, Angka kematian Bayi saat lahir, Angka melek huruf, dan angka harapan hidup. Untuk menghitung Indeks Sosial dan Kesejahteraan (IPSK) dengan formula:

$$\text{IPSK} = \frac{X_{\text{ski}} - X_{\text{sk.min}}}{X_{\text{sk.max}} - X_{\text{sk.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

- X<sub>ski</sub> = Nilai standar total aspek pelayanan sosial dan kesejahteraan  
X<sub>sk.min</sub> = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan sosial dan kesejahteraan  
X<sub>sk.max</sub> = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan sosial dan kesejahteraan

**6.Indeks Pelayanan Pertanahan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pelayanan pertanahan dengan indikatornya adalah: Jumlah kasus tanah yang diselesaikan, jumlah tanah yang memiliki sertifikat. Untuk menghitung indeks pelayanan pertanahan dengan formula:

$$\text{IPP} = \frac{X_{\text{pi}} - X_{\text{p.min}}}{X_{\text{p.max}} - X_{\text{p.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

- X<sub>pi</sub> = Nilai standar total aspek pelayanan Pertanahan  
X<sub>p.min</sub> = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan pertanahan  
X<sub>p.max</sub> = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan pertanahan.

Setelah diperoleh indeks masing-masing bidang pelayanan bidang kecamatan maka kemudian dilakukan penghitungan indeks total pelayanan publik yang merupakan gabungan dari keenam indeks bidang tersebut. Namun sebelumnya dilakukan dulu penghitungan untuk memperoleh nilai total dengan formula sebagai berikut:

$$Y_{ij} = (IPP_{i1} \times b_{i1}) + (IPP_{i2} \times b_{i2}) + (IPP_{in} \times b_n)$$

Keterangan:

- Angka i = Jenis Pelayanan kecamatan
- Huruf  $b_1$ ,  $b_2$ , dan  $b_n$  adalah bobot kepentingan masing masing bidang pelayanan dalam mengkonstruksi IPP.
- Besarnya bobot masing-masing aspek ini ditentukan berdasarkan pertimbangan para ahli di bidangnya (*expert judgement*) yaitu sebesar 33,3%.

Berdasarkan perhitungan dengan menggunakan formulasi yang disajikan di atas, maka nilai indeks pelayanan publik bagi kecamatan, baik indeks partisial (per bidang) atau keseluruhan (seluruh bidang) akan terletak pada interval 0 sampai dengan 100. Indeks nol (0) berarti bahwa pelayanan publik kecamatan sama dengan 0. Demikian juga indeks 100, itu berarti pelayanan publik yang diberikan kecamatan adalah optimal. Untuk melakukan perhitungan di atas dapat dibantu dengan program EXCEL dengan cara klik *fx*, kemudian pilih program *All dalam or select a category*, lalu pilih program *Index*. Selanjutnya, masukkan data-data pada kolom yang tersedia pada program Excel.

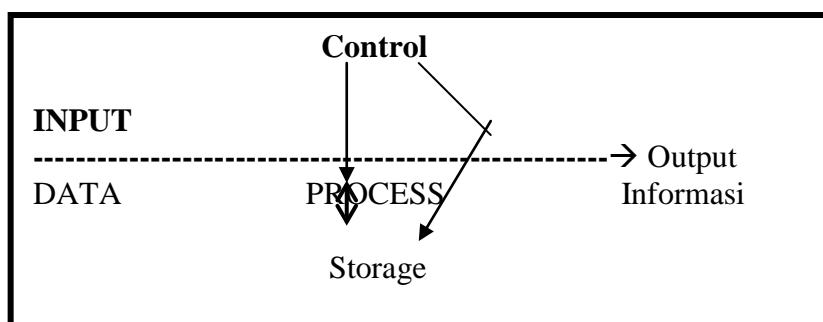
#### **4.10 Simulasi Pengukuran IPP Kecamatan**

Dalam rangka memudahkan pengukuran dan penilaian kinerja pemerintah daerah di bidang pelayanan publik, maka perlu dibangun aplikasi komputer. Apalikasi komputer tersebut diharapkan mampu membantu:

1. Manajemen data yang meliputi pemasukan, edit dan penyimpanan data; salah satu kemampuan yang harus ada dalam aplikasi ini adalah manajemen data wilayah yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja pelayanan publik. Pemasukan data tersebut diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pengukuran kinerja pelayanan publik. Fungsi ini diwujudkan dalam entri data.
2. Penghitungan Total Skor Indeks Pelayanan Publik; perhitungan total skor kinerja pelayanan publik merupakan kemampuan yang paling penting dari aplikasi ini. Kemampuan ini diwujudkan dalam modul perhitungan indeks yang berfungsi menghitung tingkat kinerja pelayanan publik.
3. Ploting Hasil Indeks Pelayanan Publik (IPP) pada berbagai tipologi yang telah ditetapkan; Perhitungan kinerja pelayanan publik tidak akan banyak berarti apabila tidak dilengkapi dengan arahan upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk perbaikan atau peningkatan pelayanan publik. Oleh karena itu perlu dilakukan untuk perbaikan atau peningkatan pelayanan publik. Oleh karena itu aplikasi pengukuran kinerja pelayanan publik juga harus mampu menampilkan berbagai tipologi kinerja pelayanan pemerintah kecamatan dalam pelayanan publik.
4. Perawatan dan pemutahiran data untuk mengantisipasi perubahan variasi data; Pengukuran kinerja pemerintah kecamatan dalam pelayanan publik akan dilakukan dalam waktu yang telah ditetapkan. Selama proses dimungkin juga

terjadi perubahan data yang berpengaruh pada skor nilai variabel. Oleh karena itu aplikasi ini harus memungkinkan untuk melakukan perubahan-perubahan tersebut.

Struktur aplikasi komputer pada dasarnya terdiri dari empat komponen utama. Keempat komponen tersebut adalah (1) Data Input, (2). Data processing, (3) data output dan (4) Control dan Storage. Gambar skematis hubungan keempat komponen struktur aplikasi tersebut disajikan dalam gambar strukur Generik Aplikasi Komputer.



Struktur aplikasi pengukuran kinerja pelayanan pemerintah bidang pelayanan publik, hampir sama dengan sistem generik tersebut. Struktur aplikasi ini terdiri dari yaitu : (1). Modul Input Data; (2). Modul perhitungan dan; (3). Modul bidang pelayanan. Aplikasi Pengukuran Pelayanan Publik ini akan menggunakan SpreadSheet (program pengolah angka) yang dikeluarkan oleh Microsoft, yaitu MS Excell. Penggunaan Excell ini disebabkan program ini telah populer dan mudah digunakan di kalangan masyarakat atau pemerintah kecamatan. Karena program Excell ini telah populer maka diperlukan upaya pelatihan yang cukup lama untuk program aplikasi ini.

Program aplikasi ini akan menggunakan berbagai kemampuan yang digunakan dalam aplikasi ini adalah :

1. Operasi matematika sederhana; fasilitas ini digunakan untuk menghitung total skor kinerja pelayanan publik dan melakukan

pengolahan beberapa data bidang pelayanan Kecamatan yang digunakan untuk pengukuran pelayanan publik.

2. Fungsi logika, fungsi logika ini digunakan untuk memberi nilai skor secara otomatis pada nilai variabel tertentu. Fungsi logika yang dipakai adalah fungsi IF. Dengan menggunakan fungsi ini pemakai hanya cukup memasukkan nilai-nilai variabel (bidang pelayanan publik). Kemudian secara otomatis aplikasi ini akan memberikan skor dan langsung mengalikannya dengan bobot. Fungsi ini juga memungkinkan aplikasi ini langsung menampilkan hasil tingkat kinerja pelayanan publik.

Berdasarkan rumus formula yang telah ditetapkan pada bab III, maka untuk menghitung Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan, terlebih dahulu dilakukan perhitungan Indeks Pelayanan Publik per setiap bidang pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bidang pelayanan kecamatan terdiri dari Bidang Pemerintahan dan Pembangunan; Bidang Ekonomi; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan; Bidang Sosial Kesejahteraan dan Bidang Pertanahan. Ke enam jenis pelayanan kecamatan akan dihitung satu persatu sesuai dengan rumus yang telah ditetapkan pada bab terdahulu, selanjutnya dihitung Indeks Pelayanan Publik Total (Kecamatan).

Dari hasil perhitungan total Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan maka diinterpretasikan ke dalam kategori empat kelompok, yaitu:

**Kategori pertama**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.81-1.00 dikategorikan kecamatan dengan *Sangat Baik Sekali*

**Kategori kedua**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.61 – 0.80 dikategorikan kecamatan dengan *Baik*

**Kategori ketiga**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.41 – 0.60 dikategorikan kecamatan dengan *Cukup*

**Kategori keempat** Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.21-0.40 dikategorikan kecamatan dengan *Kurang baik*

**Kategori kelima** Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0 - 0.20 dikategorikan kecamatan dengan *Sangat Tidak Baik*

Dalam kajian ini pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) menggunakan instrumen (kuesioner) seperti pada *lampiran I*, yang disusun dari setiap indikator-indikator setiap bidang pelayanan kecamatan. Setelah kuesioner ditetapkan maka langkah selanjutnya disebar ke kecamatan untuk diberi jawaban, kemudian dilakukan tabulasi data lapangan.

Untuk mempermudah proses perhitungan manual digunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Data hasil dari instrumen penelitian ditabulasi dan diberikan skor sesuai dengan tabel pada tabel 1 halaman 12 Bab I.
2. Ubahlah seluruh skor alternatif jawaban sesuai dengan tabel 1 pada kolom ke – empat.
3. Cari rata-rata, nilai maksimum, nilai minimum dari masing-masing bidang pelayanan.
4. Hitunglah masing-masing Indeks Pelayanan Publik per *setiap bidang* dengan menggunakan rumus pada Bab III
5. Hitunglah nilai konstanta sesuai dengan banyaknya bidang layanan yang diteliti. Atau  $(100/6 \text{ bidang} = 16.7)$ .
6. Hitunglah Indeks Pelayanan Publik Kecamatan dengan rumus yang ada pada bab III.
7. Interpretasikan atau deskripsikan Nilai Indeks Pelayanan Publik di Kecamatan sesuai dengan kategori kriteria di atas.

Langkah-langkah di atas dapat menggunakan program *Excel*. Sebagai contoh sebuah hasil penelitian *print out* di Kecamatan X pada lampiran 2.

## DAFTAR ISI

<b>Tim Peneliti .....</b>	i
<b>Kata Pengantar .....</b>	iii
<b>Abstraksi .....</b>	v
<b>Daftar Isi .....</b>	vii
<b>Daftar Gambar .....</b>	ix
<b>Daftar Tabel .....</b>	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	10
1.3 Ruang Lingkup Kajian .....	10
1.4 Tujuan Dan Kegunaan Kajian .....	10
1.5 Metodologi Penelitian dan Pengumpulan Data .....	11
1.6 Teknik Pengolahan Data .....	11
1.7 Jangka Waktu Pelaksanaan .....	12
1.8 Kerangka Pemikiran .....	13
<b>BAB II PELAYANAN KECAMATAN DALAM PEMERINTAHAN YANG BAIK .....</b>	15
2.1 Konsep Pemerintahan Yang Baik .....	15
2.2 Arah dan kebijakan penciptaan tata pemerintahan yang baik .....	18
2.3 Pengertian Pelayanan .....	22
2.4 Peran Strategis Pelayanan Publik .....	26
2.5 peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.....	27
2.6 Indikator Kualitas Pelayanan Publik Yang Ideal ..	30
2.7 Kualitas Pelayanan .....	33
2.8 Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan .....	35
<b>BAB III PELAYANAN KECAMATAN .....</b>	38
3.1 Bidang Pemerintahan dan Pembangunan .....	39
3.2 Bidang Kesehatan .....	49
3.3 Bidang pendidikan .....	57
3.4 Bidang Ekonomi .....	53

3.5	Bidang Sosial .....	71
3.6	Bidang kesejahteraan Rakyat .....	74
3.7	Bidang Pertanahan .....	82
<b>BAB IV</b>	<b>FORMULA PENILAIAN DAN SIMULASI PENGUKURAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK KECAMATAN .....</b>	<b>87</b>
4.1	Indeks Pelayanan Publik (IPP) kecamatan .....	87
4.2	Tujuan dan Manfaat Pengukuran Indeks Pelayanan Publik .....	89
4.3	Metoda pengukuran IPP .....	91
4.4	Penetapan Indikator Pengukuran IPP .....	92
4.5	Penetapan Standar .....	93
4.6	Pengembangan Instrumen .....	93
4.7	Pelaksanaan Pengukuran Kinerja .....	93
4.8	Analisis Indeks Pelayanan Publik (IPP) .....	94
4.9	Model-model Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik .....	95
4.9.1	Model Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat .....	95
4.9.2	Model Alternatif Pengukuran Indeks Kinerja Pelayanan Publik .....	96
4.10	Simulasi Pengukuran IPP Kecamatan .....	104
<b>BAB V</b>	<b>P E N U T U P .....</b>	<b>109</b>
<b>Daftar Pustaka</b> .....	110	
<b>Peraturan Perundang-undangan</b> .....	114	
<b>Daftar Lampiran</b> .....	115	

## **DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
Gambar 1	Kerangka Pemikiran .....
Gambar 2	Konstruksi Pengukur IPP bagi Kecamatan .....

## **DAFTAR TABEL**

	Halaman
Tabel 1	Alternatif Jawaban, Skoring, Kriteria Penilaian dan Nilai Titik Tengah .....
Tabel 2	Perancang Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan .....
Tabel 3	Jenis Pelayanan Kecamatan dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) .....

## LAPORAN AKHIR

# PERUMUSAN KEBIJAKAN PENETAPAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK BAGI KECAMATAN

PUSAT KAJIAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I LAN  
BANDUNG

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Tujuan utama reformasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia salah satunya adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Penerapan kebijakan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tiada lain untuk semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat. Dengan memberikan kekuasaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Dengan semangat otonomi ini pula, peningkatan kontrol masyarakat atas penyelenggaraan layanan yang diberikan Pemerintah Daerah akan semakin kuat, sehingga mampu mengembangkan suatu tatanan tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan 16 urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Urusan-urusan wajib tersebut tiga diantaranya dikategorikan dapat sebagai kebutuhan dasar dari masyarakat yaitu penyediaan sarana dan prasarana umum, penanggangan bidang kesehatan dan penyelenggaraan bidang pendidikan. Ketiga pelayanan dasar tersebut merupakan faktor-faktor yang sangat menentukan dalam pembangunan manusia di daerah. UNDP misalnya menetapkan pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan dasar sebagai dua indikator utama yang menentukan kualitas pembangunan manusia. Undang-undang Dasar 1945 bahkan menegaskan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan hak dari setiap warga negara Indonesia.

Adapun penyediaan sarana dan prasarana umum seperti transportasi, penyediaan air bersih, pemeliharaan lingkungan merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam kaitannya dengan upaya mempertahankan keseimbangan pertumbuhan ekonomi daerah dan melindungi kelestarian lingkungan hidup. Pada akhirnya ketiga pelayanan dasar tersebut akan saling berkaitan satu sama lain baik dalam menentukan kualitas pembangunan manusia maupun pembangunan daerah itu sendiri.

Pengaturan dan penyediaan pelayanan yang secara langsung dilaksanakan oleh kabupaten dan kota di seluruh Indonesia sebagai konsekuensi dari kebijakan otonomi daerah tersebut tentunya merupakan suatu pekerjaan yang sangat besar yang mengandung berbagai resiko. Hal ini mengingat tidak semua daerah kabupaten/kota di Indonesia memiliki potensi sumber daya fisik dan manusia yang sama. Bahkan tidak tertutup kemungkinan dengan kebijakan ini akan terjadi perbedaan pemerataan pelayanan antar satu daerah dengan daerah lainnya. Dalam laporannya UNDP (2001) menyebutkan studi yang sudah dilakukan di 12 negara yang melaksanakan desentralisasi menemukan kurangnya bukti tentang anggapan bahwa desentralisasi meningkatkan pemberdayaan masyarakat, menurunkan kemiskinan, meningkatkan pembangunan manusia dan mengurangi ketidakmerataan antar daerah. Penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang justru menimbulkan suatu kondisi dimana kekuasaan dan pengaruh para elit lokal menjadi semakin besar.

Pengalaman-pengalaman internasional dalam penerapan desentralisasi dengan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat patut dicermati. Mengingat pengalaman Indonesia dalam menerapkan sistem pemerintahan daerah terdesentralisasi sejak tahun 1999 sampai dengan sekarang belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik di daerah pasca penerapan otonomi daerah masih memperlihatkan kualitas pelayanan yang rendah, partisipasi masyarakat dalam dalam penyediaan pelayanan masih

kurang, standar pelayanan yang tidak jelas dan akuntabilitas pelayanan yang masih rendah (dalam Suwandi, 2002).

Dalam bidang pendidikan, banyak pihak menilai pelayanan pendidikan di era otonomi daerah tidak menunjukkan perubahan berarti, bahkan cenderung memburuk. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya permasalahan yang dihadapi dalam bidang pendidikan. Salah satunya adalah partisipasi penduduk terhadap pendidikan. Data dari Departemen Pendidikan Nasional pada tahun 2006 memperlihatkan masih rendahnya partisipasi pendidikan. Contohnya, dari jumlah penduduk usia Sekolah Dasar masih ada 5,81% penduduk yang belum tertampung untuk sekolah di SD. Bahkan untuk partisipasi pendidikan di jenjang SMP, persentase penduduk usia SMP (13-15 tahun) yang belum tertampung sekolah angkanya lebih besar yaitu mencapai 40,53%.

Persoalan lainnya adalah menyangkut kualitas tenaga pendidik. Data Departemen Pendidikan Nasional memperlihatkan bahwa baru 50,67% dari seluruh guru SD yang ada yang sudah memiliki kewenangan mengajar sesuai dengan kualifikasi pendidikannya. Sedangkan guru SMP yang sudah memiliki kewenangan mengajar sesuai dengan kualifikasi pendidikannya baru 64,08%.

Permasalahan bidang pendidikan berikutnya adalah angka putus sekolah (*drop out*) yang masih tinggi. Departemen Pendidikan Nasional mencatat angka putus sekolah untuk SD mencapai 2,97%, SMP sebesar 2,42% dan SMA mencapai 3,06%. Menurut Suyanto (2006) secara relatif angka-angka tersebut kelihatannya kecil. Tetapi jika dilihat dari jumlah penduduk usia sekolah di setiap jenjang pendidikan, maka jumlah absolutnya sangat tinggi. Padahal dalam Deklarasi Dakar yang menyepakati *Education for All* menyepakati bahwa negara-negara yang sedang berkembang harus menuntaskan program wajib belajar di negara masing-masing sebelum tahun 2015.

Begitu pula dalam bidang kesehatan penerapan kebijakan otonomi daerah masih menyisakan berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut

seperti disparitas kesehatan yang masih tinggi antar daerah, rendahnya kualitas kesehatan penduduk miskin, serta rendahnya kondisi kesehatan lingkungan. Rendahnya Kondisi Kesehatan Lingkungan, rendahnya kualitas, pemerataan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan, terbatasnya tenaga kesehatan dan distribusi tidak merata, rendahnya status kesehatan penduduk miskin, rendahnya kinerja pelayanan kesehatan. Misalnya saja Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2004 untuk Substansi Kesehatan dalam aspek Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK) memperlihatkan cakupan kepemilikan JPK baru mencapai 19% padahal target IS-2010 adalah sebesar 80%. Adapun daerah yang cakupan JPKnya terendah adalah Provinsi di Maluku (7%) sedangkan daerah yang cakupan tertinggi adalah di Nanggroe Aceh Darussalam (47%). Sementara itu 17 Provinsi memiliki cakupan JPK di bawah rata-rata angka nasional.

Sedangkan dalam bidang sarana dan prasarana umum daerah yang antara lain ditunjukkan oleh kondisi jalan, jaringan saluran air limbah dan drainase, fasilitas angkutan umum, penyediaan air minum, listrik serta prasarana telekomunikasi, dan lain-lain. Pelayanan dalam bidang sarana dan prasarana umum di daerah pun masih memperlihatkan kondisi yang belum memuaskan. Misalnya pelayanan air bersih, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan Departemen Pekerjaan Umum tentang pengelolaan air bersih di seluruh provinsi di Indonesia pada tahun 2004 memperlihatkan, di Pulau Jawa baru 882.000 jiwa yang terlayani air bersih. Sedangkan penduduk paling sedikit terlayani air bersih adalah di Pulau Bali dan Nusa Tenggara Barat yaitu hanya mencapai 30.899 jiwa.

Sementara dalam fasilitas transportasi berdasarkan data dari Direktorat Bina Program, Bina Marga, Departemen Pekerjaan Umum pada tahun 2006, memperlihatkan bahwa kondisi jalan kabupaten di seluruh Indonesia hanya 20,2% yang berada dalam kondisi baik. Kondisi jalan kabupaten di seluruh Indonesia berdasarkan data tersebut sekitar 35,8% berada pada kondisi rusak ringan, bahkan 17,4% berada pada kondisi rusak berat.

Fakta-fakta tersebut memperlihatkan bahwa kinerja pemerintah, khususnya pemerintah daerah dalam pelayanan kepada masyarakat baik di bidang pendidikan, kesehatan maupun penyediaan sarana dan prasarana umum masih memprihatinkan. Untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat tersebut pemerintah baik pusat maupun daerah melakukan beberapa upaya. Misalnya saja pemerintah pusat melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara telah menetapkan beberapa pedoman berkaitan dengan kualitas pelayanan publik. Khusus bidang kesehatan misalnya Departemen Kesehatan menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1457/MENKES/SK/X/2003 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota sebagai tolok ukur untuk menilai kinerja pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di daerah kabupaten/kota dan kemudian ditindaklanjuti oleh daerah-daerah. Misalnya di Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Surat Keputusan Gubernur Nomor 71 tahun 2004 menetapkan aturan tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan untuk Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah.

Untuk melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerah dalam pelayanan publik, Lembaga Administrasi Negara dalam hal ini Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I telah melaksanakan kegiatan Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik di daerah kabupaten/kota di Indonesia yang meliputi seluruh kewenangan wajib dan pilihan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah sesuai dengan pasal 7 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari 26 jenis kewenangan wajib dan lima kewenangan pilihan.

Tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*). Karena itu, tugas yang harus dilaksanakan baik pemerintah kabupaten, dan kecamatan harus difokuskan

pada pemenuhan kebutuhan masyarakatnya. Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakatnya. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efisien.

Di Indonesia berbagai usaha telah banyak dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya tersebut antara lain diterbitkannya berbagai kebijakan seperti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana yang tertulis dalam penjelasan Undang-Undang bahwa "Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat". Dengan demikian tujuan Otonomi Daerah adalah pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat hingga ke perdesaan.

Namun demikian sejak digulirkannya Undang-Undang Otonomi Daerah, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Pada Bab 14 halaman 119 dikatakan:

"Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Masih tingginya penyalagunaan wewenang, banyaknya praktik KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur Negara merupakan cerminan dan kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan".

Fakta lain, hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum pelayanan umum masih banyak mengalami kendala, baik kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya manusianya (PKP2A III LAN Samarinda, 2005). Lebih lanjut, Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (2006) mengungkapkan empat permasalahan mendasar dalam pelayanan publik di Indonesia. *Pertama*,

rendahnya kualitas produk layanan; *kedua*, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan; *ketiga* ketiadaan akses bagi kelompok rentan, penyandang cacat dan komunitas masyarakat terpencil; *keempat* tidak adanya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa; serta *terakhir* tidak adanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan.

Bahkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sendiri menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparaturnya yang belum memadai. Keluhan muncul, mulai dari prosedur pengurusan layanan yang berbelit-belit sampai soal sikap aparat yang tidak menyenangkan. Padahal negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945.

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur No. 63 Tahun 2003 ada 3 (tiga) jenis layanan diberikan kepada masyarakat, sebagai berikut:

1. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, seperti misalnya, status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain KTP, Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, BPKB, SIM, STNK, Perijinan, Paspor, Sertifikat Tanah, dll.
2. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, jaringan gas, dll.

3. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pos, penyelenggaraan transportasi, dll.

Menurut Gaster ( 1995:24 ), ada beberapa kategori pelayanan publik yang biasanya dibutuhkan masyarakat yaitu:

1. Jenis pelayanan yang disediakan untuk setiap orang / *universal services* (penyapuan jalan, pemeliharaan dan perbaikan lingkungan);
2. Beberapa pelayanan diminta (konsultasi, informasi, pelayanan dasar kesehatan);
3. Beberapa jenis pelayanan hanya dapat dihasilkan oleh hasil pemilihan, berdasarkan legislasi, atau peraturan daerah (kesejahteraan, penampungan para warga yang tidak memiliki tempat tinggal);
4. Beberapa jenis pelayanan yang berdasarkan ketersediaan sumber daya, atau berdasarkan keputusan yang berdasarkan *assesment* kebutuhan (tempat perawatan sehari-hari, bantuan perumahan, berbagai bentuk pemeliharaan kesehatan);
5. Beberapa jenis pelayanan yang ditetapkan melalui legislasi dengan tujuan untuk memberikan kemanfaatan atau melindungi individu atau masyarakat atau keduanya (pendidikan dasar dan lanjutan, beberapa jenis pelayanan sosial, rumah sakit jiwa, standarisasi makanan, kesehatan, keamanan, kepolisian dan lembaga pemasyarakatan);
6. Pelayanan yang bersifat *preventive*, bertujuan untuk membantu memberdayakan orang-orang dan komunitas (*community development*);
7. Beberapa jenis pelayanan tidak berdasarkan permintaan pilihan, melainkan bagi semua warga yang menginginkan, kadang-kadang dikenakan tarif biaya tertentu, dan untuk menghindari keterbatasan kemampuan keuangan, maka kebijakan perangkat tarif ditetapkan berdasarkan pertimbangan kelompok yang perlu dibantu seperti: pemuda, orang lanjut usia,

penganggur, cacat (pelayanan perpustakaan, transportasi, pengisi waktu luang)

Untuk memecahkan berbagai persoalan dalam bidang pelayanan publik, pemerintah telah berupaya merealisasikannya dengan mengeluarkan berbagai peraturan di berbagai tingkat pemerintahan. Di tingkat nasional, saat ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tengah menggodog Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelayanan Publik, disamping kebijakan-kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya seperti Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep Menpan) No 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah; Keputusan Menpan No. 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik; Surat Edaran No.15/M.PAN/9/2005 tentang Intensitas Pengawasan dalam upaya Perbaikan Pelayanan Publik. Begitu pula dengan Departemen Dalam Negeri tengah mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Standar Minimal Pelayanan Umum yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan di tingkat daerah, telah banyak pemerintah daerah yang mengeluarkan peraturan daerah mengenai pelayanan publik.

Pada tahun 2005 Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara telah melakukan kajian penyusunan instrumen untuk melakukan Pengukuran Indeks Pelayanan Publik di Daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Kajian ini telah menghasilkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Indikator penentu pelayanan publik yang dilaksanakan di daerah,
- b. Formulasi Indeks Pelayanan Publik (IPP), yang dapat menjelaskan faktor penentu pelayanan publik dalam menentukan kualitas dan kapasitas pelayanan publik di daerah,

- c. Instrumen untuk mengumpulkan data dan informasi kebutuhan penyusunan IPP,
- d. Mekanisme penyusunan dan publikasi IPP agar dapat dijadikan rujukan bagi pusat, propinsi, dan kabupaten/kota dalam membuat kebijakan terkait dengan pelayanan di daerah

Untuk menindaklanjuti hasil kajian tersebut, maka pada tahun 2006, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara telah melakukan kajian atau penelitian tentang Pengukuran Indeks Pelayanan Publik di Daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Fokus penelitian terutama diarahkan pada pelayanan publik dasar yang meliputi pendidikan, kesehatan serta sarana dan prasarana daerah. Penelitian tersebut ditujukan untuk memotret kinerja pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dasar kepada masyarakatnya. Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi rekomendasi kepada pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah untuk meningkatkan kinerja pelayanan publiknya.

Dalam menjalankan fungsi, peran dan tugas baru yang harus diemban, pemerintah kecamatan perlu mengadakan perubahan-perubahan dalam berbagai sektor atau bidang. Perubahan tersebut harus dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor baik internal maupun eksternal. Menurut Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara tentang Pengukuran Kinerja Kecamatan Tahun 2006 kerjasama dengan Biro Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat (2006:13). Perubahan yang perlu dilakukan dalam pemerintahan kecamatan antara lain berkaitan dengan :

- (1) Kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan harus didasarkan pada karakteristik dan potensi yang ada;
- (2) Kelembagaan pemerintahan kecamatan harus dapat menjalankan fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki kecamatan;

(3) Beberapa jenis layanan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota (Dinas, Badan, Lembaga) sebaiknya digeser ke pemerintah kecamatan supaya lebih efektif dan efisien.

Karena itu, jenis-jenis pelayanan yang ada disetiap kecamatan, tentu memiliki perbedaan sesuai dengan potensi dan topografi, dan karakteristik kecamatan. Misalnya, kewenangan pelayanan yang diberikan kepada kecamatan di Wilayah Bandung sebanyak 20 (dua puluh) jenis pelayanan yaitu: Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi, Tenaga Kerja, Sosial, Politik dalam Negeri dan Administrasi Publik, Pengembangan Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan Daerah, Kependudukan, Hukum dan Perundang Undangan, Olah Raga, Penerangan, Kepariwisataan, dan Tata Ruang. Mungkin saja pada kecamatan lain yang ada di Indonesia tidak sebanyak seperti di Bandung. Namun terlepas dari banyaknya jenis-jenis pelayanan yang diberikan ke kecamatan perlu dilakukan pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) bagi Kecamatan.

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bahwa camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelimpahan kewenangan pemerintahan dimaksud berpedoman pada lampiran I tentang Pedoman Rincian sebagian Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat, yaitu *meliputi Bidang Pemerintahan, Bidang Ekonomi dan Pembangunan, Bidang Pendidikan dan Kesehatan, Bidang Sosial dan Kesejahteraan Rakyat dan Bidang Pertanahan*. Dalam Kepmendagri tersebut bahwa camat, berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

Pengukuran kinerja pelayanan publik di Kecamatan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan

publik. Sebagaimana, hasil penelitian yang dilakukan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara tentang Pengukuran Kinerja Kecamatan tahun 2006 kerjasama dengan Biro Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Melalui pengukuran terhadap pelayanan publik maka kualitas pelayanan di kecamatan akan dapat diketahui sesuai dengan kualitas pelayanan publiknya yang didasarkan kepada fakta dan kondisi yang ada di kecamatan. Oleh karena itu pemerintah kabupaten perlu mendorong aparatur untuk senantiasa melakukan pengukuran kinerja pelayanan publiknya secara berkelanjutan sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berkelanjutan pula.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian tentang perumusan kebijakan penetapan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan perlu ditindaklanjuti sehingga melahirkan suatu kajian rumusan kebijakan yang dapat berlaku di seluruh Indonesia. Penyiapan rumusan kebijakan merupakan salah satu alternatif yang dapat dilakukan pemerintah sebagai landasan (kerangka hukum) yang dapat digunakan untuk meningkatkan indeks kualitas pelayanan publik bagi kecamatan.

Oleh karena itu, pada tahun 2007 PKP2AI LAN akan melaksanakan kegiatan kajian tentang **“PERUMUSAN KEBIJAKAN PENETAPAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK BAGI KECAMATAN”**

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut: “Bagaimanakah pedoman perumusan kebijakan bagi penetapan Indeks Pelayanan Publik (IPP) sebagai wujud *policy advice* bagi kecamatan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di kecamatan”?.

### **1.3 Ruang Lingkup Kajian**

Kajian ini meliputi proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) sistem penetapan indeks pelayanan publik bagi kecamatan dengan ruang lingkup kajian sebagai berikut:

1. Pengkajian jenis-jenis pelayanan publik dalam kebijakan penetapan indeks pelayanan publik bagi kecamatan.
2. Melakukan pengukuran pelayanan publik bagi kecamatan dalam penentuan kebijakan penetapan indeks pelayanan publik bagi kecamatan.
3. Melakukan analisis pengukuran pelayanan publik bagi kecamatan sehingga melahirkan alternatif kebijakan penetapan indeks pelayanan publik bagi kecamatan.
4. Merumuskan rancangan rekomendasi kebijakan dalam bentuk buku pedoman penentuan kriteria penilaian kebijakan penetapan indeks pelayanan publik bagi Kecamatan.

### **1.4 Tujuan dan Kegunaan Kajian**

Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk terwujudnya hasil (output) semacam *buku pedoman perumusan kebijakan tentang penetapan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan*. Kebijakan tersebut nantinya akan dapat digunakan sebagai pedoman kebijakan Surat Keputusan Bupati atau bila memungkinkan peraturan daerah yang lebih tinggi. Kegunaan kegiatan ini adalah sebagai landasan bagi pemerintah untuk memberikan penilaian terhadap komitmen dan kinerja pelayanan publik di Kecamatan.

### **1.5 Metodologi Penelitian dan Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian deskriptif (kualitatif) dengan cara mendeskripsikan jenis-jenis dan indikator-indikator pelayanan publik di kecamatan dengan menggali informasi yang berkaitan dengan pelayanan publik. Karena penelitian ingin mengetahui *Indeks* yang berkaitan dengan perangkaan akan tetap disajikan secara deskriptif. Indeks pelayanan

publik bagi kecamatan adalah “*semacam data dan informasi tentang tingkat kualitas pelayanan yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif bagi setiap kecamatan*”.

Teknik pengumpulan data diperoleh melalui; (1). Studi dokumentasi, hasil-hasil penelitian mutakhir, kajian pustaka, dokumen-dokumen kebijakan, hasil laporan statsitik/BPS, dan media cetak; (2). Melakukan *Focus Group Discussion (FGD)* pada tahap awal penyusunan TOR dan Laporan akhir; (3). Sebelum disusun laporan akhir akan dilakukan seminar dan diseminasi hasil kajian.

## 1.6 Teknik Pengolahan Data

Sebagaimana telah disebutkan bahwa penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan *buku pedoman perumusan kebijakan tentang Penetapan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan*. Karena itu, setelah proses pengumpulan data, maka tahapan selanjutnya adalah pengolahan data dan analisis data. Pengolahan data bertujuan untuk mengklasifikasi, mengelompokkan dan memberikan makna sesuai standar/norma yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil dari pengolahan dan analisis ini akan memberikan informasi tentang kondisi IPP Kecamatan yang lebih jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Metode pembobotan atau skoring dari alternatif jawaban kuesioner atau instrumen penelitian sebagai berikut:

**Tabel 1: Alternatif Jawaban, Skoring, Kriteria Penilaian dan Nilai Titik Tengah**

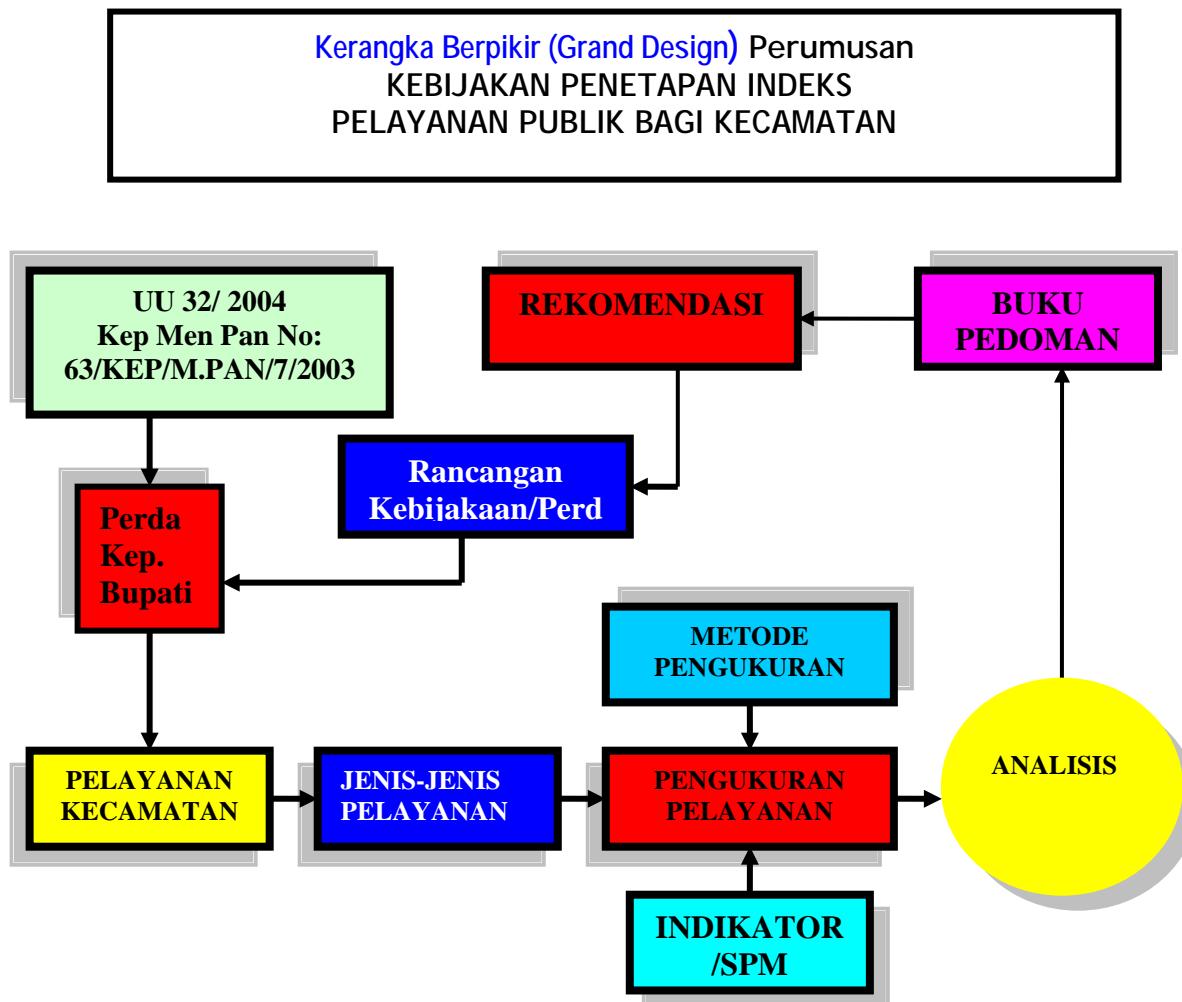
Alternatif Jawaban	Skoring	Kriteria Penilaian	Nilai Titik Tengah
A	81 -100	Sangat Baik Sekali	90.5
B	61 - 80	Baik	70.5
C	41 - 60	Cukup	50.5
D	21 - 40	Kurang Baik	30.5
E	0 - 20	Sangat Kurang Baik	10.5

## 1.7 Jangka Waktu Pelaksanaan

Kajian ini diselenggarakan dalam kurun waktu 6 (enam) bulan pada tahun anggaran 2007 dengan jadwal / tahapan kegiatan sebagai berikut:

No	Kegiatan	Bulan					
		Juli	Agust	Sept	Okt	Nop	Des
1	Persiapan pembuatan TOR dan melakukan konsinyasi penyusunan TOR.						
2	Mekanisme publik konsultasi dan <i>focus group discussion</i> ( <i>tahap I</i> ) dan perbaikan TOR						
3	Melakukan studi dokumentasi dan metoda pengukuran pelayanan publik di kecamatan						
4	Melakukan analisis pengukuran pelayanan publik Kecamatan						
5	Merumuskan rancangan rekomendasi kebijakan dalam bentuk buku pedoman						
6	<i>Focus group discussion</i> ( <i>tahap 2</i> ) seminar dan diseminasi						
7	Laporan akhir dan pencetakan						

## 1.8 Kerangka Pemikiran



# **BAB 2**

## **Pelayanan Kecamatan dalam Pemerintahan Yang Baik**

### **2.1 Konsep Tata Pemerintahan Yang Baik**

*Good governance* yang diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik merupakan tema umum kajian yang populer baik di pemerintahan, civil society maupun di dunia swasta. Kepopulerannya adalah akibat semakin kompleksnya permasalahan, seolah menegaskan tidak adanya iklim pemerintahan yang baik di negeri ini. Di pemerintahan (public governance), tema ini begitu menyentuh. Banyak pihak yang "menunjuk hidung bahwa masalah mendasar bangsa ini akan terselesaikan kalau birokrasi pemerintahnya sudah kembali ke jalan yang baik. Karenanya bagi aparatur pemerintah, good governance adalah kewajiban yang harus diwujudkan. *Governance*, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka (Loina Lalolo, 2003). Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman format tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui

bahwa di dalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda (Loina Lalolo, 2003).

Bappenas (2002) mengemukakan bahwa tata pemerintahan yang baik memiliki 14 (empat belas) karakteristik. Keempat belas karakteristik tersebut adalah :

1. *Tata pemerintahan yang berwawasan kedepan*, wawasan ke depan mengandung pengertian adanya pemahaman mengenai permasalahan, tantangan dan potensi yang dimiliki oleh suatu unit pemerintahan, dan mampu merumuskan gagasan-gagasan dengan visi dan misi untuk perbaikan maupun pengembangan pelayanan dan menuangkannya dalam strategi pelaksanaan, rencana kebijakan dan program-program kerja ke depan berkaitan dengan bidang tugasnya.
2. *Tata pemerintahan yang bersifat terbuka*; bersifat terbuka dalam penyelenggaraan pemerintahan di setiap tahap pengambilan keputusan dapat ditenggarai dengan derajat aksesibilitas publik terhadap informasi terkait dengan suatu kebijakan publik. Setiap kebijakan publik termasuk kebijakan alokasi anggaran, pelaksanaannya maupun hasilnya mutlak harus diinformasikan kepada publik atau dapat diakses oleh publik selengkap-lengkapnya melalui berbagai media dan forum.
3. *Tata pemerintahan yang cepat tanggap*; Kebutuhan akan karakteristik ini karena adanya kemungkinan muncul situasi yang tidak terduga atau adanya perubahan yang cepat dari kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik atau memerlukan suatu kebijakan. Karakteristik ini juga dibutuhkan karena tidak ada rancangan yang sempurna sehingga berbagai prosedur dan mekanisme baku dalam rangka pelayanan publik perlu segera disempurnakan atau diambil langkah-langkah penanganan segera. Bentuk kongkrit dapat berupa tersedianya mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan adanya unit yang khusus menangani krisis, dan pengambilan keputusan serta tindak lanjutnya selalu dilakukan dengan cepat.

4. *Tata pemerintahan yang akuntabel;* Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut di semua tahap mulai dari penyusunan program kegiatan dalam rangka pelayanan publik, pembiayaan, pelaksanaan, dan evaluasinya, maupun hasil dan dampaknya. Akuntabilitas juga dituntut dalam hubungannya dengan masyarakat/publik, dengan instansi atau aparat di bawahnya maupun dengan instansi atau aparat di atas. Secara substansi, penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada sistem dan prosedur tertentu, memenuhi ketentuan perundangan, dapat diterima secara politis berdasarkan pada metode dan teknik tertentu maupun nilai-nitai etika tertentu, serta dapat menerima konsekuensi bila keputusan yang diambil tidak tepat
5. *Tata Pemerintahan yang berdasarkan Profesionalitas dan Kompetensi;* Tata pemerintahan dengan karakteristik seperti ini akan tambak dari upaya-upaya mengorganisasikan kegiatan dengan cara mengisi posisi-posisi dengan aparat yang sesuai dengan kompetensi, termasuk di dalamnya kriteria jabatan dan mekanisme penempatannya. Disamping itu, terdapat upaya-upaya sistematik untuk mengembangkan profesionalitas sumber daya manusia yang dimiliki unit yang bersangkutan melalui berbagai kegiatan pendidikan dan pelatihan.
6. *Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif;* Upaya untuk menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif merupakan salah satu respon atas tuntutan akuntabilitas. Kinerja penyelenggaraan pemerintahan perlu secara terus menerus ditingkatkan dan dioptimalkan melalui pemanfaatan sumber daya dan organisasi yang efektif dan efisien, termasuk upaya-upaya berkoordinasi untuk menciptakan sinergi dengan berbagai pihak dan organisasi lain.
7. *Tata pemerintahan yang terdesentralisasi;* Tata pemerintahan yang memiliki karakteristik seperti ini tampak dari adanya pendeklegasian

wewenang sepenuhnya yang diberikan kepada aparat dibawahnya sehingga pengambilan keputusan dapat terjadi pada tingkat bawah sesuai lingkup tugasnya. Pendeklasian wewenang tersebut semakin mendekatkan aparat pemerintah kepada masyarakat.

8. *Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus;* Prinsip ini menjunjung tinggi penghormatan hak dan kewajiban pihak tain. Dalam suatu unit pemerintahan, pengambilan keputusan yang diambil melalui konsensus perlu dihormati.
9. *Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat;* Partisipasi masyarakat pada hakekatnya mengedepankan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.
10. *Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan swasta dan Masyarakat;* Pemerintah dan masyarakat saling melengkapi dan mendukung mutualisme dalam penyediaan public goods dan pemberian pelayanan terhadap publik.
11. *Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum;* Tata pemerintahan dengan karakter seperti ini tampak dengan praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan yang selalu mendasarkan diri pada ketentuan perundangan yang berlaku dalam setiap pengambilan keputusan, bersih dari unsur "KKN" dan pelanggaran HAM, serta ditegakkannya hukum terhadap seseorang atau sekelompok orang yang melakukan pelanggaran hukum.
12. *Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan Kesenjangan;* Prinsip ini berpihak kepada kepentingan kelompok masyarakat yang tidak mampu, tertinggal atau termarjinalkan.
13. *Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar;* Prinsip membutuhkan keterlibatan pemerintah dalam pemantapan mekanisme pasar.
14. *Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup,* Prinsip ini menegaskan keharusan setiap kegiatan pemerintahan dan

pembangunan untuk memperhatikan aspek lingkungan termasuk melakukan analisis secara konsisten dampak kegiatan pembangunan terhadap lingkungan.

## **2.2 Arah dan Kebijakan Penciptaan Tata Pemerintahan Yang Baik**

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum, dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu diperlukan langkah-langkah kebijakan yang terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem ketatalaksanaan; kualitas sumber daya manusia aparatur; dan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif (RPJM, Bab 14). Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan. Permasalahan birokrasi tersebut di atas, belum sepenuhnya teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal.

Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara. Dari sisi internal, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan, makin meningkatnya tuntutan akan

partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik antara lain transparansi, akuntabilitas dan kualitas kinerja publik serta taat pada hukum; meningkatnya tuntutan dalam pelimpahan tanggungjawab, kewenangan dan pengambilan keputusan. Demikian pula, secara khusus dari sisi internal birokrasi itu sendiri berbagai permasalahan masih banyak yang dihadapi. Permasalahan tersebut antara lain : pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan, masih banyaknya praktik KKN, rendahnya kinerja sumber daya manusia dan kelembagaan aparatur, sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja; rendahnya kualitas pelayanan umum; rendahnya kesejahteraan PNS; dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi (*e-Government*) merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik dan berwibawa. Hal tersebut terkait dengan makin meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat, makin derasnya arus informasi dari manca negara yang dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat (*digital divide*). Perubahan-perubahan ini, membutuhkan aparatur negara yang memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan yang handal untuk melakukan antisipasi, menggali potensi dan cara baru dalam menghadapi tuntutan perubahan. Di samping itu, aparatur negara harus mampu meningkatkan daya saing, dan menjaga keutuhan bangsa dan wilayah negara. Untuk itu, dibutuhkan suatu upaya yang lebih komprehensif dan terintegrasi dalam mendorong peningkatan kinerja birokrasi aparatur negara dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan akuntabel yang merupakan amanah reformasi dan tuntutan seluruh rakyat Indonesia.

Program ini bertujuan untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang bermutu, transparan, akuntabel, mudah, murah cepat, patut dan adil kepada seluruh masyarakat guna menunjang kepentingan masyarakat dan dunia usaha, serta mendorong partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Secara umum sasaran penyelenggaraan negara Tahun 2004-2009 adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggungjawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan yang prima kepada seluruh masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, secara khusus sasaran yang ingin dicapai adalah:

1. Berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas;
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel;
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktik yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat;
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan peraturan dan perundangan di atasnya.

Dalam upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, maka kebijakan penyelenggaraan negara 2004-2009 diarahkan untuk:

1. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN dengan cara:
  - a. Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan;

- b. Pemberian sanksi yang seberat-beratnya bagi pelaku KKN sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - c. Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat.
  - d. Peningkatan budaya kerja aparatur yang bermoral, professional, produktif dan bertanggung jawab;
  - e. Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan dan pemeriksaan;
  - f. Peningkatan pemberdayaan penyelenggara negara, dunia usaha dan masyarakat dalam pemberantasan KKN.
2. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara melalui:
    - a. Penataan kembali fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan agar dapat berfungsi secara lebih memadai efektif, dengan struktur lebih proporsional, ramping luwes dan responsif.
    - b. Peningkatan efektivitas dan efisiensi ketatataksanaan dan prosedur pada semua tingkat dan lini pemerintahan;
    - c. Penataan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur agar lebih profesional sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat;
    - d. Peningkatan kesejahteraan pegawai dan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi;
    - e. Optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan *e-Government*, dan dokumen/arsip negara dalam pengelolaan tugas dan fungsi pemerintahan.
  3. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dengan:
    - a. Peningkatan kualitas pelayanan publik terutama pelayanan dasar, pelayanan umum dan pelayanan unggulan;

- b. Peningkatan kapasitas masyarakat untuk dapat mencukupi kebutuhan dirinya, berpartisipasi dalam proses pembangunan dan mengawasi jalannya pemerintahan;
- c. Peningkatan transparansi, partisipasi dan mutu pelayanan melalui peningkatan akses dan sebaran informasi.

Dalam rangka penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa maka ditetapkan 7 program pembangunan. Ketujuh program pembangunan dalam bidang tata pemerintahan tersebut adalah:

- a. Program Penerapan Kepemerintahan yang Baik,
- b. Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara,
- c. Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan,
- d. Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur,
- e. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik,
- f. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara, dan
- g. Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Kepemerintahan.

Program peningkatan kualitas pelayanan publik mempunyai sembilan kegiatan pokok. Kesembilan kegiatan pokok tersebut adalah:

- 1. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha.
- 2. Mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip good governance dalam setiap proses pemberian pelayanan publik khususnya dalam rangka mendukung penerimaan keuangan negara seperti perpajakan, kepabeanan, dan penanaman modal;
- 3. Meningkatkan upaya untuk menghilangkan hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik melalui deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi;
- 4. Meningkatkan penerapan sistem merit dalam pelayanan;
- 5. Memantapkan koordinasi pembinaan pelayanan publik dan pengembangan kualitas aparatur pelayanan publik;

6. Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik;
7. Mengintensifkan penanganan pengaduan masyarakat;
8. Mengembangkan partisipasi masyarakat di wilayah kabupaten dan kota dalam perumusan program dan kebijakan layanan publik melalui mekanisme dialog dan musyawarah terbuka dengan komunitas penduduk di masing-masing wilayah; dan
9. Mengembangkan mekanisme pelaporan berkala capaian kinerja penyelenggaraan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota kepada publik.

### **2.3 Pengertian Pelayanan**

Tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) agar terwujud kesejahteraan bagi rakyat (*public welfare*). Menurut Tampubolon (2001:139-141) pelayanan berarti “orang yang melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain... karena itu, seorang pelayan yang baik ialah “melayani, bukan dilayani”. Kemudian Gronroos (1990:27) mengatakan : “Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan”. Sebagaimana, menurut Zeithaml dkk (2006:4) pelayanan adalah “*economic activities whose output is not a physical product or construction, is generally consumed at the time it is produced, and provides added value in forms (such as convenience, amusement, timeliness, comfort, or health) that are essentially intangible concerns of its first purchaser.*

Jika menelaah pendapat pakar di atas, pelayanan adalah serangkaian aktivitas untuk melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain, baik yang dapat diraba maupun tidak dapat diraba yang diberikan oleh pemberi pelayanan

kepada penerima layanan. Atau pelayanan adalah aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud. Dalam pengertian ini terdapat dua sisi dalam proses pelayanan, yaitu sisi pemberi pelayanan dan sisi penerima pelayanan. Dari sisi pemberi pelayanan memberikan tekanan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dilakukan untuk membuat si penerima layanan merasakan puas terhadap layanan yang diberikan. Dan dari sisi penerima layanan adalah aktivitas merasakan tentang layanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Dalam pelayanan yang disebut konsumen (customer), adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas dari organisasi pemberi layanan tersebut. Pelayanan yang dikatakan tidak berwujud tersebut berarti bahwa pelayanan itu hanya dapat dirasakan.

Di sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dari berbagai pengertian. Frederickson (1997:21) mengungkapkan pengertian tentang publik dalam administrasi publik sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan layanan publik. Artinya, kita harus memahami terlebih dahulu publik yang mana yang akan menerima layanan?, sebab sangat berkaitan erat dengan layanan yang akan diberikan. Pengertian publik dibagi kedalam 5 (lima) perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok minat (perspektif pluralis). Publik dari perspektif pluralis yang mengartikan secara luas, dan yang berkepentingan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik/*Public choice*). Publik di sini adalah masyarakat yang mempunyai minat tertentu dalam memenuhi kebutuhannya dan menekankan pada kemanfaatan yang positif. Masyarakat mempunyai kebebasan bertindak untuk memenuhi kebutuhannya secara rasional.
3. Publik seperti direpresentasikan (perspektif legislatif). Publik bertindak melalui perwakilan, kebutuhan masyarakat disampaikan melalui perwakilan. Masyarakat mempercayai wakil mereka untuk mengakomodir

kepentingan-kepentingan mereka. Sehingga legitimasi penyelenggara layanan sangat kuat dan mempunyai kebebasan yang sangat luas.

4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penyedia layanan). Definisi pelanggan sebagai individu dan kelompok yang dilayani oleh birokrat. Semua penduduk adalah dalam waktu yang sama atau pelanggan lain dalam pemerintah. Maka kita adalah semua pelanggan *the internal revenue service*. Birokrat operasional (pegawai negeri) diharapkan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan, pendidikan, pengetahuan dan pengamanan terbaik untuk masyarakat sebagai pelanggan.
5. Publik sebagai *citizen*. Konsep *citizenship* terikat dengan masyarakat modern. Publik membutuhkan pelayanan publik yang berpendidikan dan terpilih berdasarkan manfaatnya, juga membutuhkan yang aktif. Tekanannya pada pengambilan keputusan sebagai bentuk utama dari administrasi demokratis.

Kelima perspektif ini dalam praktek pelayanan publik dilakukan secara bervariasi dan tergantung dari perkembangan dan kemampuan masyarakat setempat. Terminologi publik di atas memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik yang didefinisikan Saefullah (2007: 11) "pelayanan publik adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan para pejabat dalam berbagai lembaga untuk memberikan pelayanan kepada public, baik yang sifatnya langsung maupun yang sifatnya tidak langsung". Sebagaimana, Roth (dalam Trilestari, 2004:4) "pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi. Selanjutnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 dan Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 "Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan peraturan perundangan".

Dari pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat, penyelenggara negara atau pemerintah mulai dari pemerintah pusat sampai kelurahan/desa, dalam bentuk barang dan jasa, sifatnya langsung maupun tidak langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian aparat pemerintah, baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa sering disebut *apparatus* pemerintah yang berada pada lingkungan eksekutif telah memperoleh predikat "sebagai pelayan masyarakat". Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap pelayanan jasa dan barang.

Jenis-jenis pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, ada 3 (tiga) jenis layanan yaitu:

4. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, seperti misalnya, status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain KTP, Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, BPKB, SIM, STNK, *Perijinan*, Paspor, Sertifikat Tanah, dll.
5. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, jaringan gas, dll.
6. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pos, penyelenggaraan transportasi, dll.

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004:185) adalah:

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingngannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

## 2.4 Peran Strategis Pelayanan Publik

Pertanyaan yang paling mendasar adalah, mengapa reformasi pelayanan publik menjadi titik strategis untuk membangun praktik good governance? Mengapa bukan aspek-aspek kegiatan pemerintahan lainnya? Bukankah terdapat banyak persoalan yang dihadapi pemerintah yang juga sangat mendesak untuk ditangani oleh pemerintah diluar praktik penyelenggaraan pelayanan publik?. Pertanyaan-pertanyaan ini sangat penting untuk dijawab agar pilihan membangun praktik penyelenggaraan pelayanan melalui reformasi pelayanan publik benar-benar diyakini dapat membawa pemerintah

Indonesia menuju pada praktik *good governance*. Atau dengan kalimat lain, reformasi pelayanan publik di Indonesia dapat memiliki dampak yang meluas terhadap perubahan aspek-aspek kehidupan pemerintahan lainnya, sehingga perubahan pada praktik penyelenggaraan pelayanan publik dapat menjadi lokomotif bagi upaya perubahan menuju *good governance*.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Salah satunya, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga nonpemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Kepercayaan diri sangat penting dalam kondisi kejiwaan bangsa seperti sekarang ini, mengingat kegagalan-kegagalan program reformasi pemerintahan selama ini telah menggerogoti semangat warga bangsa sehingga merasa pesimis untuk benar-benar dapat mewujudkan Indonesia baru yang bercirikan praktik *good governance*. Meluasnya praktik *bad governance* di banyak daerah seiring dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sering meruntuhkan semangat pembaharuan yang dimiliki oleh sebagian warga bangsa, dan sebaliknya, semakin menumbuhkan pesimisme dan apatisme di kalangan mereka.

Semakin meluasnya apatisme dan pesimisme ini tentu sangat berbahaya karena dalam beberapa hal dapat menumbuhkan toleransi yang semakin meluas terhadap praktik *bad governance*. Praktik *bad governance* semakin

dianggap sebagai hal yang wajar dan dapat diterima dalam kehidupan mereka. Warga dan masyarakat luas menjadi semakin terbiasa memberikan pemberian terhadap praktik *bad governance* dengan mengembangkan mekanisme *survival* untuk menyiasati praktik *bad governance* ini. Hasil Governance and Decentralization Survey 2002 (CDS 2002) yang menunjukkan bahwa sebagian besar warga menganggap wajar terhadap praktik pungutan liar (pungli) dan justru merasa lega karena proses pelayanan dapat segera selamat menjadi indikator bahwa warga bangsa menjadi semakin toleran terhadap praktik *bad governance*. Hal ini tidak saja dapat mendorong warga untuk mengembangkan mekanisme survival dengan adanya praktik *bad governance*, tetapi juga menghindari upaya untuk membangun *good governance*. Kalau hal seperti ini terus terjadi dan semakin meluas tentu sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan bangsa.

Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap praktik *bad governance* yang semakin meluas dapat dihentikan kesadaran warga negara yang beranggapan bahwa membayar pungli adalah bagian dari *bad governance* dapat ditumbuhkan. Keberanian untuk mengatakan tidak pada *bad governance* akan tumbuh meluas dan semangat perubahan dapat ditumbuhkembangkan dengan semangat untuk melakukan perubahan, perlu dipelihara agar api semangat semakin meluas sehingga cahayanya mampu menyinari bangsa menuju praktek *good governance*.

## 2.5 Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Keterbatasan dana pemerintah menjadi hambatan utama untuk meningkatkan fungsi pelayanan publik. Sebagai salah satu upaya mengatasi kendala tersebut, Pemerintah mencurahkan upaya melibatkan sektor swasta kedalam jasa pelayanan publik tersebut. Namun demikian usaha yang sedang dilakukan perlu memahami kondisi internal dari fungsi pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan, sehingga kebijakan yang dibuat dapat realistik dan

tidak melepaskan tanggungjawab pemerintah sebagai pemegang kendali pelayanan publik (Darwin Djajawinata, 2003) Kebijakan untuk memperbaiki pelayanan publik perlu membentuk suatu iklim usaha yang dapat meminimalkan resiko berusaha. Dari sekian banyak resiko yang timbul dalam suatu usaha di bidang pelayanan publik, terdapat dua resiko utama yang akan menjadi patokan awal yaitu: resiko politis dan resiko pengaturan. resiko politis timbul bilamana tidak ada kejelasan fungsi/peran dari pemerintah, sementara resiko pengaturan timbul karena adanya penyalahgunaan fungsi dan peran, tulisan ini mengemukakan suatu kerangka refleksi peran dan fungsi sektor, sekaligus melihat kebijakan pada sektor terkait infrastruktur/ pelayanan publik (Darwin Djajawinata, 2003).

Untuk mendapatkan informasi lanjut tentang pokok pengelolaan pelayanan publik yang memerlukan perhatian segera, dapat juga ditambahkan tingkat kepentingan (*degree of importances*) serta status dari setiap pokok, dengan membentuk kriteria dan bobot kedalam daftar pertanyaan ini. Dengan mengkaji perbedaan (*gap*) persepsi dari setiap pemberi pendapat tentang mana dan bagaimana tingkat kepentingan dari setiap pokok, akan terdapat informasi lanjut tentang pokok pengelolaan pelayanan publik yang memerlukan perhatian segera (Darwin Djajawinata, 2003). Darwin Djajawinata (2003) mengemukakan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam peningkatan pelayanan publik, khususnya pada pelayanan publik bidang infrastruktur. Beberapa hal tersebut adalah :

1. *Organisasi, Insentif, dan Koordinasi;* Untuk merefleksi pelayanan publik, hal yang pertama dilihat adalah bagaimana kewajiban dan kewenangan sektor telah diorganisasi dan bagaimana hal tersebut dikenal/dipahami oleh setiap pihak. Untuk kemudian diperhatikan bagaimana koordinasi/keterpaduan antar organisasi berjalan, serta insentif yang diberikan dalam pelayanan publik. Pada bagian ini, dikemukakan suatu bentuk refleksi terhadap "organisasi insentif dan koordinasi dari pelayanan /sektor yang ditinjau.

2. *Informasi dan Standar Dalam Meningkatkan Kuantitas dan Kualitas Pelayanan;* Standar pelayanan publik disusun dalam rangka mengukur kineria pelayanan yang telah diberikan. Bagian yang sangat menentukan dalam mengukur kinerja pelayanan tersebut adalah akurasi dan ketepatan waktu penyampaian dari suatu informasi. Refleksi yang dapat dilakukan untuk merumuskan kondisi eksisting dari pengelolaan informasi dan standar yang ditetapkan sebagai acuan kualitas dan kuantitas pelayanan.
3. *Penyusunan Kebijakan dan Alokasi Sumber Daya;* Sebagai tolok ukur dari upaya meningkatkan iklim usaha pelayanan publik terletak pada persepsi pihak pemberi layanan menanggapi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan ini akan menjadi landasan bagi peletakkan dasar-dasar perhitungan usaha dengan menimbang resiko-resiko yang mungkin timbul. Banyaknya kita melihat ke dalam (*inward looking*) terhadap kebijakan yang telah dan akan disusun. Dengan demikian Kebijakan yang disusun realistik dengan mempertimbangkan kemampuan sektor dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki sumber daya yang ada agar digerakkan dan dioptimalkan untuk mewujudkan sasaran yang dituju dari suatu kebijakan.
4. *Azas Pemulihan Biaya Bagi Pelayanan Berkelanjutan;* Suatu pelayanan publik akan dapat berjalan secara berkesinambungan Apabila terdapat cukup dana bagi pembiayaan operasi, pemeliharaan peningkatan dan reinvestasi. Secara ideal, dana tersebut diupayakan sepenuhnya dikembalikan dari tarif pembayaran atas jasa pelayanan tersebut. Namun demikian pada kenyataannya, tidak sepenuhnya biaya-biaya diatas dapat dipulihkan oleh pembayaran tarif, masih perlu suatu insentif terhadap pelayanan tersebut sebagai suatu pertimbangan kepada golongan kemampuan rendah dalam membayar pelayanan.
5. *Kompetisi dan Efisiensi;* Suatu pelayanan yang efisien akan dimungkinkan oleh adanya kompetisi dalam memberikan pelayanan.

Kompetisi akan menuntut adanya kontrol atas biaya produksi serta kualitas pelayanan. Sehingga dengan demikian pemberi layanan dipaksa untuk meningkatkan kemampuan pelayanannya sekatigus melakukan inovasi supaya tidak tertinggal dalam persaingan. Tuntutan kearah tersebut semakin nyata mengingat semakin kritisnya publik terhadap rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa yang monopolistik kecenderungan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dengan pemberi layanan monopolistik akan merendahkan mutu pelayanan karena kecenderungan ketidakpedulian atas adanya kritik publik

6. Pengaturan dan kompetisi untuk melindungi kepentingan publik dan juga memberikan ruang bagi pemberi layanan dalam melakukan pelayanan publik suatu koridor terhadap kompetisi adalah bagian kritis yang harus segera disusun. Dengan adanya kerangka pengaturan yang adil diharapkan akan membawa interaksi imbal balik yang saling menunjang dan sepadan dengan tujuan pengaturan itu sendiri. Selanjutnya adalah membentuk instrumen pengaturan yang akan meliputi pengaturan baru atau pembentukan lembaga yang menjamin pelaksanaan pelayanan dilaksanakan sesuai dengan koridor yang ditetapkan. Dalam hal ini fungsi-fungsi dari lembaga terlibat didefinisikan secara tegas terhindar dari konflik kepentingan. Apabila definisi tersebut masih samar dan mengandung fungsi yang masih berlainan akan membawa implikasi inefisiensi dari pelayanan.
7. Dukungan pemerintah dalam peningkatan pelayanan publik. Suatu hal yang tidak dapat dihindari saat ini adalah diperlukannya dukungan pemerintah terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Berbagai macam bentuk dukungan dapat diberikan kepada pemberi layanan, baik dalam bentuk subsidi atau kemudahan. Namun demikian, pemberi layanan terus didorong meningkatkan melakukan inovasi, agar pada akhirnya jumlah dukungan pemerintah tersebut dapat dikurangi dan pemberi

layanan mampu berjalan secara diri untuk mengetahui bentuk dan jumlah dukungan yang telah diberikan oleh pemerintah kepada pemberi layanan.

8. *Manajemen Pemberi Layanan;* Kondisi internal manajemen merupakan satu aspek yang penting dilihat Kondisi manajemen akan berpengaruh terhadap kualitas dari pelayanan yang diberikan. Kualifikasi direksi dan eksekutif pelaksana pelayanan sangat menentukan output pemberi layanan, demikian juga dengan mekanisme/bentuk pengawasan/kontrol dari komisaris dan pemegang saham.
9. *Hambatan krisis Moneter;* krisis moneter yang mengimbas kepada kenaikan harga pokok barang produksi dan menurunkan daya beli masyarakat, telah mengurangi kemampuan pemberi layanan dalam memberikan layanan secara signifikan. Dampak krisis ekonomi terhadap pelayanan publik ini akan menjadi satu fokus refleksi yang khusus, terlebih lagi terhadap struktur finansial dari pelayanan publik tersebut. Hal ini ditandai dengan kesulitan pembayaran hutang dan berkurangnya jumlah transaksi/investasi yang dialami oleh sebagian besar pemberi layanan.
10. *Akuntabilitas Pemberi Layanan dan Regulator;* Tuntutan terhadap akuntabilitas dari suatu pelayanan publik saat ini semakin mengemuka, dengan kenyataan bahwa publik semakin kritis terhadap tarif dan kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya akuntabilitas pelayanan, baik itu dengan diketahuinya program, target dan anggaran dari pemberian layanan, paling tidak pihak terkait dapat turut mengontrol proses pelayanan sehingga pada satu waktu dapat dipahami mengapa diperlukan peningkatan tarif dan lain sebagainya. Selain daripada itu, dengan dilaksanakannya pelayanan publik oleh lembaga yang akuntabel, maka publik akan percaya dan ikut mendorong pelaksanaan pelayanan yang berkelanjutan. Untuk memahami akuntabilitas dari pelayanan publik tersebut.

## **2.6 Indikator Kualitas Pelayanan Publik Yang Ideal**

Salah satu produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Apabila kita meminjam pendapat Lenvine (1990: 188), maka produk dari pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni *responsiveness, responsibility, dan accountability*.

1. Responsiveness atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. Responsibility atau responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. Accountability atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang dalam masyarakat.

Sementara itu, Gibson, Ivancevich Et Donnelly (1996) memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam metihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini, kinerja pelayanan publik terdiri dari produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas, dan kepuasan untuk ukuran jangka pendek, persaingan dan pengembangan untuk jangka menengah, serta kelangsungan hidup.

1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
3. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (output) dan masukan (Input).
4. Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas

berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.

5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis
7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan.

Sedangkan Zeithaml, Parasuraman Et Berry (1990: 26) menggunakan ukuran *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy*.

1. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan;
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhkas
4. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.
5. *Empathy* adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

Menurut Kep.MENPAN 81/1995, kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator-indikator, seperti

kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu.

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar cepat, tidak berbelit-belit mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kapasitas tentang tata cara, rincian biaya layanan dan cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum.
3. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko, dan keragu-raguan. Proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, yaitu bahwa pelanggan dapat mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan jelas, yang meliputi informasi tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya, dan lain-tain.
5. Efisien, yaitu persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk pelayanan publik yang diberikan. Disamping itu, juga harus dicegah adanya pengulangan dalam pemenuhan kelengkapan persyaratan, yaitu mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

7. Keadilan yang merata, yaitu cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan meluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepatan waktu, yaitu agar pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, tetapi harus menggunakan multi-indikator atau indikator ganda. Kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari aspek proses pelayanan dan dari aspek out-put atau hasil pelayanan .

## 2.7 Kualitas Pelayanan

Sesungguhnya, pemerintah sebagai penyedia regulasi hingga sampai saat ini belum memiliki pesaing, atau masih monopolistik dalam penyediaan *public service* maupun *civil service*. Tetapi walaupun si konsumen tidak bisa memilih bukan berarti pelayanan yang diberikan pemerintah tidak perlu menjaga kualitas pelayanan. Sebab, kerugiannya bukan berpindahnya pelanggan tetapi akan menimbulkan rasa ketidakpedulian bahkan menimbulkan apatisme masyarakat terhadap penyedia layanan. Kualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara jasa komersial, tetapi juga telah merembes ke lembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas pelayanan publik.

Konsep kualitas bersifat relatif, maksudnya penilaian kualitas bergantung kepada perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri pelayanan yang spesifik. Menurut Trilestari (2004:5) mengatakan pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi **pelanggan, produk, dan proses**. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Lebih jauh Norman (dalam Trilestari 2004:1-2) mengatakan, apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karaktristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana dapat memberikan kualitas pelayanan yang baik. Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Daviddow dan Uttal (1989:19) "merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*)". Kotler (1997:49) mengatakan "Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat". Menurut, Sinambela, dkk (2006: 13) "kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)". Sedangkan rumusan kualitas pelayanan sebagaimana Goetsch dan Davis yang kutip LAN RI (2003:17) :

"sebagai kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan".

Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan menurut Fitzimmons and Fitzimmons (2001: 2) adalah "*customer satisfaction is customers perception that a supplier has met or exceeded their expectation*". Dari definisi tersebut dapat ditelaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada. Atau adanya perbedaan antara harapan konsumen terhadap suatu pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Selanjutnya Fitzimmons and Fitzimmons (2001: 16), agar persepsi masyarakat terhadap layanan yang diberikan pemerintah semakin tetap terjaga kebermutuannya, perlu dilakukan pengukuran kepuasan pelanggan dengan cara:

1. Mengetahui sejauhmana pelanggan yang lari atau pindah kepada penyedia layanan lainnya, bagi suatu perusahaan hal tersebut sebenarnya merupakan kerugian bagi perusahaan. Dalam konteks pelayanan publik dimana pelayanan dilakukan secara monopolistik dimana konsumen tidak bisa memilih maka, kerugiannya bukan berpindahnya pelanggan tetapi ketidakpedulian masyarakat akan layanan/pembangunan yang dilakukan.
2. Mengetahui kesenjangan pelayanan yaitu kesenjangan antara harapan dan pengalaman yaitu dengan cara melihat kesenjangan antara pelayanan yang diberikan atau diharapkan pelanggan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh penerima layanan (*percieved service*).

## 2.8 Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas bukanlah hal mudah diraih, secara umum akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan

kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik. Dalam Buku Penyusunan Standar Pelayanan Publik LAN RI (2003:24-27) tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik adalah :

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan.
2. Variasi pelayanan
3. Para petugas pelayanan
4. Struktur organisasi
5. Informasi
6. Kepekaan permintaan dan penawaran
7. Prosedur
8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan

Dari delapan kendala di atas, umumnya yang sering muncul dimata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan kecamatan. Karena petugas pelayanan kecamatan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Karena itu, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme, bagaimana cara memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Pertanyaan pokok yang harus dijawab dan berkaitan dengan petugas atau pekerja yang terlibat dalam pelayanan antara lain; (1). Berapa banyak orang yang diperlukan? (2). Bagaimana perbandingan antara pegawai yang langsung berhadapan dengan pelanggan dan pegawai yang bekerja di belakang layar? (3). Apa saja keterampilan yang harus dimiliki?, dan (4). Bagaimana perilaku yang diharapkan dari pegawai tersebut kepada pelanggan?

Menurut Lovelock dan Wright (2005:15) ada 4 (empat) fungsi inti yang harus dipahami penyedia layanan jasa, yaitu:

- 1) Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,
- 2) Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,

- 3) Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan
- 4) Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholders* terpenuhi.

Sedangkan untuk mengetahui kepuasan pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Bagaimana mengukur kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan, sesungguhnya banyak dimensi-dimensi yang dirancang para ahli yang dapat diadopsi, atau sebagai alat pemandu bagi aparatur. Dimensi-dimensi kualitas pelayanan jasa menurut para ahli tidak hanya satu, dus ada berbagai macam, namun perlu diketahui bahwa dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik yang akan dieksplorasi “tidak ada satu pun metafora tunggal” yang bisa memberikan teori umum atau berlaku secara umum, setiap dimensi memberikan keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Hal ini dipertegas oleh Winardi (2000:145 ):

“Apabila kita ingin melaksanakan eksplorasi hingga melampaui model sederhana yang dikemukakan maka akan kita menghadapi kenyataan *bahwa tidak ada teori yang diterima secara universal* dan yang mencakup segala hal. Yang ada adalah banyak teori yang mendekati persoalan pokok dari sudut macam-macam perspektif”

Demikian juga menurut Van Looy (dalam Jasfar, 2005:50), suatu model dimensi kualitas jasa yang ideal baru memenuhi beberapa syarat, apabila:

- Dimensi harus *bersifat satuan yang komprehensif*, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.

- Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.
- Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.
- Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Adapun dimensi-dimensi kualitas pelayanan jasa menurut para ahli adalah:

**Tabel 2: Perancang Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan**

No	Perancang Dimensi-Dimensi Pelayanan	Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan
1	2	3
1	Valarie A. Zeithaml., A. Parasuraman., Leonard L Berry (1990). <b>Dulunya 10 dimensi kemudian diperas menjadi 5 dimensi</b>	<i>Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy.</i>
2	Christopher H.Lovelock dan Lauren K. Wright (Terjemahan, 2005). <b>Ada 5 dimensi</b>	Kehandalan ( <i>reliability</i> ), keberwujudan ( <i>tangible</i> ), daya tanggap ( <i>responsiveness</i> ), Jaminan ( <i>assurance</i> ), empati ( <i>empathy</i> ).
3	Christian Gronroos (1990) <b>Ada 3 din dmensi</b>	<i>Outcome, Process related, Corporate image</i>
4	Albrecht dan Zemke (1985) <b>Ada 4 dimensi</b>	<i>Care and concern, Spontaneity, Problem solving, Recovery,</i>
5	Johnston (1995) <b>Ada 19 dimensi</b>	<i>Access, Aesthetics, Attentiveness/helpfulness, Availability, Care, Cleanliness/Tidiness, Comfort, Commitment, Communication, Competence, Courtesy,</i>

		<i>Flexibility, Friendliness, Functionality, Integrity, Reliability, Responsiveness, Security.</i>
6	Gaspersz (1997)  <b>Ada 10 dimensi</b>	Ketepatan waktu pelayanan, Akurasi pelayanan, Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, Tanggung jawab, kelengkapan, kemudahan mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan pribadi, kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, atribut pendukung pelayanan lainnya
7	Garvin (1987)  <b>Ada 7 dimensi</b>	<i>Performance, Features, Reability, Conformance to specification, Durability, Serviceability, Esthetic Perceived quality</i>
8	KepMenPan No. 25/M.PAN/.2/2004  <b>Ada 14 dimensi</b>	Prosedur pelayanan, Persyaratan Pelayanan, Kejelasan petugas Pelayanan, Kedisiplinan petugas pelayanan, Tanggung jawab petugas layanan, Kemampuan petugas pelayanan, Kecepatan pelayanan, Keadilan mendapatkan pelayanan, Kesopanan dan keramahan petugas, kewajaran biaya pelayanan, Kepastian biaya pelayanan, Kepastian jadwal pelayanan, Kenyamanan lingkungan, Keamanan pelayanan.

Sumber : Gaspersz (1997:2), Jasfar (2005: 53-58); Lovelock dan Wright (2005:98-99); Zeithaml (1990:26).

Berdasarkan uraian di atas, tampak jelas bahwa dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya menggunakan dimensi tunggal, namun menggunakan multi dimensi. Dimensi yang ditetapkan Valarie A. Zeithaml., A. Parasuraman., Berry awalnya terdiri dari 10 (sepuluh) dimensi (*access, communication, competence, courtesy, credibility, reliability, responsiveness, security, understanding dan tangibles*) kemudian dipersempit menjadi 5 (lima) dimensi *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy* sering disingkat menjadi (TERRA).

## **BAB III**

# **PELAYANAN KECAMATAN**

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelimpahan kewenangan pemerintahan dimaksud berpedoman pada lampiran I tentang Pedoman Rincian Sebagian Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat meliputi: **(A). Bidang Pemerintahan dan pembangunan; (B). Bidang Kesehatan; (C). Bidang Pendidikan; (D). Bidang Ekonomi; (E). Bidang Sosial; (F). Bidang Kesejahteraan Rakyat; (G). Bidang Pertanahan.** Ke enam bidang pelayanan itu akan diuraikan lebih lanjut.

### **3.1 Bidang Pemerintahan dan Pembangunan**

Indonesia saat ini sedang menghadapi suatu perubahan yang cukup besar dalam tata pemerintahan dimana pemerintah pusat memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah daerah untuk lebih leluasa mengelola pemerintahannya sendiri dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Dilandasi oleh UU. No. 22/1999 dan UU. No. 32/2004 tentang Otonomi Daerah. Indonesia secara resmi pada tahun 2001 telah mulai memasuki era desentralisasi yang penekanannya pada pemerintah daerah kabupaten dan kota. Dengan memberikan kekuasaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Dengan semangat otonomi ini pula, peningkatan kontrol masyarakat atas penyelenggaraan layanan yang diberikan Pemerintah Daerah

akan semakin kuat, sehingga mampu mengembangkan suatu tatanan tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

Sebagai tahap awal penerapan desentralisasi banyak dihadapi berbagai permasalahan karena belum siapnya daerah baik dalam hal keuangan, kelembagaan maupun SDM yang memadai. Berbagai persoalan yang dihadapai oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang memfokuskan pada struktur keuangan dan masalah-masalah dalam keuangan daerah dan bagaimana implikasinya terhadap keberlangsungan pemerintahan di daerah, yang muarahnanya dapat menciptakan kemandirian daerah. Pemberian otonomi daerah intinya menuju daerah lebih mandiri.

Kemandirian (*self-reliance*) adalah suatu konsep yang sering dihubungkan dengan pembangunan. Dalam konsep ini program-program pembangunan dirancang secara sistematis agar individu maupun masyarakat menjadi subyek dari pembangunan. Walaupun kemandirian, sebagai filosofi pembangunan, juga dianut oleh negara-negara yang telah maju secara ekonomi, tetapi konsep ini lebih banyak dihubungkan dengan pembangunan yang dilaksanakan oleh negara-negara sedang berkembang. Munculnya persepsi ini diawali Indonesia telah dijajah oleh Belanda, yang dengan efektif menggunakan kekuasaan feodal pribumi, telah meninggalkan warisan berupa tatanan ekonomi sosial serta mentalitas masyarakat yang tidak siap mengemban kemerdekaan yang telah diraih.

Peningkatan kesejahteraan rakyat bukan monopoli tugas pemerintah semata, tetapi menjadi tanggung jawab semua komponen bangsa. Masyarakat diberi keleluasaan menentukan berbagai pilihan bentuk usaha di sektor formal atau informal, penyediaan barang atau jasa, produksi atau perdagangan, menempatkan diri sebagai pemilik modal, pimpinan perusahaan atau pegawai dan lain sebagainya. Dalam hal ini pemerintah mempunyai peran sebagai regulator, penegakan hukum, melindungi, mengarahkan dan memfasilitasi dinamika masyarakatnya dengan menetapkan berbagai kebijakan. Pemerintah dalam memainkan peranannya memanfaatkan sumberdaya alam strategis

melalui berbagai badan usaha, penerimaan dari sektor pajak, retribusi atau melalui sumber pendapatan lain.

Masyarakat dan pemerintah mempunyai hubungan yang erat. Masyarakat membayar pajak dan sebaliknya pemerintah berkewajiban memberi pelayanan dan memfasilitasi masyarakatnya untuk berbagai kebutuhan. Dalam kesempatan penganugerahan otonomi award bulan Mei 2006 yang lalu di Surabaya, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa secara umum rakyat telah memenuhi kewajibannya membayar pajak dengan jumlah yang cukup besar kepada negara dan sebaliknya pemerintah berkewajiban memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakatnya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Idealisme ini tidak diterapkan di setiap lembaga pemerintah. Indikasi seperti ini sering kita temukan di berbagai media pemberitaan. Prosedur pelayanan perijinan dinilai masyarakat berbelit, sertifikasi membutuhkan waktu penyelesaian yang panjang. Pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan kalah bersaing dengan layanan yang dilakukan oleh pihak-pihak swasta. Pelayanan di bidang perpajakan sering dibumbui dengan praktek-praktek KKN. Dan masih banyak bentuk-bentuk pelayanan negatif yang tidak sesuai dengan nilai-nilai tatanan kehidupan dan tuntutan masyarakat.

Pemerintah menyadari situasi demikian. Kinerja seperti ini harus diakhiri. Jika tidak, konflik sosial akan semakin berkepanjangan sebagai bentuk ketidakpuasan masyarakat. Untuk menjawab permasalahan ini pemerintah telah menetapkan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik melalui Keputusan Menteri Pelayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Ketentuan ini berlaku bagi seluruh instansi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat.

Pedoman layanan publik yang lahir di awal era reformasi ini berisi tentang asas, jenis-jenis pelayanan, penyelenggaraan, standar pelayanan, pengawasan, penyelesaian sengketa dan evaluasi penyelenggaraan. Berkaitan

dengan kebijakan ini Jawa Timur mempunyai komitmen yang sama untuk meningkatkan pelayanan publik melalui Perda Propinsi Jawa Timur nomor 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur.

Menjelang tahun 2000-an, Indonesia menghadapi tuntutan perubahan hampir di segala aspek tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lazim disebut sebagai tuntutan reformasi menggantikan model penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kekuasaan, represif dan kurang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam proses pembangunan. Reformasi di bidang pemerintahan antara lain diarahkan pada peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintahan terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang adil, transparan, tidak diskriminatif dan dilaksanakan dengan prosedur yang sederhana.

Dalam konsepsi manajemen, peningkatan pelayanan publik sangat tergantung pada penataan kelembagaan, sistem dan prosedur, sarana dan prasarana, sumberdaya aparatur dan teknologi. Tulisan ini difokuskan pada pembahasan dari sisi sumberdaya aparatur, khususnya bagi para pelaksana di lapangan. Permasalahan yang diajukan adalah bagaimana perilaku yang semestinya diterapkan oleh para petugas di jajaran terdepan dalam melayani masyarakat.

Peningkatan kesejahteraan rakyat bukan monopoli tugas pemerintah semata, tetapi menjadi tanggung jawab semua komponen bangsa. Masyarakat diberi keleluasaan menentukan berbagai pilihan bentuk usaha di sektor formal atau informal, penyediaan barang atau jasa, produksi atau perdagangan, menempatkan diri sebagai pemilik modal, pimpinan perusahaan atau pegawai dan lain sebagainya. Dalam hal ini pemerintah mempunyai peran sebagai regulator, penegakan hukum, melindungi, mengarahkan dan memfasilitasi dinamika masyarakatnya dengan menetapkan berbagai kebijakan. Pemerintah dalam memainkan peranannya memanfaatkan sumberdaya alam strategis melalui berbagai badan usaha, penerimaan dari sektor pajak, retribusi atau melalui sumber pendapatan lain.

Masyarakat dan pemerintah mempunyai hubungan yang erat. Masyarakat membayar pajak dan sebaliknya pemerintah berkewajiban memberi pelayanan dan memfasilitasi masyarakatnya untuk berbagai kebutuhan. Dalam kesempatan penganugerahan otonomi award bulan Mei 2006 yang lalu di Surabaya, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa secara umum rakyat telah memenuhi kewajibannya membayar pajak dengan jumlah yang cukup besar kepada negara dan sebaliknya pemerintah berkewajiban memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakatnya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Idealisme ini tidak diterapkan di setiap lembaga pemerintah. Indikasi seperti ini sering kita temukan di berbagai media pemberitaan. Prosedur pelayanan perijinan dinilai masyarakat berbelit, sertifikasi membutuhkan waktu penyelesaian yang panjang. Pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan kalah bersaing dengan layanan yang dilakukan oleh pihak-pihak swasta. Pelayanan di bidang perpajakan sering dibumbui dengan praktek-praktek KKN. Dan masih banyak bentuk-bentuk pelayanan negatif yang tidak sesuai dengan nilai-nilai tatanan kehidupan dan tuntutan masyarakat.

Pemerintah menyadari situasi demikian. Kinerja seperti ini harus diakhiri. Jika tidak, konflik sosial akan semakin berkepanjangan sebagai bentuk ketidakpuasan masyarakat. Untuk menjawab permasalahan ini pemerintah telah menetapkan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik melalui Keputusan Menteri Pelayanan nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Ketentuan ini berlaku bagi seluruh instansi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat.

Pedoman layanan publik yang lahir di awal era reformasi ini berisi tentang asas, jenis-jenis pelayanan, penyelenggaraan, standar pelayanan, pengawasan, penyelesaian sengketa dan evaluasi penyelenggaraan. Berkaitan dengan kebijakan ini Jawa Timur mempunyai komitmen yang sama untuk meningkatkan pelayanan publik melalui Perda Propinsi Jawa Timur nomor 11

tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur. Menjelang tahun 2000-an, Indonesia menghadapi tuntutan perubahan hampir di segala aspek tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lazim disebut sebagai tuntutan reformasi menggantikan model penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kekuasaan, represif dan kurang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam proses pembangunan. Reformasi di bidang pemerintahan antara lain diarahkan pada peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintahan terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang adil, transparan, tidak diskriminatif dan dilaksanakan dengan prosedur yang sederhana. Dalam konsepsi manajemen, peningkatan pelayanan publik sangat tergantung pada penataan kelembagaan, sistem dan prosedur, sarana dan prasarana, sumberdaya aparatur dan teknologi. Tulisan ini difokuskan pada pembahasan dari sisi sumberdaya aparatur, khususnya bagi para pelaksana di lapangan. Permasalahan yang diajukan adalah bagaimana perilaku yang semestinya diterapkan oleh para petugas di jajaran terdepan dalam melayani masyarakat. Desentralisasi kecamatan mulai mengemuka sejak terbitnya UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU 22/1999). Kecamatan yang sebelumnya hanya mengurus kewenangan yang bersifat kewilayahan berubah mengurus urusan yang bersifat sektoral seperti pendidikan dan kesehatan.

Dengan diubahnya fungsi kewilayahan menjadi sektoral, kecamatan terjebak pada posisi yang secara kewilayahan menjadi kabupaten/kota, akan tetapi harus menjalankan tugas-tugas sektoral. Akibatnya, selama tiga tahun dijalankan, kecamatan dikembalikan lagi pada fungsi-fungsi kewilayahan pada UU 32/2004. Di dalam UU 32/2004, kecamatan bertugas memperoleh sebagian wewenang dari bupati atau wali kota untuk menangani otonomi daerah (pasal 126). Camat akan membantu tugas-tugas bupati/wali kota yang meliputi 16 urusan di tingkat kecamatan. Mereka adalah tangan kanan bupati/wali kota. Sebagai perangkat daerah, kedudukan camat menjadi sejajar dengan kepala dinas dan kepala kantor. Baik bagi kota maupun kabupaten, desentralisasi

kecamatan menjadi hal yang sangat urgen. Pemerintah kota mengalami overload layanan publik, sedangkan untuk kabupaten, kendala geografis menjadi alasan. Secara geografis, kabupaten-kabupaten di Jawa Timur memiliki wilayah yang bergunung-gunung dan jangkauan wilayah yang amat luas (rata-rata lebih dari 15 kecamatan).

Dengan banyaknya kewenangan yang masih tersentral di pusat pemerintahan, hakikat otonomi daerah untuk mendekatkan layanan kepada publik masih jauh dari harapan. Kalau ada desentralisasi kecamatan, pelayanan lebih menyentuh pada publik. Sebab, camat dianggap lebih paham dengan wilayahnya. Namun, tidak mudah bagi daerah untuk mengimplementasikan desentralisasi kecamatan. Apa saja hambatannya? Pertama, komitmen kepala daerah masih rendah untuk melimpahkan kewenangannya kepada camat. Bupati/wali kota masih keberatan untuk menyerahkan sebagian kewenangannya. Kedua, adanya kualitas sumber daya manusia (SDM) di kecamatan yang masih rendah dan kurang siap untuk menjalankan pelimpahan kewenangan. SDM di kecamatan bisa jadi "kaget" mengalami perubahan tugas. Dari sekadar pelaksana tugas-tugas pertolongan seperti administrasi umum, bagian keuangan, dan sebagainya menjadi tugas yang langsung bersentuhan dengan publik. Ketiga, kurangnya dukungan perangkat teknologi. Bagaimanapun, penggunaan teknologi akan mempercepat pemberian pelayanan kepada masyarakat. Misalnya, penggunaan teknologi komputer dalam pelayanan KTP. Kalau daerah mampu memenuhi tiga faktor di atas, ia telah memiliki modal minimal untuk penyelenggaraan desentralisasi kecamatan. Berpengaruh terhadap Kualitas Layanan Publik Belum terdesentralisasikannya banyak kewenangan ke kecamatan berpengaruh terhadap kualitas layanan publik. Berdasar hasil pengamatan JPIP sampai dengan tahun keenam otonomi daerah, ada dua faktor utama kurang meratanya layanan administrasi publik di Jawa Timur. Yaitu, adanya rentang wilayah yang luas dan sentralisasi layanan di pusat pemerintahan.

Misalnya, untuk membuat akta kelahiran, masyarakat harus mengurusnya ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di pusat pemerintahan. Bagi penduduk yang dekat dengan pusat pemerintahan, barangkali itu tidak menjadi soal. Akan tetapi, bagi penduduk dari wilayah yang jauh, hal itu bisa menjadi masalah. Mereka harus menempuh jarak puluhan kilometer, membutuhkan waktu lama, dan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Layanan yang jauh dan mahal itu bisa saja membuat masyarakat enggan untuk mengurus layanan administrasi dasar. Kewenangan yang paling banyak dilimpahkan ke kecamatan di Jawa Timur adalah KTP. Bahkan, pelimpahan tersebut sering terjadi sebelum otonomi daerah. Sejalan dengan diberlakukannya sistem online pengurusan KTP, sudah banyak daerah yang memberlakukan sistem itu.

Namun, tidak semua daerah didukung dengan kemampuan SDM kecamatan yang mumpuni dan teknologi. Seperti Kabupaten Probolinggo. Hingga 2006, *online* KTP baru dilaksanakan di lima kecamatan. Yaitu, Kecamatan Kraksaan, Dringu, Tongas, Paiton, dan Gading. Kelima wilayah itu secara geografis tidak jauh dari pusat pemerintahan. Kecamatan-kecamatan yang memiliki rentang wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan, seperti Kecamatan Tiris dan Kuripan, justru belum dilakukan *online* KTP. Di luar kelima kecamatan, layanan KTP dilakukan di Kantor Catatan Sipil (Capil).

Alasan keterbatasan SDM dan peranti teknologi menjadi penyebab belum diimplementasikannya KTP online di seluruh kecamatan di Probolinggo. Kelima wilayah tersebut dijadikan pilot project sebagai tahap uji coba. Baru pada 2007 ini, KTP online diberlakukan di seluruh kecamatan di kabupaten tersebut. Tidak saja urusan KTP yang bisa dilimpahkan ke kecamatan. Layanan perizinan sebenarnya juga bisa dilimpahkan. Misalnya, izin mendirikan bangunan (IMB). Agar tidak saling tumpang tindih dengan layanan perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu (KPT), pemda bisa membuat batasan luas tanah yang akan didirikan bangunan ataupun spesifikasi bangunan. Misalnya, IMB untuk bangunan semipermanen bisa diurus di kecamatan. Dengan begitu,

penduduk yang ingin mendirikan bangunan tersebut tidak perlu mengurusnya di KPT. Untuk membantu tugas itu, kecamatan bisa mendapat bantuan dari Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Pekerjaan Umum (DPU) yang ada di kecamatan.

Kehadiran UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengubah secara mendasar praktek-praktek pemerintahan. Salah satu perubahan paradigmanya adalah menyangkut kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan Camat. Perubahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung mengubah bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personil, pemenuhan kebutuhan logistik serta akuntabilitasnya.

Perubahan tersebut diawali dengan perubahan defenisi mengenai kecamatan itu sendiri. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974, kecamatan merupakan wilayah administrative pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi yakni lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di Daerah. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004, kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Artinya, apabila dulu kecamatan merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintahan, selain nasional, propinsi, kabupaten/kotamadya, dan kota administratif. Pada undang-undang yang baru, kecamatan bukan lagi wilayah adimistratif pemerintahan melainkan wilayah kerja dari perangkat daerah. Dengan perkataan lain dapat dikemukakan apabila dahulu kecamatan merupakan wilayah kekuasaan, maka pada masa sekarang kecamatan adalah wilayah pelayanan.

Perubahan pengertian kecamatan sebagaimana dikemukakan di atas membawa konsekuensi pada perubahan kedudukan camat sebagai pimpinan organisasi kecamatan. Apabila dahulu Camat adalah Kepala Wilayah, yang memiliki kekuasaan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan. Pada masa sekarang, Camat bukan lagi penguasa wilayah, melainkan Perangkat

Daerah yang bertugas memberikan pelayanan tertentu kepada masyarakat dalam wilayah kerja tertentu.

Berfungsi tidaknya camat akan sangat tergantung seberapa besar delegasi kewenangan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepadanya. Untuk Kabupaten yang memiliki wilayah luas, atau dengan karakteristik wilayah berupa pulau-pulau, atau wilayah luas yang sistem transportasi dan komunikasinya belum lancar, pendeklegasian kewenangan kepada camat merupakan suatu keharusan. Untuk kabupaten dengan karakteristik semacam itu tidak akan efektif menggunakan sistem pelayanan manunggal satu atap. Hal tersebut akan membuat pelayanan menjadi mahal dan lama, terutama bagi masyarakat yang jauh letaknya dari ibukota kabupaten. Untuk kecamatan-kecamatan di wilayah Kabupaten/Kota dengan karakteristik di luar yang dikemukakan di atas, maka pendeklegasian kewenangan bersifat tentatif. Ukuran untuk melakukan pendeklegasian kewenangan adalah 4E (EFEKTIVITAS, EFISIENSI, EKONOMIK, EQUITY/ADIL). Pola Pendeklegasian Kewenangan Dari Bupati/Walikota Kepada Camat .

Ada dua pola pendeklegasian sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat yaitu: Pola pendeklegasian yang seragam untuk semua kecamatan; Pola pendeklegasian yang beraneka ragam sesuai karakteristik kecamatan bersangkutan. Pola pendeklegasian yang seragam untuk semua kecamatan adalah mendeklegasikan sebagian kewenangan Bupati/Walikota secara seragam semua kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten/Kota bersangkutan, tanpa memperhatikan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi implementasinya. Pola ini mudah dibuatnya tetapi tidak akomodatif terhadap kebutuhan pelayanan masyarakat. Penggunaan pola ini cenderung diikuti dengan pemberian anggaran, personil dan logistik yang sama untuk semua kecamatan. Hal semacam ini jelas menimbulkan ketidakadilan serta akan sulit untuk mengukur akuntabilitas kecamatan secara obyektif. Sebagian besar pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia cenderung

memilih pola ini. Pola pendeklegasian kedua yakni beraneka ragam disesuaikan dengan karakteristik kecamatan bersangkutan. Adapun faktor-faktor dominan yang mempengaruhinya yaitu: karakteristik geografis (daratan atau kepulauan; dataran atau pegunungan; dlsb); karakteristik penduduk dilihat dari jenis pendidikan, mata pencaharian; Karakteristik wilayah (perkotaan, pedesaan, perkebunan, kehutanan, perindustrian, perumahan dlsb).

Pola ini memerlukan upaya untuk membuatnya akan tetapi akan menghasilkan pendeklegasian kewenangan yang cocok dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Melalui pendeklegasian dengan pola ini akan dapat disusun perkiraan bentuk organisasi, kebutuhan anggaran, kebutuhan personil serta kebutuhan logistik dengan lebih tepat sehingga akan mempermudah pengukuran kinerja organisasi kecamatan secara lebih adil dan transparan. Dilihat dari jenisnya, ada delapan macam kewenangan yang dapat didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat, yaitu: kewenangan perijinan; kewenangan rekomendasi; kewenangan koordinasi; kewenangan pembinaan; kewenangan pengawasan; kewenangan fasilitasi; kewenangan penetapan; kewenangan pengumpulan dan penyampaian informasi.

Untuk dapat mendeklegasikan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat, diperlukan beberapa prasyarat yaitu: Adanya keinginan politik dari Bupati/Walikota untuk mendeklegasikan kewenangan kepada Camat; Adanya kemauan politik dari pemerintah daerah (Kepala Daerah dan DPRD) untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat, untuk pelayanan yang bersifat sederhana, seketika, mudah, dan murah serta berdaya lingkup setempat. Adanya kelegawaan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh Kecamatan. Langkah-langkah teknis yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan pendeklegasian sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat yaitu sebagai berikut: Melakukan inventarisasi bagian-bagian kewenangan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah yang

dapat didelegasikan kepada Camat melalui pengisian daftar isian; Mengadakan rapat teknis antara dinas daerah dan lembaga teknis daerah beserta para camat untuk mencocokkan bagian-bagian kewenangan yang dapat didelegasikan dan yang mampu dilaksanakan oleh camat; Menyiapkan rancangan keputusan Kepala Daerah mengenai pendeklegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat untuk dijadikan keputusan; Menyusun ulang organisasi kecamatan sesuai dengan besar dal luasnya kewenangan yang didelegasikan untuk masing-masing kecamatan; Mengisi organisasi dengan orang-orang yang sesuai kebutuhan, apabila perlu dilakukan persiapan melalui pendidikan teknis fungsional sesuai kebutuhan lapangan; Menghitung perkiraan anggaran untuk masing-masing kecamatan sesuai dengan beban tugasnya, dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah bersangkutan; Menghitung perkiraan kebutuhan logistik untuk masing-masing kecamatan; Menyiapkan tolok ukur kinerja kecamatan. Perubahan Pola Organisasi Kecamatan.

Seiring dengan perubahan kedudukan, tugas dan fungsi serta kewenangan Camat, perlu dilakukan penataan ulang kelembagaan kecamatan. Langkah pertama untuk melakukan penataan kembali adalah dengan menetapkan posisi organisasi kecamatan dalam sistem pemerintahan daerah. Menurut PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, ada tiga unsur organisasi pemerintah daerah yaitu unsur staf berupa sekretariat daerah, unsur pelaksana berupa dinas daerah, serta unsur penunjang berupa lembaga teknis daerah. Organisasi kecamatan tidak secara tegas dimasukkan ke dalam salah satu unsur sebagaimana dikemukakan di atas. Artinya ada kedudukan yang ambivalen terhadap organisasi kecamatan. Melihat pada karakteristik pekerjaannya, yakni melayani masyarakat secara langsung untuk berbagai pekerjaan berdasarkan wilayah kerjanya, maka organisasi kecamatan lebih tepat disebut sebagai unsur LINI/PELAKSANA KEWILAYAHAN. Disebut unsur lini/pelaksana karena kecamatan

menjalankan pekerjaan-pekerjaan operasional langsung melayani kepentingan masyarakat.

Disebut kewilayahan maksudnya untuk membedakannya dengan unsur lini teknis berupa dinas yang menjalankan kewenangan teknis bidang tertentu. Organisasi kecamatan melaksanakan berbagai bagian kewenangan bidang teknis, dengan batasannya berupa wilayah kerja tertentu. Dalam rangka mencapai efektivitas dan efisiensi, penataan kelembagaan dilakukan dengan membuat tipologi. Ada tiga tipologi yang ditawarkan yaitu tipe A, B dan C. Konkordan dengan PP Nomor 8 Tahun 2003, untuk tipe A jumlah sekinya adalah sebanyak 5 (lima) seksi, tipe B memiliki 4 (empat) seksi dan tipe C memiliki 3 (tiga) seksi. Tipologi kecamatan itu sendir ditentukan oleh lima faktor utama yaitu: luasnya kewenangan yang dijalankan; jumlah penduduk; karakteristik wilayah; kualitas transportasi dan komunikasi; jumlah desa/kelurahan yang berada di wilayah kerja kecamatan. TIPOLOGI KECAMATAN = F (LK, JP, KW, JD/K)

Tipologi kecamatan dibuat untuk masing-masing Kabupaten/Kota, dalam arti tidak dibuat seragam secara nasional, karena variasi situasi dan kondisi masing-masing Kabupaten/Kota sangat beragam. Cara menentukan tipologi yaitu dengan mencari nilai tengah dari masing-masing variabel melalui pendekatan skenario, yakni skenario rata-rata, di bawah rata-rata dan di atas rata-rata. Menghitung rata-ratanya dilakukan dengan cara:  $X = \text{Jumlah dari variabel yang diukur} / \text{Jumlah Kecamatan Seksi-seksi yang dapat dibentuk di kecamatan dengan tipologi A}$  meliputi: Seksi Pelayanan Masyarakat; Seksi Pendidikan; Seksi Kesehatan; Seksi Ketentraman dan Ketertiban; Seksi Pembinaan Desa. Seksi-seksi yang dapat dibentuk di kecamatan dengan tipologi B meliputi: Seksi Pelayanan Masyarakat; Seksi Pendidikan dan Kesehatan; Seksi Ketentraman dan Ketertiban; Seksi Pembinaan Desa.

Seksi-seksi yang dapat dibentuk di kecamatan dengan tipologi C meliputi: Seksi Pelayanan Masyarakat; Seksi Ketentraman dan Ketertiban; Seksi Pembinaan Desa. Penataan kembali kelembagaan kecamatan tidak cukup hanya dengan mengubah struktur organisasinya, tetapi harus diikuti dengan perubahan kultur dari para penyelenggara pemerintahannya. Perubahan dari kultur penguasa (dalam konteks penguasa tunggal di wilayah) menjadi kultur pelayan masyarakat. Pada sisi lain, pendeklasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada camat yang memadai juga tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik tanpa disertai dengan dukungan anggaran, personil serta logistik yang secara minimal dapat digunakan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat (prinsip minimax-dengan fasilitas minimal dapat memberikan pelayanan maksimal).

Hal tersebut tidak dapat terlepas dari faktor kepemimpinan Camat. Oleh karena itu, pengisian jabatan Camat sedapat mungkin dilakukan dengan melalui fit and proper test maupun uji kompetensi dalam jabatan. Untuk kepentingan tersebut, pemerintah pusat perlu segera menyusun materi uji kompetensi camat yang standarisasi secara nasional. Uji kompetensi jabatan camat ini sebaiknya dilakukan oleh lembaga yang bersifat independen.

### **3.2 Bidang Kesehatan**

Kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dengan demikian negara memiliki tanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak. Selain itu kesehatan juga merupakan suatu investasi yang sangat berkaitan erat dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Oleh karena itu perhatian pemerintah terhadap aspek pelayanan bidang kesehatan

merupakan suatu keharusan. Apalagi saat ini kualitas pertumbuhan pembangunan bangsa Indonesia belum menggembirakan. Laporan UNDP 2005 menempatkan Indonesia berada pada urutan ke 110 dari 177 negara, di mana hanya satu tingkat di atas Uzbekistan dan dua tingkat di bawah Vietnam.

Salah satu kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan bidang kesehatan adalah melalui pendeklasian urusan dan kewenangan bidang tersebut oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Tujuan kebijakan desentralisasi di bidang kesehatan adalah untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang kesehatan yang berlandaskan prakarsa, aspirasi masyarakat dengan cara memberdayakan, menghimpun dan mengoptimalkan potensi daerah untuk kepentingan daerah dan prioritas Nasional dalam mencapai Indonesia Sehat 2010. Kebijakan tersebut menggariskan bahwa desentralisasi bidang kesehatan salah satunya harus dapat memberikan pelayanan kesehatan yang berkeadilan dan merata.

Dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 22 dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah wajib menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan. Dalam UU itu pula ditegaskan bahwa Daerah diberi kewenangan dalam hal perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program-program strategis sektor kesehatan. Kewenangan strategis tersebut menjadi tantangan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan terobosan-terobosan dan inovasi agar pelayanan kesehatan dapat berkembang sehingga memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat di setiap tingkat ekonomi tanpa terkecuali.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan desentralisasi bidang kesehatan tersebut dirumuskan 5 (lima) tujuan strategis, yaitu (1) terbangunnya komitmen antara pemerintah daerah, legislatif, masyarakat dan stakeholder lainnya guna kesinambungan pembangunan kesehatan, (2) meningkatnya kapasitas sumber daya manusia, (3) terlindunginya kesehatan masyarakat, khususnya penduduk miskin, kelompok rentan dan daerah miskin,(4)

terwujudnya komitmen nasional dan global dalam program kesehatan daerah, dan (5) tertatanya manajemen kesehatan di era desentralisasi.

Pada dasarnya pelayanan pemerintah daerah dibidang pendidikan dikategorisasikan oleh Tim Peneliti PKP2A I kedalam beberapa dimensi/aspek yang krusial, yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran yang dialokasikan pemerintah, baik untuk pengembangan software maupun hardware sistem kesehatan.
2. Upaya pemerintah dalam membuka akses terhadap kesehatan bagi setiap anggota masyarakat, tanpa terkecuali.
3. Upaya pemberian penyuluhan keluarga dan lingkungan;
4. Upaya pemerintah dalam mengembangkan kapasitas sumber daya manusia tenaga bidang kesehatan.

Keempat aspek krusial di atas diyakini sebagai pelayanan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah untuk memperkuat fondasi yang kuat dalam rangka mencapai mencapai visi Indonesia Sehat 2010. Seperti yang sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya, pengukuran pelayanan publik ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang objektif, dimana data-data objektif dari dokumen Pemerintah Daerah diolah, dianalisa dan diinterpretasi. Data objektif yang digunakan adalah yang berkaitan dengan input dan output kegiatan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat di wilayahnya.

Pembahasan hasil pengukuran pelayanan publik bidang kesehatan umumnya menyangkut: a) Alokasi Anggaran, b) Akses Terhadap Pelayanan Kesehatan, c) Upaya pemberian penyuluhan keluarga dan lingkungan, d) Peningkatan Mutu Sumber Daya Manusia Tenaga Bidang Kesehatan dan e) Kinerja Pelayanan Publik Bidang Kesehatan. Pengalokasian anggaran atau dana untuk suatu sektor dapat dikatakan sebagai cerminan dari komitmen dan keseriusan Pemerintah Daerah terhadap sektor tersebut. Mengingat bahwa sektor kesehatan merupakan suatu sektor yang kritis bagi keberlangsungan bangsa dewasa ini, maka sektor ini layak menjadi prioritas daerah sehingga

konsekuensinya adalah bahwa anggaran/dana yang dialokasikan untuk sektor kesehatan harus lebih dominan dari sektor-sektor lainnya. Di bidang kesehatan alokasi belanja publik terutama sangat dipentingkan untuk dialokasikan dalam jumlah yang lebih besar ke pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) dan pos pelayanan terpadu (posyandu) dibandingkan dengan pemberian subsidi ke rumah-rumah sakit yang umumnya dapat dijangkau oleh golongan penduduk yang berpenghasilan menengah dan tinggi. Sebab kedua institusi kesehatan masyarakat tersebut (puskesmas dan posyandu) sudah menjadi tumpuan utama penduduk berpenghasilan rendah sebagai basis pelayanan masyarakat pertama yang dapat dimanfaatkan ketika mereka mengalami keluhan dan gangguan kesehatan.

Komitmen pemerintah terhadap pengalokasian anggaran tersebut dapat dilihat dari rasio anggaran bidang kesehatan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang mencerminkan potensi dan aktivitas perekonomian suatu daerah. Di samping itu komitmen pemerintah terhadap anggaran bidang kesehatan ini dapat dilihat dengan membandingkan antara biaya sektor ini dengan keseluruhan atau total anggaran. Semakin tinggi rasio anggaran bidang kesehatan bila dibandingkan dengan total APBD maka hal ini mencerminkan semakin tingginya komitmen pemerintah Daerah untuk memberikan alokasi anggaran yang besar terhadap pelayanan bidang kesehatan. Di samping itu komitmen anggaran ini dapat pula dilihat dari perbandingan antara biaya aparatur kesehatan terhadap total belanja kesehatan. Dalam hal ini perlu keseimbangan dalam pengalokasian anggaran untuk bidang kesehatan antara biaya untuk aparatur kesehatan dengan biaya untuk publiknya itu sendiri. Keterjangkauan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sangat tergantung kepada ketersediaan fasilitas yang ada di daerah. Fasilitas yang sangat berperan dalam hal ini adalah rumah sakit dan puskesmas. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menyediakan kedua fasilitas pelayanan kesehatan ini dalam rangka meningkatkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat. Semakin banyak keberadaan kedua fasilitas

tersebut akan semakin memudahkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Keberadaan rumah sakit misalnya

Penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan ini terutama Puskesmas merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Rumah sakit merupakan salah satu fasilitas organisasi pemerintah daerah yang bertugas untuk mengimplementasikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah diharapkan mampu menyediakan fasilitas rumah sakit ini dalam rangka memperluas keterjangkauan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Salah satu ukuran untuk menilai baik tidaknya pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan adalah dari ketersediaan fasilitas rumah sakit ini yang berfungsi sebagai lembaga pelayanan kesehatan rujukan bagi masyarakat. Apakah pemerintah daerah sudah mampu menyediakan prasarana kesehatan ini secara memadai baik dari segi jumlah rumah sakit itu sendiri maupun dari segi daya tampung atau kapasitas dari rumah sakit itu sendiri. Kapasitas disini maksudnya adalah jumlah tempat tidur yang dimiliki oleh rumah-rumah sakit yang ada di daerah. Semakin banyak pemerintah menyediakan rumah sakit dengan daya tampung yang memadai maka diharapkan akan semakin baik pelayanan di bidang kesehatan yang ada di daerah tersebut. Atau dengan kata lain semakin banyak jumlah tempat tidur yang dimiliki oleh seluruh rumah sakit yang ada di daerah maka keterjangkauan pelayanan kesehatan akan semakin besar.

Berdasarkan data pemerintah daerah pada tahun 2005, bahwa rasio jumlah tempat tidur rumah sakit baik rumah sakit pemerintah maupun swasta yang ada di 113 daerah pada tahun 2005 daerah berkisar antara 452 : 100.000 sampai dengan 4 : 100.000 dengan rata-rata rasio 81 : 100.000. Rasio rata-rata tersebut menunjukkan bahwa rumah sakit yang ada di 113 daerah memiliki 81 tempat tidur untuk melayani 100.000 orang penduduk. Dengan kata lain 1 tempat tidur digunakan oleh sebanyak 1.236 orang penduduk. Data dari nasional dari Bappenas pada tahun 2003 menunjukkan bahwa rasio tempat tidur di rumah sakit terhadap penduduk adalah 61 : 100.000. Dengan mengacu

kepada data tersebut maka rata-rata rasio ketersediaan tempat tidur di rumah sakit terhadap penduduk di daerah sudah mengalami perbaikan.

Salah satu permasalahan dalam bidang pelayanan kesehatan di Indonesia adalah rendahnya kualitas kesehatan penduduk miskin. Rendahnya status kesehatan penduduk miskin tersebut terutama disebabkan oleh terbatasnya akses terhadap pelayanan kesehatan karena kendala geografis dan kendala biaya (*cost barrier*). Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam bentuk pemberian pelayanan fasilitas non-fisik di bidang kesehatan berupa penerbitan kartu sehat. Kartu sehat tersebut merupakan subsidi bagi masyarakat miskin di Indonesia. Dewasa ini tampaknya kartu sehat ini belum secara merata dan menyeluruh dimiliki oleh keluarga-keluarga miskin di daerah. Idealnya setiap satu orang penduduk miskin akan atau harus mempunyai 1 kartu sehat. Karena itu kepemilikan kartu sehat ini merupakan indikator lain yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja daerah dalam memberikan pelayanan di bidang kesehatan adalah kepemilikan kartu sehat.

Berdasarkan data yang diberikan oleh pemerintah daerah tentang pemberian kartu sehat bagi masyarakat miskin ini, penelitian menunjukkan bahwa rasio kepemilikan kartu sehat bagi setiap penduduk miskin berkisar antara 3 : 10 sampai dengan 0,1 : 10, dengan rata-rata rasio mencapai 0,7 : 10. Artinya dari setiap 10 orang penduduk miskin yang ada di daerah, hanya 7 orang yang memiliki kartu sehat. Hal ini menunjukkan bahwa belum seluruh penduduk miskin mempunyai kartu sehat. Faktor utama penyebab tingginya angka kematian bayi di Indonesia adalah pertolongan persalinan yang diberikan kepada ibu oleh tenaga kesehatan yang profesional. Semakin banyak ibu yang persalinannya ditolong oleh tenaga profesional maka kematian bayi pada saat dilahirkan semakin dapat dicegah. Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan merupakan salah satu permasalahan yang dihadapi dalam bidang kesehatan kita.

Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2004 untuk Substansi Kesehatan memperlihatkan bahwa pada tahun 2004 secara nasional kelahiran

yang ditolong tenaga kesehatan sebagai pertolongan pertama baru mencapai 64%. Oleh karena itu pemerintah daerah dalam rangka menekan ataupun menurunkan angka kematian bayi terutama pada saat dilahirkan maka harus meningkatkan peran tenaga kesehatan dalam pertolongan persalinan.

Angka kematian ibu yang meninggal pada saat melahirkan di Indonesia masih tergolong tinggi apalagi bila dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia. Misalnya pada tahun 2001 menurut Bank Dunia seorang ibu meninggal akibat proses melahirkan dari setiap 325 kelahiran hidup. Begitu pula data dari Sensus Nasional bidang kesehatan yang menunjukkan bahwa pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan yang terlatih pada tahun 2004 baru mencapai persentase sebesar 64%. Hal ini pun salah satunya disebabkan oleh masih rendahnya pertolongan persalinan pada saat melahirkan oleh tenaga kesehatan yang terlatih serta masih belum efektifnya program promosi kesehatan dalam bentuk kegiatan penyuluhan bagi ibu-ibu yang hamil.

Untuk mengetahui jumlah ibu yang meninggal pada saat melahirkan di daerah pada tahun 2005, maka penelitian ini mengukurnya dengan membandingkannya terhadap jumlah bayi yang dilahirkan. Berdasarkan data yang diberikan oleh 93 pemerintah daerah, rasio jumlah ibu yang meninggal pada saat melahirkan terhadap jumlah bayi yang dilahirkan berkisar antara 7.072 : 1 sampai dengan 9 : 1 dengan rata-rata rasio sebesar 1.556 : 1. Hal tersebut menunjukkan bahwa rata-rata di daerah yang diteliti dari 1.556 bayi yang lahir ada 1 orang ibu yang meninggal.

Program penyuluhan yang tak kalah pentingnya adalah tentang perlunya keluarga berencana. Penyuluhan tentang KB ini terutama erat kaitannya dengan upaya pemerintah untuk menurunkan laju pertumbuhan penduduk. Sebagaimana kita ketahui bahwa Indonesia termasuk negara di dunia dengan populasi penduduknya yang sangat besar. Program penyuluhan tentang KB tidak saja bermanfaat untuk membantu mengurangi pertumbuhan jumlah penduduk, akan tetapi bagi masyarakat itu sendiri membantu untuk membentuk suatu keluarga yang sejahtera.

Efektifitas program penyuluhan khususnya yang berkaitan dengan program KB ini dapat dilihat dari indikator rasio jumlah peserta KB aktif terhadap pasangan usia subur. Penyuluhan program KB dikatakan berhasil apabila semakin banyak pasangan usia subur yang menjadi peserta KB aktif. Data Susenas Tahun 2004 bidang kesehatan menunjukkan bahwa wanita umur 15-49 tahun dengan status kawin yang sedang menggunakan alat/cara KB (KB aktif) baru mencapai 57%. Artinya masih banyak pasangan usia subur yang tidak menggunakan cara KB.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan bidang kesehatan merupakan dimensi terakhir yang digunakan untuk mengukur pelayanan publik di bidang kesehatan. Upaya yang paling mendasar dalam hal ini adalah upaya peningkatan kapasitas sistem dan pemberi pelayanan serta upaya pengaplikasian standar pelayanan minimal di bidang kesehatan. Upaya peningkatan kapasitas sistem dan pemberi pelayanan berkaitan dengan upaya peningkatan sumber daya manusia tenaga kesehatan baik dalam aspek kuantitas maupun kualitasnya. Keberhasilan peningkatan kualitas pelayanan di bidang kesehatan sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia di bidang kesehatan yang berfungsi sebagai pelayan publik. SDM tenaga kesehatan sangat besar kontribusinya dalam pembangunan dan pelayanan kesehatan di semua negara. Dalam arti kualitas pelayanan kesehatan sangat tergantung kepada kualitas sumber daya manusianya. Oleh karena itu, penanganan masalah SDM kesehatan sebagai prioritas dalam pembangunan akan membawa manfaat yang besar dalam meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan berkontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan SDM tenaga kesehatan dewasa ini sebenarnya sudah terdukung dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan menata manajemen kepegawaiannya termasuk pegawai di bidang kesehatan. Namun tampaknya kewenangan tersebut belum berimplikasi terlalu banyak terhadap peningkatan SDM tenaga kesehatan yang dibutuhkan di daerah.

Departemen Kesehatan sendiri dalam mewujudkan visi Indonesia Sehat 2010 menempatkan peningkatan mutu SDM di bidang kesehatan sebagai salah satu program prioritas. Melalui Program Pengelolaan SDM Aparatur, Departemen Kesehatan berharap dapat melakukan peningkatan dalam sistem pengelolaan dan kapasitas SDM aparatur di bidang kesehatan sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas kepemerintahan dan pembangunan khususnya dalam pelayanan di bidang kesehatan. Bahkan Departemen Kesehatan pun secara khususnya menetapkan Program Pendidikan Kedinasan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan, keterampilan, dan profesionalisme pegawai dan calon pegawai negeri departemen kesehatan atau lembaga pemerintah non departemen yang berkaitan dengan kesehatan.

Adapun standar pelayanan minimal di bidang kesehatan merupakan tolok ukur kinerja pelayanan kesehatan yang diselenggarakan Kabupaten/Kota. Departemen Kesehatan telah menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor. 1457/MENKES/SK/X/2003 yang menetapkan bahwa SPM Bidang Kesehatan terdiri atas 26 jenis pelayanan dengan 47 indikator yang harus dilaksanakan oleh seluruh Kabupaten/Kota, dan 7 jenis pelayanan dengan 7 indikator yang harus diselenggarakan oleh Kabupaten/Kota tertentu yang merupakan jenis pelayanan yang bersifat spesifik daerah yang merupakan permasalahan kesehatan masyarakat terkait dengan kesepakatan global. Sebagaimana telah diuraikan bahwa SDM tenaga kesehatan merupakan salah satu faktor penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan di bidang kesehatan. SDM tenaga kesehatan menurut PP No. 32 ,Tahun 1996, adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau ketrampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan. Di Indonesia jenis tenaga kesehatan terdiri dari tenaga medis, tenaga keperawatan, tenaga kefarmasian, tenaga kesefiatan masyarakat, tenaga gizi, tenaga keterapiam fisik, serta tenaga keteknisan medis.

Menurut Departemen Kesehatan (2006.) permasalahan di Indonesia yang terkait dengan tenaga kesehatan antara lain sebagai berikut:

- Kurangnya tenaga kesehatan baik dalam hal jumlah, jenis, maupun kualifikasinya terutama di daerah-daerah terpencil/tertinggal, rawan kerusuhan, dan daerah pemekaran;
- Belum meratanya persebaran/distribusi tenaga kesehatan terutama bagi daerah-daerah tertinggal/terpencil, rawan kerusuhan, bencana, serta daerah pemekaran
- kesejahteraan (gaji, insentif dan lain-lain) terutama untuk daerah-daerah terpencil

Bagaimana pemerintah daerah mengatasi permasalahan-permasalahan dalam aspek SDM tenaga kesehatan dapat dilihat dari upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri untuk meningkatkan mutu SDM tenaga kesehatan yang ada di daerahnya. Upaya peningkatan mutu SDM tenaga kesehatan dalam penelitian ini diukur dengan melihat keterlibatan mereka untuk mengikuti program pengembangan di bidang kesehatan terutama yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan di daerah setempat. Indikator lainnya ada sejauh mana pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Kesehatan sendiri menyelenggarakan program pengembangan bagi SDM tenaga kesehatan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan (SPM) merupakan standar minimal pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat.

Salah satu konsekuensi penerapan kebijakan otonomi daerah yang memberikan beberapa kewenangan wajib kepada daerah termasuk pelayanan dalam bidang kesehatan, menuntut pemerintah untuk menyusun suatu standar pelayanan sehingga tidak terjadi ketimpangan antar daerah dalam pelaksanaan pelayanan di bidang kesehatan. Karena pada dasarnya SPM adalah alat yang akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah daerah dan juga sekaligus dijadikan tolok ukur untuk mengukur

kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan khususnya bidang kesehatan.

Karena itu untuk mewujudkan profesionalisme pelaksanaan pelayanan kesehatan Pemerintah Daerah dituntut untuk mempunyai SPM bidang kesehatan. Acuan daerah dalam menyusun SPM bidang kesehatan saat ini adalah Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1457/MENKES/SK/X/2003 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota sendiri dengan adanya SPM tersebut maka daerah dapat mewujudkan akuntabilitas pelayanan kesehatan. Selain itu SPM dapat juga dijadikan rujukan dan acuan untuk melakukan pembinaan diwilayahnya. Dengan adanya SPM pemerintah kabupaten/kota akan mengetahui hal-hal yang harus di fasilitas oleh mereka dan sekaligus mengetahui ruang kewenangan yang dimiliki dalam bidang kesehatan.

Oleh sebab itu maka kewajiban pemerintah daerah untuk memantau implementasi atau pelaksanaan SPM itu sendiri di daerahnya. Pelaksanaan standar pelayanan minimal akan berhasil apabila setiap stakeholder pelayanan kesehatan mengetahui, memahami dan menyadari akan pentingnya standar tersebut demi kepentingan bersama. Untuk itu maka Pemerintah Daerah sudah selayaknya menyebarkan informasi tentang standar pelayanan minimal tersebut keseluruh pihak-pihak yang berkepentingan di daerah. Salah satu upaya penyebaran informasi tersebut adalah program sosialisasi ke seluruh daerah tanpa kecuali.

### **3.3 Bidang Pendidikan**

Secara nasional Indeks Pembangunan Manusia, bidang pendidikan merupakan salah satu prioritas pembangunan di Indonesia yang harus menjadi perhatian utama setiap *stakeholder*, baik itu Pemerintah, di Pusat maupun di Daerah, pihak swasta dan masyarakat, karena disadari bahwa masa depan suatu bangsa dan negara terletak di tangan generasi mudanya, yaitu anak-anak.

Suatu bangsa akan menjadi besar atau akan hancur sama sekali tergantung pada bagaimana anak-anak bangsanya memperoleh pendidikan. Sedemikian pentingnya bidang pendidikan bagi suatu bangsa, sehingga bidang ini pula yang menjadi topik perhatian negara-negara maju di dunia, contohnya Amerika. Agenda kunjungan kenegaraan oleh Presiden Amerika, George Walker Bush, ke Indonesia pada tanggal 20 Nopember 2006., salah satunya adalah pembicaraan tentang kerjasama di bidang pendidikan.

Kerjasama tersebut tentu saja demi peningkatan kualitas pendidikan yang sangat tergantung pada kuat lemahnya perhatian yang diberikan atas elemen-elemen sistem pendidikan, yaitu murid, guru dan fasilitas pendidikan. Ketiga aspek tersebut merupakan fokus utama bidang pendidikan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Berkaitan dengan pentingnya bidang ini maka walaupun urusan-urusan di bidang pendidikan sudah didesentralisasikan kepada daerah, seiring dengan berkembangnya era otonomi daerah, Pemerintah Pusat tidak dapat melepaskan perannya selama ini, mengingat kemampuan finansial masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendukung jalannya kegiatan di bidang pendidikan masih sangat rendah. Hal ini sesuai dengan aspirasi masyarakat yang dijaring oleh Harian Umum Kompas melalui jajak pendapat yang disimpulkan pada tanggal 29 April 2005. Akan tetapi hal ini tidak dapat dijadikan alasan oleh Pemerintah Daerah untuk tidak melakukan upaya yang serius dalam meningkatkan pelayanannya dibidang pendidikan. Dengna demikian, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah hendaknya secara sinergi merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi setiap program dan kegiatan dibidang pendidikan ini.

Pada dasarnya pelayanan pemerintah daerah dibidang pendidikan yang sangat penting adalah sebagai berikut:

5. Anggaran yang dialokasikan pemerintah, baik untuk pengembangan software maupun hardware sistem pendidikan.
6. Upaya pemerintah dalam membuka akses terhadap pendidikan bagi setiap anggota masyarakat, tanpa terkecuali.

7. Upaya pemerintah dalam mengembangkan kapasitas tenaga pengajar, dan
8. Upaya pemerintah dalam mengembangkan kapasitas tenaga administrasi atau manajemen sekolah.

Keempat aspek krusial di atas diyakini sebagai pelayanan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah untuk memperkuat pondasi yang kuat dalam rangka mencapai tujuan pendidikan yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan dijabarkan dalam UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertaqwa, dan berakhhlak mulia. Seperti yang sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya, pengukuran pelayanan publik ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang objektif, dimana data-data objektif dari dokumen Pemerintah Daerah diolah, dianalisa dan diinterpretasi. Data objektif yang digunakan adalah yang berkaitan dengan input dan output kegiatan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat di wilayahnya. Peningkatan kualitas pendidikan tentu saja menjadi mustahil tanpa dukungan anggaran yang memadai.

Demikian pula, perolehan dukungan anggaran yang memadai hanya menjadi suatu keinginan saja apabila tidak ada kesadaran dan kerjasama yang tinggi dari setiap pihak yang berkepentingan, yaitu dalam hal ini pihak pemerintah, masyarakat dan pihak sekolah. Kesadaran akan pentingnya pendidikan yang berkualitas inilah yang menjadi fokus perhatian Peneliti dalam mengukur pelayanan publik melalui dimensi alokasi anggaran untuk bidang ini. Mengingat perekonomian di Indonesia yang masih sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia, peran masyarakat dan peran sekolah dalam membantu menyediakan atau memenuhi anggaran yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan belum dapat sepenuhnya diandalkan. Dengan demikian, peran pemerintah diharapkan masih sangat kuat dalam pemenuhan anggaran ini, yang berarti bahwa pihak pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah harus mengalokasikan anggaran yang memadai untuk kegiatan pendidikan yang berkualitas di wilayahnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka komitmen Pemerintah Daerah dalam hal alokasi anggaran diukur dari beberapa indikator, yaitu:

- a. Rasio anggaran pendidikan terhadap PDRB;
- b. Rasio anggaran pendidikan terhadap APBD, dan
- c. Rasio Belanja Publik terhadap APBD.

Apabila dibandingkan dengan jumlah PDRB yang diterima oleh Daerah dan dengan mengacu pada kelayakan umum di dunia pendidikan internasional, dimana anggaran pendidikan minimal sebesar 5 % dari PDRB, maka dapat dikatakan bahwa pada umumnya Kabupaten dan Kota di Indonesia belum mengalokasikan anggaran yang memadai untuk menyelenggarakan pendidikan bagi masyarakatnya. Indikator ketiga dari komitmen Pemerintah Daerah berupa besarnya alokasi anggaran adalah rasio belanja publik ~~bidang pendidikan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)~~. Berdasarkan kesepakatan seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia yang menyatakan bahwa anggaran untuk Belanja Publik Bidang Pendidikan, tidak termasuk gaji pegawai Daerah, minimal sebesar 15 % dari total APBD. Hal ini sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang mengalokasikan 20 % dari APBNnya untuk anggaran pendidikan, diluar gaji guru dan pegawai.

Selain alokasi anggaran oleh Daerah untuk bidang pendidikan, luasnya jangkauan pelayanan yang diberikan menunjukkan kinerja Daerah dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dalam pengukuran indeks pelayanan bidang pendidikan, jangkauan atau akses pelayanan ini diukur melalui beberapa indikator, yaitu

1. Rasio jumlah murid terhadap jumlah anak usia sekolah
2. Rasio jumlah murid terhadap jumlah guru
3. Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah sekolah
4. Angka rata-rata lama sekolah (RLS)

5. Rasio jumlah siswa yang tidak mampu yang sudah dibantu oleh pemerintah dengan jumlah siswa yang tidak mampu

Di bagian berikut ini dijelaskan bagaimana hasil pengukuran untuk masing-masing indikator tersebut di atas.

1. **Rasio jumlah murid terhadap jumlah anak usia sekolah** Melihat kondisi dunia pendidikan di Indonesia saat ini, secara umum dapat dikatakan bahwa tingginya biaya pendidikan dan rendahnya kemampuan masyarakat mengakibatkan tingginya angka anak putus sekolah.
2. **Rasio jumlah murid terhadap jumlah guru** Akses terhadap pelayanan pendidikan, terutama yang mengutamakan kualitas, sangat tergantung pada kuantitas dan kualitas pelayan langsung bidang pendidikan, dalam hal ini guru. Apabila jumlah guru di suatu sekolah sangat terbatas maka jumlah murid yang diterimapun akan terbatas pula, terlebih lagi apabila jumlah ruangan kelas terbatas. Keadaan ini jelas akan membatasi akses pelayanan pendidikan bagi masyarakat. Sumber : Survei PKP2A I LAN, 2006.
3. **Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah sekolah.** Selain diukur dengan rasio jumlah murid dengan anak usia sekolah dan dengan rasio jumlah murid dengan jumlah guru, kinerja Pemerintah Daerah dalam membuka akses pelayanan kepada masyarakat dilihat juga dari rasio jumlah penduduk dengan jumlah sekolah. Hal terakhir ini untuk meyakinkan bahwa memang infrastruktur pendidikan berupa gedung-gedung sekolah secara kuantitatif memadai dalam menampung penduduk yang memerlukan pendidikan, baik pendidikan yang formal maupun yang informal.

#### 4. **Angka rata-rata lama sekolah (RLS)**

Indikator lain dari luasnya akses terhadap pelayanan pendidikan adalah angka rata-rata lama sekolah. Angka ini merupakan indikator output dari pelayanan pendidikan yang diberikan Pemerintah Daerah.

5. **Rasio jumlah siswa yang tidak mampu yang sudah dibantu oleh pemerintah dengan jumlah siswa yang tidak mampu.** Apabila kelima indikator di atas merupakan pelayanan pemerintah yang tidak langsung maka indikator kelima ini merupakan suatu pelayanan langsung pemerintah kepada masyarakat miskinnya, yaitu berupa bantuan dana segar berupa biaya sekolah atau beasiswa kepada siswa yang tidak mampu. Sejauhmana bantuan pemerintah daerah tersebut disalurkan kepada siswa dari keluarga miskin maka dapat dilihat dari rasio jumlah siswa yang tidak mampu yang sudah dibantu oleh pemerintah dengan jumlah siswa yang tidak mampu.

Seperti yang sudah dibahas dalam bab sebelumnya, kinerja pelayanan Pemerintah kepada masyarakat dapat dilihat dari berbagai aspek, baik dalam bentuk input, proses maupun output serta outcome. Salah satu input pelayanan pemerintah adalah upaya dan komitmennya dalam mengembangkan kapasitas sumber daya manusianya agar mampu memberikan pelayanan yang berkualitas langsung kepada masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dalam konteks pelayanan di bidang pendidikan, pemerintah sudah selayaknya senantiasa melakukan berbagai program dan kegiatan yang sinergis terarah menuju terciptanya penyelenggara sekolah dan pelaksana proses belajar mengajar yang kompeten dan profesional. Salah satu program dan kegiatan yang kongkrit sebagai upaya peningkatan kompetensi pendidik dan penyelenggara sekolah adalah pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional serta pendidikan formal bergelar. Dengan demikian, dalam mengukur kinerja pelayanan Pemerintah Daerah Bidang Pendidikan, indikator-indikator yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Prosentase jumlah tenaga pendidik (SD, SMP & SLTA) yang telah mengikuti penataran/pelatihan yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan

2. Frekuensi rata-rata dalam setahun penataran/pelatihan dan diklat teknis dan fungsional bagi tenaga pendidik (SD, SLTP dan SLTA), baik yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan maupun oleh Kantor Diklat/BKD/LPMP/Dinas Pendiidkan Propinsi/Depdiknas.
3. Rasio jumlah tenaga pendidik (SD, SMP & SLTA) yang berpendidikan Sarjana (S1) dengan jumlah guru (SD, SMP & SLTA)
4. Prosentase jumlah Kepala sekolah yang telah mengikuti diklat manajerial/struktural
5. Prosentase jumlah Kepala Sekolah yang mengikuti Diklat teknis fungsional

Bagian berikut ini menjelaskan angka-angka hasil pengolahan data untuk indikator terkait yang menunjukkan kinerja Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pendidikan. Prosentase tenaga pendidik yang telah mengikuti penataran/pelatihan. Dengan asumsi bahwa penataran/pelatihan yang diselenggarakan oleh Dinas Pendiidkan Kabupaten/Kota sudah efektif dan sesuai dengan kebutuhan, setiap tenaga pendidik yang sudah mengikuti penataran dan atau pelatihan tentang keguruan di bidang studi yang digelutinya mampu melaksanakan tugasnya dengan lebih profesional. Profesionalisme tenaga pendidik menjadi kunci bagi keberhasilan proses pendidikan di sekolah. Dengan demikian, perhatian Pemerintah Daerah terhadap hal tersebut akan menjadi jalan bagi tercapainya tujuan terbentuknya manusia Indonesia yang cerdas dan bertaqwa.

Secara ideal, pelatihan/penataran dan berbagai jenis diklat teknis fungsional bagi para pendidik dilakukan secara frekuentif dan berkesinambungan sehingga akan menghasilkan pendidik yang benar-benar terlatih dan berpengetahuan luas. Seorang pendidik hendaknya mengikuti pendidikan pelatihan dan atau penataran minimal sekali dalam setahun. Mengingat bidang studi yang cukup banyak (kurang lebih seluruhnya ada 50 bidang studi), maka sebagai konsekuensinya Dinas Pendidikan harus

menyelenggarakan pelatihan dan atau penataran minimal sebanyak jumlah bidang studi yang ada.

Jumlah bidang studi atau pelajaran di tingkat sekolah dasar adalah sekitar 12 bidang/pelajaran (Matematika, IPS, IPA, Agama, Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, Keterampilan, Seni dan Budaya, Olah Raga, Pendidikan Kewarga Negaraan, Bahasa Sunda, Komputer). Untuk masing-masing pelajaran, seorang guru hendaknya memiliki keahlian dan pengetahuan tertentu dalam membimbing siswa. Keahlian dan keterampilan tersebut perlu terus diasah, dilatih dan *disshared* secara bersama-sama dalam suatu forum pelatihan atau penataran. Forum inilah yang harus difasilitasi dan atau dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Daerah Kabupaten/Kota. Rasio Jumlah Tenaga Pendidik Yang Berpendidikan Sarjana (S1) Dengan Jumlah Guru. Sudah menjadi kebenaran umum bahwa pengalaman dan masa kerja cukup signifikan mempengaruhi keahlian seorang guru dalam melaksanakan tugasnya sebagai pendidik. Akan tetapi apabila berbicara tentang kompetensi, dimana wawasan dan sikap bekerja cukup dominan, maka gelar kesarjanaan merupakan aspek yang besar pengaruhnya terhadap prospek pengembangan keahlian dan kompetensi para pendidik. Dengan demikian maka latar belakang pendidikan para guru di daerah menjadi salah satu indikator untuk melihat upaya input pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan terbaik di bidang pendidikan.

Selain tuntutan terhadap tingginya kompetensi guru sebagai pihak yang langsung memberikan pelayanan di ruangan kelas, Kepala Sekolah sebagai pihak manajemen sekolah yang langsung memberikan pelayanan kepada guru dan orang tua siswa harus pula terus meningkatkan kompetensinya sehingga secara keseluruhan kinerja sekolah menjadi tinggi. Peningkatan kualitas dan kuantitas pengajar dan sarana prasarana berada dalam wewenang seorang kepala sekolah. Pengelolaan sumber daya sekolah harus dilakukan secara optimal sehingga kualitas pelayanan sekolah pun menjadi tinggi. Berdasarkan hal ini maka indikator input lain untuk melihat kinerja pelayanan di bidang

pendidikan adalah pengembangan kapasitas kepala sekolah melalui keikutsertaan mereka di program diklat manajerial/struktural dan teknis fungsional. Dalam Kepmendagri tersebut Camat, berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

Pengukuran kinerja pelayanan publik di Kecamatan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebagaimana, hasil penelitian yang dilakukan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara tentang Pengukuran Kinerja Kecamatan tahun 2006 kerjasama dengan Biro Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Melalui pengukuran terhadap pelayanan publik maka kualitas pelayanan di kecamatan akan dapat diketahui sesuai dengan kualitas pelayanan publiknya yang didasarkan kepada fakta dan kondisi yang ada di Kecamatan itu sendiri. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten perlu mendorong aparatur untuk senantiasa melakukan pengukuran kinerja pelayanan publiknya secara berkelanjutan sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berkelanjutan pula.

Jika menelaah pengelompokan pelayanan publik dan jenis-jenis pelayanan publik yang disajikan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa jenis pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat sifatnya adalah untuk melindungi masyarakat sebagai warga negara sekaligus sebagai bagian dari tugas umum pemerintahan. Sasaran pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat adalah untuk menciptakan kepuasan para pelanggan. Meskipun sasaran itu sederhana dan mudah diungkapkan, namun pencapaiannya memerlukan kesungguhan dan syarat-syarat yang sering kali tidak mudah untuk dilakukan. Oleh karena itu, setiap organisasi penyedia jasa pelayanan haruslah memperhatikan kualitas pelayanannya. Sebab, hanya dengan pemberian pelayanan yang berkualitaslah, kepuasan pelanggan dapat diwujudkan.

### **3.4 Bidang Ekonomi**

Seperti yang telah kita ketahui sejak pertengahan tahun 1997, Indonesia di dera krisis perekonomian – yang sebenarnya adalah akumulasi persoalan di masa lalu yang memuncak seiring dengan terjadinya krisis regional di hampir semua belahan asia. Krisis ditandai dengan menurunnya secara drastis nilai tukar rupiah terhadap dollar, sehingga membuat kinerja perekonomian Indonesia yang banyak mengandalkan utang dalam dollar, tapi pemasukan dalam rupiah menjadi “collapse”. Kondisi perekonomian yang “sempoyongan” ini merambah kesemua sektor; likuidasi beberapa bank, penutupan beberapa perusahaan, PHK besar-besaran, harga-harga sembako melonjak. Krisis ekonomi (Krismon) ini mau tak mau memicu krisis sosial; kriminilitas melonjak, kekerasan kolektif meningkat.

Kelemahan di dalam bidang ekonomi: Terutama menyangkut tiga hal, pertama besarnya pinjaman perusahaan jangka pendek dalam mata uang asing (dollar) tanpa ada perlindungan/hedging. Praktek pembiayaan usaha yang sangat mengandalkan pinjaman sehingga debt to equity ratio di Indonesia terlalu tinggi (highly leveraging). Dana ini digunakan untuk investasi yang kurang baik diperhitungkan resikonya; mempunyai sifat menggelembung (bubble), bahkan spekulatif, seperti properti. Penghasilan investasi dalam rupiah, padahal sumber dananya, bahkan yang dari dalam negeri, dalam dollar. Investasi jangka panjang dibiayai dengan pinjaman jangka pendek. Semua ini secara perhitungan ekonomi sudah membahayakan.

Bagaimana Indonesia keluar dari krisis? Pembahasan ini tidak dapat dipisahkan dari proses terjadinya krisis itu sendiri. Perkembangan dari suatu gejolak menjadi krisis, dan dari krisis yang satu ke yang lain telah melalui proses dari timbulnya masalah, langkah-langkah mengatasi masalah (policy responses) dan reaksi dari pasar serta masyarakat, baik di dalam negeri maupun di luar, semuanya telah tercampur. Berbagai pelajaran telah dapat

dipetik, baik dari mengidentifikasi sebab-musababa maupun sifat dari krisis dan efektif tidaknya langkah mengatasi masalah yang diambil. Dalam kaitan ini, harus diterima bahwa dalam menghadapi suatu contagion, kata-kata the sooner the better dan the problems usually are bigger than expected, memang sangat tepat. Karena itu untuk keluar dari krisis kita tidak mempunyai kemewahan untuk berlambat-lambat dan karena prosesnya panjang serta berat maka harus berani menerima banyak kekecewaan selama proses tersebut. Ini menuntut kita untuk jangan cepat putus asa. Tetapi jangan juga cepat puas. Jalan keluar harus disesuaikan dengan masalah yang dihadapi. Karena krisis ini bukan bersifat single variable, maka jalan keluarnya tidak mungkin hanya dari satu aspek saja. Aspeknya banyak, yang satu terkait dengan yang lain, karena itu pendekatannya harus 'sistemik', dalam keseluruhan kaitannya.

Tidak berati semua harus diselesaikan sekaligus, karena dalam bidang ekonomi saja ada masalah jangka pendek dan jangka panjang, ada mikro dan makro yang semuanya harus diselesaikan. Dalam hal ini pemilihan prioritas dan pentahapan (sequencing ) yang realistik mungkin perlu diperhatikan. Namun dari pelajaran di atas, karena kita harus menerima kekecewaan, maka pendekatan ini harus terus menerus, konsisten tapi fleksibel. Berbagai langkah keluar yang sudah dilakukan pada dasarnya menyangkut beberapa aspek: kebijakan makro, moneter dan fiskal untuk mengatasi masalah nilai tukar, inflasi dan memburuknya perekonomian, kebijaksanaan restrukturisasi keuangan dan perbankan, termasuk restrukturisasi pinjaman perusahaan dan restrukturisasi perusahaan, kebijaksanaan restrukturisasi sektor riil, kebijakan restrukturisasi kelembagaan, dan penaggulangan dampak sosial krisis dengan program jaringan sosial. Pendekatannya sendiri, dari cara penaggulangan gejolak moneter pada tingkat permulaan sampai meminta bantuan IMF dalam bentul 'stand-by arrangement' dengan segala aspeknya bisa dibahas secara tersendiri.

Akan tetapi sebagai dampak sampingan dari kebijakan moneter yang menyertasi langkah intervensi pasar ternyata suku bunga yang meningkat telah memberatkan bank-bank yang kurang sehat, bahkan pada putaran selanjutnya bank yang sehatpun menderita dari penciutan likuiditas dalam perekonomian. Dalam proses ini, gejolak yang melanda pasar uang dengan dampak penularan ini pada akhirnya mengungkap kelemahan perbankan nasional. Sektor perbankan Indonesia yang memang lemah tersebut kemudian mengalami 'distress', yang secara cepat berubah menjadi krisis, karena turunnya kepercayaan masyarakat (deposan) yang kemudian melakukan penarikan dana secara bersama dan besar-besaran pada banyak bank. Masalahnya menjadi sistemik, menyangkut banyak bank dan sistem perbankan. Pemilik dana melakukan tindakan penyelamatan dana mereka dengan memindahkannya pada bank yang dalam persepsi mereka aman. Ini dikenal dengan istilah 'flight to safety' dan 'flight to quality'. Setelah perbankan mengalami krisis, secara cepat kemudian masalahnya menjalar ke sektor riil dalam perekonomian (karena kredit kepada nasabah, termasuk untuk perusahaan-perusahaan banyak yang dihentikan atau suku bunganya ditingkatkan sangat tinggi) dan akhirnya terjadi krisis ekonomi (produksi dan perdagangan terganggu, kemudian lumpuh). Kalau dari gejolak pasar uang timbul krisis perbankan karena lemahnya perbankan, maka dari krisis perbankan timbul krisis ekonomi disebabkan oleh lemahnya sektor riil dari perekonomian nasional, antara lain karena praktik kapitalisme 'ersatz' yang penuh dengan KKN dengan masalah yang melekat padanya.

Dalam kondisi semacam inilah negara-negara sedang berkembang bergaul dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju secara ekonomi. Tidak bisa lain, untuk mengejar ketertinggalannya di bidang ekonomi, negara-negara tersebut harus melakukan pelbagai program pembangunan. Sayangnya, pembangunan yang mereka laksanakan seringkali terfokus hanya pada bidang ekonomi, dengan sasaran utama meningkatkan produksi dan pendapatan, dan

jarang memperhatikan faktor manusia sebagai subyek. Dalam praktik sering kita jumpai martabat manusia merosot hingga sekedar menjadi alat untuk mencapai tujuan ekonomi.

Bahkan pembangunan di bidang ekonomi ini tidak menjamin terwujudnya perbaikan ekonomi masyarakat secara merata. Dua hal yang menjadi penyebabnya adalah: *pertama*, pembangunan ekonomi itu hanya mengutamakan pertumbuhan. *Kedua*, tidak efisiennya sistem birokrasi yang dikembangkan oleh pemerintah. Ketidakefisienan ini telah menimbulkan kesenjangan dalam kepemilikan akses atas pembangunan. Dengan kata lain, hanya individu-individu atau kelompok masyarakat tertentu yang menikmati hasil pembangunan tersebut. Golongan yang diuntungkan ini adalah mereka yang dekat dengan elit kekuasaan, atau mereka yang secara sosial ekonomi memang mampu meraih kesempatan yang ada. Yang muarahnya pendapatan per kapita masyarakat rendah.

Tentu saja golongan yang diuntungkan ini merupakan golongan besar dari masyarakat. Sebagian besar masyarakat, karena berada dalam tingkat sosial ekonomi yang memprihatinkan, tidak mampu mengambil manfaat atas hasil-hasil pembangunan. Golongan terakhir ini hidup di perkampungan-perkampungan kumuh di perkotaan dan di perdesaan yang masuk dalam kawasan kecamatan. Karena tekanan struktur kekuasaan, sosial, ekonomi, maupun politik begitu besar, mereka tertinggal jauh dari kemajuan ekonomi yang semakin menyulitkan kehidupan sehari-hari.

Karena itulah, satu-satunya tujuan hidup bagi golongan miskin hanyalah menyelamatkan diri dari tekanan hidup dengan jalan sangat *selfish*. Melihat uraian sekilas di atas, tampak konsep kemandirian menjadi faktor sangat penting dalam pembangunan. Konsep ini tidak hanya mencakup pengertian kecukupan diri (*self-sufficiency*) di bidang ekonomi, tetapi juga meliputi faktor manusia secara pribadi, yang di dalamnya mengandung unsur penemuan diri (*self-discovery*) berdasarkan kepercayaan diri (*self-confidence*). Kemandirian

adalah satu sikap yang mengutamakan kemampuan diri sendiri dalam mengatasi pelbagai masalah demi mencapai satu tujuan, tanpa menutup diri terhadap pelbagai kemungkinan kerjasama yang saling menguntungkan.

Dalam pengertian sosial atau pergaulan antar manusia (kelompok, komunitas), kemandirian juga bermakna sebagai organisasi diri (*self-organization*) atau manajemen diri (*self-management*). Unsur-unsur tersebut saling berinteraksi dan melengkapi sehingga muncul suatu keseimbangan. Pada aras ini, pencarian pola yang tepat, agar interaksi antar unsur selalu mencapai keseimbangan, menjadi sangat penting. Setiap keseimbangan yang dicapai akan menjadi landasan bagi perkembangan berikutnya. Proses kemandirian adalah proses yang berjalan tanpa ujung.

Dalam konteks pembangunan, sikap mandiri harus dijadikan tolok ukur keberhasilan, yakni apakah rakyat atau masyarakat menjadi lebih mandiri (baca: bebas) atau malah semakin bergantung. Misalnya, apakah petani kita lebih bebas atau malah semakin bergantung pada hasil industri (seperti pupuk), apakah industri kita lebih bebas atau malah semakin bergantung pada bahan baku impor, atau apakah negara kita lebih mampu memupuk modal atau malah semakin bergantung pada utang luar negeri. Sebagai implikasi dari saling berkaitnya unsur-unsur dalam kemandirian, proyek-proyek di bidang ekonomi bagi golongan miskin harus dirancang secara tepat, sesuai dengan tingkat keseimbangan yang ada pada mereka.

Kemiskinan yang mereka tanggungkan tidak boleh kita lihat semata sebagai masalah fisik, melainkan juga harus dilihat sebagai tantangan atau dorongan bagi hadirnya harapan baru atau kondisi yang lebih baik. Dengan demikian, harus dapat dijangkau oleh kemampuan yang ada pada mereka. Dengan kata lain setiap kegiatan ekonomi yang dilakukan pemerintah kecamatan harus memungkinkan golongan miskin ikut berpartisipasi, baik pada tingkat implementasi maupun tingkat pengambilan keputusan, sehingga

mereka memiliki landasan bagi terbentuknya proses *self-management*. Agar interaksi unsur-unsur dalam kemandirian menjadi efektif dan perkembangan ke arah *selfish* bisa dihindari, perkembangan pribadi individu yang positif bisa dibangun. lewat KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) yang dibentuk dan diselenggarakan secara wajar dan bertahap. Dalam kelompok semacam inilah proses belajar-mengajar akan berlangsung, di mana kesenjangan antara penerima pelajaran dan pengajar yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang sosial-ekonomi, bisa dihindari. Dengan demikian, kecenderungan ke arah *selfish* akan terkikis dan diganti oleh empati yang akan menumbuhkan rasa kebersamaan. Bila kemampuan individu yang bertindak sebagai murid dari proses perkembangan golongan miskin. Proses ini menuntut komitmen, dedikasi, dan pandangan hidup yang baik dari pendamping. Artinya, mereka harus memperhatikan proses kemandirian yang terjadi dalam KSM seperti yang terjadi pada dirinya sendiri.

Ruang Ekonomi Kerakyatan Indonesia pertanyaan yang sama harus dikenakan pada konsep ekonomi rakyat, yaitu ekonomi rakyat yang mana, siapa, di mana dan berapa jumlahnya. Kita harus jelas mengatakan rakyat yang mana yang seharusnya kita tempatkan dalam ruang ekonomi kerakyatan Indonesia. Dainy Tara (2001) membuat perbedaan yang tegas antara ‘ekonomi rakyat’ dengan ‘ekonomi kerakyatan’. Menurutnya, ekonomi rakyat adalah satuan (usaha) yang mendominasi ragaan perekonomian rakyat. Ekonomi Kerakyatan dan Sistem Ekonomi Pasar.

Atau dengan kata lain, usaha ekonomi yang diragakan bernilai ekstrim terhadap totalitas ekonomi nasional. Saya perlu menggaris bawahi bahwa yang patut mendapat kesalahan terhadap kegagalan pembangunan ekonomi nasional selama regim orde baru adalah implementasi kebijakan pembangunan ekonomi nasional yang tidak tepat dalam sistem ekonomi pasar, bukan ekonomi pasar itu sendiri. Ini yang namanya *affirmative action* yang terarah oleh pemerintah dalam mekanisme pasar (Bandingkan dengan pendapat Anggito

Abimanyu, 2000). Apalagi dengan merujuk pada suatu mekanisme sistem ekonomi yang baru. Ekonomi Kerakyatan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Modal dasar yang dimiliki inilah yang seharusnya ditumbuhkembangkan dalam suatu mekanisme pasar yang sehat. Jika kita mengacu pada Pancasila dasar negara atau pada ketentuan pasal 33 UUD 1945, maka memang ada kata *kerakyatan* tetapi harus tidak dijadikan sekedar kata sifat yang berarti *merakyat*. Kata kerakyatan sebagaimana bunyi sila ke-4 Pancasila harus ditulis lengkap yaitu *kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*, yang artinya tidak lain adalah *demokrasi ala Indonesia*. Jadi *ekonomi kerakyatan* adalah (sistem) ekonomi yang demokratis. Pengertian demokrasi ekonomi atau (sistem) ekonomi yang demokratis termuat lengkap dalam *penjelasan* pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi:

*Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasinya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Jika kini telah diyakini bahwa yang harus diberdayakan adalah *ekonomi rakyat* bukan *ekonomi kerakyatan*, maka pertanyaan lugas yang dapat diajukan adalah *bagaimana (cara) memberdayakan ekonomi rakyat*. Jika ekonomi rakyat

dewasa ini masih “tidak berdaya”, maka harus kita teliti secara mendalam *mengapa* tidak berdaya, atau faktor-faktor apa saja yang menyebabkan ketidakberdayaan pelaku-pelaku ekonomi rakyat itu. Untuk menjawab pertanyaan inilah kutipan pernyataan Bung Karno di atas sangat membantu, yaitu *ekonomi rakyat* menjadi kerdil, terdesak, dan padam, karena sengaja disempitkan, didesak, dan dipadamkan oleh pemerintah penjajah melalui sistem monopoli, dan (sistem) monopoli ini dipegang langsung oleh pemerintah, atau diciptakan pemerintah dan diberikan kepada segelintir perusahaan-perusahaan konglomerat. Dari keuntungan besar yang diperolehnya kemudian konglomerat memberikan “bagi hasil” kepada pemerintah atau lebih buruk lagi kepada “oknum-oknum pejabat pemerintah”. Inilah salah satu bentuk korupsi melalui koneksi dan nepotisme yang kemudian disebut dengan nama KKN.

Cara yang paling mudah memberdayakan *ekonomi rakyat* adalah menghapuskan sistem monopoli, yang pernah “disembunyikan” dengan nama sistem *tata niaga*. Indonesia pernghapusan monopoli tidak memerlukan UU Anti Monopoli seperti di AS tetapi jauh lebih mudah dan lebih sederhana yaitu dengan menerbitkan sebuah SK (Surat Keputusan) dari Presiden atau Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk *mencabut* monopoli yang sebelumnya memang telah diberikan pemerintah”. Para tengkulak di pedesaan bisa dihapuskan. Cara lain yang juga sudah sering kami anjurkan adalah *pemberdayaan* melalui *pemihakan* pemerintah. Jika pemerintah bertekad memberdayakan petani padi atau petani tebu misalnya, pemerintah harus *berpihak* kepada petani. Berpihak kepada petani berarti pemerintah tidak lagi berpihak pada konglomerat seperti dalam kasus jeruk dan cengkeh, yang berarti petani jeruk dan petani cengkeh memperoleh “kebebasan” untuk menjual kepada siapa saja yang mampu memberikan harga terbaik. Khusus dalam kasus petani padi, yang terpukul karena harga pasaran gabah dibiarkan merosot di bawah harga dasar, keberpihakan pemerintah jelas harus berupa

pembelian langsung gabah “dengan dana tak terbatas” sampai harga gabah terangkat naik melebihi harga dasar yang telah ditetapkan pemerintah.

Demikian pemberdayaan dan pemihakan pada *ekonomi rakyat* sangat mudah pelaksanaannya kalau kita terapkan langsung pada *ekonomi rakyat*, bukan pada *ekonomi kerakyatan*, yang terakhir ini berarti *sistem* atau *aturan main*, yang tidak dapat diberdayakan. Dengan digantinya oleh pemerintah istilah *ekonomi rakyat* dengan UKM (Usaha Kecil dan Menengah) yang sebenarnya sekedar menterjemahkan istilah asing SME (*Small and Medium Enterprises*), yang tidak mencakup 40 juta usaha mikro (93% dari seluruh unit usaha), maka segala pembahasan tentang upaya *pemberdayaan ekonomi rakyat* tidak akan mengena pada sasaran, dan akan menjadi slogan kosong. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan, berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.

Arah kebijakan ekonomi : Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan,kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat. Dari pengertian di atas dapat diartikan bahwa pertanian kerakyatan merupakan pertanian yang berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan petani yang merupakan kelompok terbesar rakyat Indonesia

Pertanian yang berasal dan berakar pada rakyat untuk rakyat, sesuai dengan kondisi dan kemampuan rakyat serta daya dukung lingkungannya. Pertanian yang bertumpu pada kemampuan dan kemandirian rakyat dalam

mengambil keputusan pengelolaan sistem usaha taninya yang sesuai dan dinamis. Pertanian Kerakyatan yang mengembangkan sistem ekonomi pertanian rakyat yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan, berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Pertanian kerakyatan merupakan pertanian yang berkelanjutan yang tidak membawa dampak samping bagi kesehatan dan kesejahteraan hidup rakyat dan lingkungan hidup di pedesaan. Pertanian kerakyatan merupakan kegiatan pertanian yang dilaksanakan sendiri oleh rakyat secara profesional, berdaya saing dengan memanfaatkan berbagai kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pilar utama atau kekuatan utama pelaksana pertanian kerakyatan adalah usaha kecil, menengah dan koperasi. Dari pengertian ekonomi kerakyatan menurut TAP VI/ 1999 dinyatakan antara lain bahwa: sistem ekonomi kerakyatan yang berbasis pada sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan. SDM yang berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan berarti bahwa SDM yang memahami dan melaksanakan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan. Demikian juga pada sektor pertanian SDM yang akan menjadi pelaksana pertanian kerakyatan harus memahami prinsip, falsafah dan praktek pertanian berkelanjutan. Pada konsideran UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman butir (b) dinyatakan bahwa: "sistem pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan perlu ditumbuhkembangkan dalam pembangunan pertanian secara menyeluruh dan terpadu.

Pertanian berkelanjutan merupakan pengelolaan sumber daya alam dan orientasi perubahan teknologi dan kelembagaan yang dilaksanakan sedemikian rupa dapat menjamin pemenuhan dan pemuasan kebutuhan manusia secara berkelanjutan bagi generasi sekarang dan mendatang (FAO, 1989). Pembangunan di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan harus mampu

mengkonservasi tanah, air, tanaman dan sumber genetik binatang, tidak merusak lingkungan, secara teknis tepat guna, secara ekonomi layak dan secara sosial dapat diterima.

### 3.5 Bidang Sosial

Krisis perekonomian yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 di Indonesia telah menimbulkan dampak sosial yang luas, dan pelayanan kepada masyarakat pun terkadang terbaikan. Dampak tersebut diantaranya dirasakan di bidang sosial politik secara umum, politik dan budaya. Krisis sosial juga memicu krisis politik, dapat kita bedakan menjadi dua kelompok. *Pertama*, yang percaya bahwa krisis itu disebabkan oleh unsur eksternal, yaitu perubahan sentimen pasar uang secara cepat yang menimbulkan panik finansial. Panik finansial ini dengan proses penularan (contagion) menjadi krisis. *Kedua*, yang berpendapat bahwa krisis timbul karena adanya kelemahan struktural di dalam perekonomian nasional.

Krisis di Indonesia merupakan kombinasi dari adanya gejolak eksternal melalui dampak penularan (contagion) ekonomi nasional yang mengandung berbagai kelemahan struktural, yaitu sistem perbankan dan sektor riilnya. Dalam perkembangannya krisis ekonomi menjalar ke krisis sosial-politik karena kelemahan pada sistem sosial-politik Indonesia. Proses terjadinya dimulai dengan adanya gejolak yang berdampak penularan pada pasar uang yang dihadapi Pemerintah. Setelah itu, dengan cepat krisis menjalar menjadi krisis sosial dan politik, mungkin budaya, juga karena karena kelemahan struktural pada kehidupan sosial-politik serta lemahnya berbagai nilai budaya di masyarakat. Dalam kehidupan ekonomi ke kehidupan sosial dan politik di dalam suatu negara, bias muncul karena kelemahan struktural yang terkandung di dalamnya. Lemahnya struktur sosial-politik ini merupakan akibat dari penekanan pendekatan keamanan dengan penciptaan kestabilan sosial-politik. Kestabilan ini dicapai melalui cara-cara represi, menghilangkan

semua unsur yang berpotensi menjadi pesaing dari penguasa dengan cara apapun, bahkan yang melanggar hak azasi. Kita melihat bahwa selama ini semua organisasi, sosial, profesi, fungsional, apalagi politik, selalu mengalami ‘pembinaan’ atau ‘digarap’ dengan berbagai cara untuk tidak vokal, tidak menuarakan sesuatu yang berbeda dari penguasa. Di dalam kehidupan politik tidak dikenal oposisi. Semua ini dikatakan tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Kestabilan yang tercapai dengan rekayasa ini merupakan kestabilan semu, dan tidak tahan lama.

Kelemahan yang terungkap oleh atau dalam krisis ini adalah sikap hidup yang ‘lebih besar pasak dari tiang’ serta sikap hidup yang tertutup dan mendasarkan diri atas ‘tribalism’, menggunakan istilah yang digunakan Prof. Arif Budiman. Akhirnya, krisis ekonomi mengungkap borok lemahnya sistem sosial-politik dan menimbulkan krisis sosial-politik serta kepemimpinan nasional. Dampak sosial krisis ekonomi tingkat pengangguran menjadi sangat tinggi, jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan meningkat drastis, jumlah anak yang putus sekolah meningkat drastis, kejahatan meningkat tinggi dan banyak lagi dislokasi sosial dalam intensitas yang tinggi. Ini semua yang mengungkapkan kelemahan struktural kehidupan sosial-politik di Indonesia.

Belajar dari pengalaman pembangunan yang lalu dan krisis serta penaggulannya, dari keberhasilan dan kegagalan, pembangunan di masa depan harus lebih merata kesemua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, mendasarkan atas asas keadilan dan demokrasi; pendekatan pembangunan yang holistik. Joseph Stiglitz mengatakan bahwa bahwa pembangunan itu merupakan suatu transformasi dari masyarakat, suatu perubahan dari hubungan-hubungan tradisional, cara berpikir tradisional, cara-cara tradisional dalam melaksanakan bermacam kegiatan ke arah yang lebih ‘modern’. Proses transformasi ini harus terus menerus dilakukan untuk menyempurnakan pembangunan dengan sasaran-sasaran yang diinginkan bersama.

Posisi Indonesia memang aneh di bandingkan dengan negara-negara lain yang terkena krisis (Korea dan Thailand). Meskipun pada permulaannya langkah-langkah yang digunakan untuk mengatasi masalah berjalan dengan lebih baik dari negara lain, meskipun kondisi permulaannya Indonesia relatif lebih baik, akan tetapi ternyata kondisi Indonesia dalam krisis ini adalah paling buruk dibandingkan dengan negara-negara lain. Bagaimana dengan permasalahan sosial-politik? Kenyataan yang terjadi adalah, terjadi pergantian pimpinan nasional, dari Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie. Ini berlangsung tanggal 21 Mei 1998, di dahului dengan kekacauan sosial yang memalukan kita sebagai manusia Indonesia. Kebanggaaan akan gerakan mahasiswa yang akhirnya berhasil menumbangkan kekuasaan Orde Baru ternodai oleh kekacauan sosial yang menyangkut pengrusakan harta benda, pembakaran, perampokan, pemerkosaan yang sangat biadab itu. Ini nampaknya terjadi karena cara berpikir berdasarkan ‘tribalism’ tadi.

Bagaimana kenyataan sekarang? Kita melihat ada pemerintahan baru tapi tidak disertai ‘*good governance*’ yang sangat penting untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri. Disamping banyak langkah positif yang dilakukan pemerintah ( transparansi, kebebasan pers, kepedulian pada hak azasi dan proses penyelenggaraan kehidupan yang lebih demokratis, dimulai dengan mempersiapkan pemilu ), akan tetapi tetap saja masalahnya, pemerintahan yang ‘legal’ ini belum ‘legitimate’, belum mempunyai kredibilitas yang mantap. Masalah sosial-politis tetap menghinggapi Indonesia dewasa ini, kelembagaan sosial, hukum dan ekonomi masih runyam. Memang seperti dikemukakan di atas, ini masalah lamayang baru mencolok dengan terjadinya krisis. Masalahnya sangat banyak dan dalam aspek kelembagaan semuanya bersifat jangka menengah atau bahkan panjang.

Akan tetapi, meskipun ini masalah lama juga tidak berati bahwa ini bukan masalah. Krisis kepercayaan terhadap pimpinan nasional, terhadap lembaga legislatif, judikatif dan TNI nampak sangat mencolok. Kekacauan

sosial dengan berbagai macam pertentangan, atau antar suku, antar daerah, antar agama masih marak. Untuk keluar dari krisis terlebih dahulu harus ada suatu titik balik, suatu ‘turning point’, dari pesimisme menjadi optimisme, dari ketidak percayaan menjadi percaya, dari tanpa harapan menjadi penuh harapan. Titik balik ini terjadi di Thailand dan Korea sebelum tanda-tanda untuk berhentinya krisis dan terjadinya pemulihannya nampak. Titik balik ini harus dimulai dari pimpinan nasional, dari pemerintah yang dipercaya masyarakat dengan semua unsur-unsurnya di dalam negeri dan yang dipercaya oleh negara-negara maju serta negara-negara lain dan lembaga-lembaga multilateral, para kreditor serta investor yang sangat dibutuhkan Indonesia untuk bangkit kembali. Di Korea dan Thailand titik balik ini terjadi dengan pergantian pemerintahan. Di Indonesia pimpinan nasional telah ganti tetapi masih banyak menunjukkan sifat kepanjangan dari yang lama. Pemilu untuk anggota DPR dan untuk Presiden diharapkan dapat menjadi pemicu terjadinya ‘turning point’ tadi.

Tantangan utama kita sebagai bangsa dewasa ini masih berkisar pada bagaimana keluar dari krisis yang telah hampir dua tahun berjalan ini untuk dapat kembali melaksanakan pembangunan nasional. Krisis yang dialami masyarakat harus dijadikan pelajaran untuk memperbarui diri dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya masa depan. Suatu paradigma baru dalam pembangunan Indonesia harus disusun dan dirumuskan. Ini adalah tantangan kita bersama setelah bangsa kita melewati krisis secara berhasil.

Belajar dari pengalaman pembangunan yang lalu dan krisis serta penaggulannya, dari keberhasilan dan kegagalan, pembangunan di masa depan harus lebih merata kesemua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, mendasarkan atas asas keadilan dan demokrasi; pendekatan pembangunan yang holistik. **Joseph Stiglitz** mengatakan bahwa bahwa pembangunan itu merupakan suatu transformasi dari masyarakat, suatu perubahan dari

hubungan-hubungan tradisional, cara berpikir tradisional, cara-cara tradisional dalam melaksanakan bermacam kegiatan ke arah yang lebih ‘modern’. Proses transformasi ini harus terus menerus dilakukan untuk menyempurnakan pembangunan dengan sasaran-sasaran yang diinginkan bersama.

Masa depan Indonesia terletak pada generasi muda. Namun generasi muda Indonesia saat ini harus berhadapan dengan persoalan-persoalan sosial yang akut sebagai akibat dari krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Bagaimanapun masa depan harus diselamatkan, namun persoalan pelik harus kita hadapi, dan terutama dari perspektif psikologi. Dari mana kita harus mulai membenahi persoalan ini, karena sumbernya dari persoalan-persoalan sosial-ekonomi-politik. Oleh karena persoalan pelayanan bidang sosial politik sangat strategis dilakukan dimulai dari perdesaan sampai ke kecamatan. Apakah itu dengan cara memberikan kesempatan kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), atau kesempatan membuka partai politik.

### **3.6 Bidang Kesejahteraan Rakyat**

Secara filosofis, yang dimaksud " kesejahteraan rakyat" ialah adanya visi dan langkah untuk menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama terjadinya perbaikan kinerja ekonomi, penegakan hukum, dan kukuhnya keadaban dalam political play. Seberapa spektakuler upaya pemberian bidang-bidang itu makrifatnya tetap satu, tercapainya kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, berbagai ancangan ke arah pemberian bidang-bidang itu memiliki tujuan pasti. Pada tataran lebih teknis, politik kesejahteraan rakyat dapat dirumuskan ke dalam road-map yang jauh lebih panjang dibanding pengertiannya dalam perspektif filosofis.

Ditinjau dari perspektif *philosophy of life*, perumahan, kesehatan, pendidikan, maupun busung lapar merupakan realitas yang harus diatas agar terbangungan kesejahteraan rakyat. Tujuannya agar terjadi tertib sosial untuk

kepentingan lebih luas terciptanya kesejahteraan masyarakat sendiri. Ditinjau dalam perspektif *condition of life*, kesejahteraan merupakan hak rakyat dalam sebuah negara berdaulat. Karena Itu kehadiran negara berdaulat selalu didasarkan kebijakan dan didukung aparat yang dibayar khusus untuk menjalankan roda pemerintahan di tingkat kecamatan. Secara filosofis, yang dimaksud "politik kesejahteraan rakyat" ialah adanya visi dan langkah politik untuk menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama terjadinya perbaikan kinerja ekonomi, penegakan hukum, dan kukuhnya keadaban dalam political play. Seberapa spektakuler upaya pemberian bidang-bidang itu makrifatnya tetap satu, tercapainya kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, berbagai ancangan ke arah pemberian bidang-bidang itu memiliki tujuan pasti. Pada tataran lebih teknis, politik kesejahteraan rakyat dapat dirumuskan ke dalam *road-map* yang jauh lebih panjang dibanding pengertiannya dalam perspektif filosofis. Dalam konteks ini, kesejahteraan rakyat belum tampil utuh dalam hubungan segitiga antara keyakinan, ucapan, dan tindakan aparat pemerintahan.

Jika disimak secara saksama, semua itu bersumber pada feodalisme yang sedang membuat persenyawaan dengan oligarki kapital. Feodalisme merupakan virus lama yang melekat ke dalam tradisi kekuasaan, sementara oligarki kapital merupakan kecenderungan baru yang dibawa serta oleh pemerintah kini. Feodalisme membuat elite pemerintah pada berbagai tingkat terpaku pada sudut pandang linear bahwa kekuasaan hanya terkait prestise dan privilese. Para elite kekuasaan terjebak ke kebutatulian atas nasib dan penderitaan rakyat. Kekuasaan menjadi sumber akumulasi kekayaan yang kepemilikannya di tangan pengelola negara. Takaran keberhasilan pengelolaan bidang pemerintahan akhirnya steril dari cita-cita tegaknya kesejahteraan rakyat.

Program kesejahteraan masyarakat sangalah luas termasuk didalamnya pembangunan perumahan dan permukiman adalah salah satu program

prioritas untuk mempercepat pengembangan wilayah yang dilaksanakan dalam perspektif ketahanan bangsa dan negara. Agar tercipta ketahanan keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara, sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui meningkatnya perekonomian, yang selanjutnya meningkatkan pertahanan keamanan. Semua itu dapat dicapai bila prinsip keadilan, pemerataan, keseimbangan, dan hak asasi diterapkan dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Pelaksanaan program pembangunan, termasuk perumahan dan permukiman, dewasa ini harus disesuaikan dengan perubahan lingkungan strategis yang terjadi pada berbagai aspek, politik, ekonomi dan sosial, sehingga tidak dapat diseragamkan untuk setiap daerah. Pada prinsipnya pemenuhan kebutuhan rumah harus dapat mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan, menerapkan koordinasi lintas sektor, dan pemerintah diharapkan dapat menyediakan dana/kemudahan bagi masyarakat tak mampu.

Ada tiga istilah berbeda yang dalam praktek digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama arti yaitu *Kesejahteraan sosial* (judul bab XIV UUD 1945), *Kemakmuran Rakyat* (ayat 3 pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya), dan *Kesejahteraan Rakyat* (nama sebuah Kementerian Koordinator). Kebanyakan kita tidak berminat secara serius membahas secara ilmiah perbedaan ke tiga istilah tersebut. Akibat dari keengganan ini jelas yaitu tidak pernah ada kepastian dan ketegasan apa misi sosial instansi-instansi pemerintah atau kementerian utama yang berada dalam lingkup Menko Kesejahteraan Rakyat seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, atau Departemen/Kementerian Sosial. Jika judul bab XIV yang mencakup pasal 33 UUD 2002 (amandemen pasal 33 UUD 1945) diubah dari hanya *Kesejahteraan Sosial* menjadi *Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial* (terdiri atas 5 pasal, 3 pasal lama dan 2 pasal baru), maka anggota MPR kita

rupanya telah tersesat ikut menganggap bahwa perekonomian nasional bisa dilepaskan kaitannya dengan kesejahteraan sosial. Pada saat disahkannya UUD 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya perekonomian nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan sosial. Dalam kaitan dengan dasar-dasar ilmiah lahirnya ilmu ekonomi, para pendiri negara berpandangan bahwa ilmu ekonomi adalah cabang/bagian dari ilmu sosial yang pengamalannya akan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat.

Kekeliruan lain yang muncul dalam amandemen pasal 33 UUD 1945 adalah penambahan ayat 4 tentang *penyelenggaraan* perekonomian nasional yang dibedakan dari *penyusunan* perekonomian nasional yang sudah disebutkan pada ayat 1: "*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*" Alasan penambahan ayat 4 rupanya sekedar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan dan yang ingin menggusur asas kekeluargaan pada ayat 1. Mereka yang ingin menggusur asas kekeluargaan memang bersemangat sekali memasukkan kata *efisiensi* (ekonomi) karena mengira asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi, padahal yang benar perekonomian yang berasas kekeluargaan atau berasas *Pancasila* tidak berarti sistem ekonomi "bukan pasar". "Masih untung", dalam rumusan hasil amandemen (ayat 4) kata efisiensi disambung dengan kata berkeadilan (efisiensi berkeadilan), padahal rumusan aslinya adalah efisiensi, berkeadilan, ... dst. Tentu dapat dipertanyakan apakah memang ada konsep *efisiensi berkeadilan* atau sebaliknya *efisiensi yang tidak berkeadilan*. Kekeliruan fatal yang dapat dianggap sebagai "pengkhianatan" terhadap ikrar para pendiri negara adalah penghapusan total *penjelasan* pasal-pasal UUD 1945 pada UUD 2002. Menyangkut pasal 33, penghapusan penjelasan UUD 1945 ini berarti hilangnya pengertian *demokrasi ekonomi* (pengutamaan kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang-seorang, atau "produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat"), dan juga

dihilangkannya kata *koperasi* sebagai bangun perusahaan yang sesuai dengan demokrasi ekonomi atau asas kekeluargaan. Seorang angota DPRD Kota Magelang saat mengetahui hal ini (12 Maret) menyatakan bingung lalu bertanya, “*Apa pegangan kami untuk melaksanakan dan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan?*”.

Demikian, paham “*ekonomisme*” yang telah “merajalela” di Indonesia sejak Orde Baru dan lebih diintensifkan lagi sejak meningkatnya globalisasi dan Neoliberalisme medio delapan puluhan (Kebijaksanaan Paket 88), telah benar-benar “mengacaukan” pengertian *kesejahteraan rakyat* di Indonesia, sampai-sampai seorang konglomerat yang tidak setuju konsep *ekonomi rakyat* pada tahun 1997 menjadi penasaran dengan menyatakan “*Saya (yang konglomerat) kan juga rakyat to, Pak?*”. Di sini jelas betapa kata *rakyat* dalam pengertian tata-negara telah dikacaukan untuk membela kepentingan ekonomi mereka yang tidak termasuk *ekonomi rakyat*. Seharusnya tidak sulit mematahkan argumentasi konglomerat tersebut apabila dikatakan, “*Jika Anda memang rakyat, mengapa Anda tidak tinggal di RSS di komplek perumahan rakyat?*”

Paradigma *kesejahteraan rakyat* memang sangat perlu diperdebatkan oleh siapa saja terutama pejabat yang bertugas memikirkan upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Upaya-upaya ke arah itu selama ini dianggap cukup memadai melalui peningkatan *kemakmuran rakyat* (pembangunan ekonomi) atau melalui program-program penanggulangan kemiskinan yang hasilnya memang sejauh ini masih belum menggembirakan. Terbukti bahwa berbagai upaya dan program ini banyak yang tidak berhasil terutama karena dilaksanakan dalam kerangka sistem ekonomi *pasar bebas yang kapitalistik liberal*, yang tidak peduli pada “*nasib*” rakyat kecil dan membiarkan terjadinya persaingan liberal antara konglomerat dan ekonomi rakyat. Inilah masalah besar sistem perekonomian yang kini berjalan di Indonesia. Kita patut terus-menerus berusaha untuk mewujudkan *sistem ekonomi Pancasila* yaitu *sistem*

*ekonomi pasar* yang mengacu pada sila-sila Pancasila, yang benar-benar menjanjikan *keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Meskipun di Indonesia semua orang menyadari krisis yang kita hadapi sejak 1997 adalah krisis multidimensi (politik, ekonomi, budaya), namun orang cenderung dengan mudah menyebutnya sebagai *krisis ekonomi*. Konotasi ekonomi rupanya dianggap jauh lebih “menyeluruh” atau dianggap jauh lebih penting ketimbang aspek-aspek kehidupan politik, sosial, budaya, bahkan moral. Adapun alasan utama anggapan lebih pentingnya ekonomi ketimbang faktor-faktor lain adalah karena sejak pembangunan ber-Repelita (1969), pembangunan ekonomi berupa pertumbuhan ekonomi rata-rata 7% per tahun selama 30 tahun (210% secara akumulatif), telah mengubah Indonesia secara “luar biasa” dari sebuah negara miskin menjadi megara yang tidak miskin lagi.

Perubahan besar masyarakat Indonesia karena keberhasilan dalam pembangunan ekonomi memberikan kesan adanya sumbangsih luar biasa dari teknokrat ekonomi dan hampir-hampir melupakan kemungkinan adanya jasa kepakaran lain-lain di luar ekonomi. Jika ada profesi lain di luar ekonomi ia adalah militer yang telah berjasa menjaga kestabilan politik pemerintah Orde Baru, yang pada gilirannya memungkinkan terjadinya pembangunan ekonomi secara berkelanjutan. Inilah yang oleh Bank Dunia (1993) disebut sebagai *East Asian Miracle*, karena Indonesia merupakan bagian dari 8 negara Asia Timur yang telah mengalami “*Sustainable rapid growth with highly equal income distribution*”. Jika kita baca secara teliti buku *East Asian Miracle* maka akan nampak kesembronoannya dalam menggambarkan realita ekonomi Indonesia saat itu. Memang benar pertumbuhan ekonomi positif rata-rata 7% pertahun berlangsung 30 tahun, meskipun pernah serendah 2,2% pada tahun 1982. Namun sangat keliru untuk menyatakan bahwa pembagian pendapatannya sangat merata (*highly equal*). Pada tahun yang sama dengan penerbitan buku (1993), Sidang Umum MPR menyatakan telah munculnya kesenjangan sosial dan ketimpangan ekonomi yang tajam yang jika dibiarkan akan berakibat pada

keangkuhan dan kecemburuan sosial. Kekeliruan fatal dari masyarakat dan bangsa Indonesia adalah mengabaikan hasil Sidang Umum MPR 1993 tersebut dan menganggap kesimpulan buku *East Asian Miracle* lebih benar. Akibatnya, tidak sampai Repelita VI selesai, krismon yang merupakan “bom waktu” meledak tahun 1997, tanpa kita mampu menduganya. Padahal jika kita waspada justru MPR 1993 telah benar-benar memperingatkannya.

Kini hampir 12 tahun setelah krismon meledak, kita bangsa Indonesia masih bersikukuh bahwa “ekonomi adalah segala-galanya”. Itulah yang kami sebut sebagai periode *Ekonomisme* (Mubyarto, 2001). Terbukti krisis yang jelas bersifat multidimensi kita sebut hanya sebagai krisis ekonomi dan satu-satunya jalan keluar (*solution*) dari suatu krisis ekonomi adalah kebijakan (makro) ekonomi untuk pemulihan ekonomi (*economic recovery*). Maka tidak heran kita menyambut gembira misi PBB di Jakarta bertajuk UNSFIR (*United Nations Support Facility for Indonesian Recovery*) yang dipimpin pakar-pakar ekonomi. UNSFIR setelah bekerja 5 tahun di Indonesia tidak pernah berhasil membantu proses pemulihan ekonomi tetapi hasilnya baru sekedar “studi-studi”.

Salah satu kesalahan serius, sekali lagi, adalah kepercayaan kita yang terlalu besar bahwa pemulihan ekonomi melalui kebijakan-kebijakan ekonomi konvensional adalah satu-satunya jalan. Dan di antara cara-cara konvensional itu adalah menganggap bahwa kebijakan moneter khususnya melalui peranan perbankan modern adalah segala-galanya. Sektor perbankan dianggap “*conditio sine qua non*” termasuk kini pasar uang dan pasar modal, sehingga pemerintah bersedia membiayai berapapun untuk “menyelamatkan” sektor perbankan melalui program rekapitalisasi perbankan. Sikap pemerintah yang keliru dalam menghadapi krisis perbankan inilah yang telah menyandera seluruh kebijakan pemerintah sejak krismon padahal terbukti BPPN sebagai rumah sakit perbankan nasional justru menjadi lahan baru kaum pemodal (kapitalis) untuk mengeruk keuntungan bagi mereka sendiri. Di kalangan perbankan swasta

sama sekali tidak nampak itikad baik membantu menyelesaikan masalah ekonomi yang sedang dihadapi negara dan bangsa Indonesia.

Jika kini kita bertanya kepada pakar-pakar ekonomi bagaimana peranan "*Ekonomi Bangsa dalam upaya mensejahterakan Masyarakat*", maka mayoritas ekonom tidak akan sanggup menjawabnya, kecuali mereka yang tidak lagi percaya pada teori-teori ekonomi Neoklasik Ortodok Barat yang dikuasainya. Selama pakar-pakar ekonomi merasa teori ekonomi Kapitalisme-Neoliberal harus tetap dianut Indonesia, lebih-lebih jika mereka berpendapat Indonesia jangan coba-coba melawan kekuatan globalisasi yang dahsyat, maka tidak mungkin pakar-pakar ekonomi dapat menemukan resep untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi Indonesia. Menghadapi kekuatan globalisasi banyak diantara pakar ekonomi kita menyarankan sikap konyol "*if you can not beat them, join them*".

Kita harus sadar bahwa pemecahan masalah ekonomi Indonesia tidak terletak di bidang ekonomi tetapi di bidang sosial, politik, budaya, dan moral bangsa. Faktor-faktor itulah yang terkandung dalam *Pancasila ideologi bangsa*. Hanya dalam Pancasila terkandung *dasar-dasar* moral dan kemanusiaan, *cara-cara* nasionalistik dan kerakyatan/demokratis, untuk mewujudkan *keadilan sosial* bagi seluruh rakyat. Inilah ajaran *Ekonomi Pancasila*. Sistem *Ekonomi Pancasila* adalah Sistem Ekonomi Pasar yang mengacu pada setiap sila Pancasila. Sistem ekonomi Pancasila memberikan pedoman penyusunan kebijakan-kebijakan ekonomi yang tidak sekedar *efisien*, tetapi juga *adil*. Masyarakat bangsa Indonesia yang akan kita wujudkan adalah masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila, masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran. Suatu masyarakat yang tidak efisien dapat bertahan beberapa generasi tetapi jika keadilan sama sekali diabaikan masyarakat yang bersangkutan akan terus bergejolak dan tidak pernah akan merasa tenteram.

Dalam era perubahan besar yang kita kenal dengan nama *globalisasi* atau keadaan *pasar bebas*, ekonomi Indonesia akan terhanyut, dan tidak akan mampu bertahan, jika kita sebagai bangsa tidak lagi mempunyai rasa percaya diri. Globalisasi adalah gerakan berkekuatan raksasa karena dikendalikan oleh kekuatan modal besar dan teknologi super canggih dari negara-negara kapitalis Barat yang ingin menguasai dunia. Aturan main globalisasi adalah aturan buatan mereka dan tidak ada sedikitpun peranan negara-negara berkembang seperti Indonesia yang ikut mempengaruhinya. Maka satu-satunya jalan bagi Indonesia untuk melawannya adalah dengan menyusun aturan main buatan kita sendiri berdasar kekuatan sosial-budaya kita sendiri. Itulah ideologi *Pancasila*, ideologi yang telah berhasil menyatukan bangsa Indonesia sehingga dapat menjadi bangsa merdeka tahun 1945.

Mengapa kemerdekaan Indonesia yang sudah berumur 62 tahun tidak mampu membuat bangsa Indonesia percaya diri untuk mempertahankan kemerdekaan dan menghadapi perubahan besar/globalisasi? Jawabannya jelas karena bangsa Indonesia telah tererosi moralnya dan dimanja oleh kemajuan materi selama 30 tahun era *ekonomisme*. Kini tidak ada jalan lain kecuali menemukan kembali *jati diri* bangsa dan sekali lagi jati diri itu tidak lain adalah *Pancasila*. *Pancasila* telah dua kali menyelamatkan bangsa Indonesia yaitu tahun 1945 telah membebaskan kita dari penjajahan, dan tahun 1966 membebaskan kita dari ancaman komunisme. Kini kita harus percaya bahwa hanya *Pancasila* yang akan menyelamatkan kita dari ancaman globalisasi yang liar dan serakah.

Ilmu Ekonomi di Indonesia, seperti halnya di banyak negara berkembang yang lain, juga tidak relevan (*irrelevant*) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ilmu ekonomi yang diajarkan di Indonesia sejak pertengahan tahun limapuluhan adalah ilmu yang mengajarkan keserakahan perorangan atas alam benda, yang mengajarkan sifat-sifat egoisme (memikirkan diri sendiri) pada setiap orang

dan menafikan asas dan semangat kekeluargaan. Ilmu Ekonomi Pancasila bertolak belakang dengan ilmu ekonomi Neoklasik ortodok yang kini diajarkan di perguruan-perguruan tinggi dan sekolah-sekolah lanjutan, yang mengasumsikan rumah tangga atau masyarakat semata-mata sebagai *konsumen* yang hanya bertindak sebagai kumpulan “tukang belanja” dan di pihak lain *produsen* yaitu dunia usaha yang pekerjaannya sangat mulia yaitu memproduksi barang dan jasa bagi kepentingan masyarakat. Kemakmuran dan kesejahteraan rakyat/masyarakat dianggap selalu merupakan misi dunia usaha. Maka *investor* selalu dianggap “dewa penyelamat” yang tugasnya “memakmurkan masyarakat” atau membuka lapangan kerja baru bagi tenaga kerja yang membutuhkannya.

Demikian pakar-pakar ekonomi Indonesia yang menerima sebagai tugasnya mengemban amanat penderitaan rakyat harus berdiri di baris terdepan merombak total ajaran ilmu ekonomi Neoklasik ortodok yang sudah kita terima laksana ajaran agama, padahal ia jelas-jelas hanya mengajarkan keserakahan perorangan atas alam benda. Ilmu Ekonomi Pancasila adalah ilmu tentang ekonomi moral yang sesuai nilai dan budaya ban. Prinsip ekonomi untuk kesejahteraan rakyat awalnya ditulis dalam buku tebal berjudul *The Wealth of Nations* oleh Adam Smith. Terjemahan kasar dalam bahasa Indonesia adalah Kesejahteraan Rakyat. Judul lengkap buku ekonomi klasik ini adalah *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Adam menulis buku itu selama sepuluh tahun, mulai dari tahun 1766 sampai tahun 1776, menghabiskan umurnya dari 43 ke 53 tahun. Mungkin inilah energi dari *mid-life* dengan slogan *life begin at forty*. Filosofi dasar dari Adam Smith bukanlah terletak pada pasar bebas sebagai invisible hand, karena prinsip tersebut hanya disebut sedikit saja dalam buku itu. Tetapi justru *prinsip invisible hand* ini yang dianggap sebagai fundamen dari pemikiran Adam Smith. Justru pada bab awal (Introduction and Plan of The Work), Adam menyebutkan prinsip-prinsip ekonomi dasar untuk menuju rakyat yang sejahtera. Prinsip itu adalah

keseimbangan produksi dan konsumsi, manajemen tenaga kerja (division of labor), manajemen modal dan prinsip kedaulatan di tangan rakyat.

Keempat prinsip itu merupakan fondasi bagi majunya ekonomi rakyat. Namun sayang, agaknya konsep ini kurang dipahami secara baik sehingga cenderung mengabaikan salah satu faktor dasar tersebut. Untungnya, sekarang ini mulai muncul kesadaran bahwa manajemen tenaga kerja atau human resource management merupakan suatu hal yang vital. Pekerja bukan lagi dianggap sekrup, tetapi sebagai resource (sumberdaya) penting bagi negara. Faktor yang sering dilupakan, terutama oleh negara berkembang, adalah tentang manajemen modal. Modal sering disalahtafsirkan. Mungkin karena tipikal negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, tidak mempunyai akses kepada sumberdaya model sehingga kurang difahami dengan baik. Modal dianggap hal sepele, padahal tanpa modal tidak akan ada suatu usaha yang akan berjalan. Modal dari negara lain juga sering dianggap sebagai bentuk penjajahan. Ini karena modal dianggap sebagai kepemilikan sebuah perusahaan atau institusi. Padahal penanaman modal asing merupakan indikasi kepercayaan akan roda ekonomi sebuah negara. Bila tidak ada kepercayaan, maka arus modal masuk pun akan berkurang atau tidak ada sama sekali.

Sungguh mengagumkan bahwa buku yang ditulis di akhir abad 17 bisa menjelaskan konsep dasar ekonomi untuk menuju kesejahteraan rakyat. Tentu saja buku ini menjadi acuan dasar untuk pemikiran ekonomi di masa modern ini. Sehingga bagus juga untuk dibaca dan difahami kembali untuk mengkaji kaidah-kaidah ekonomi. Pengamatan Mr Smith dalam manajemen sumber daya manusia juga berdasar pada pengamatan pada beberapa sentra produksi di Inggris Raya jaman dahulu. Observasi yang mendalam tentang manajemen pabrik kala itu bisa disintesakan oleh Adam Smith dengan baik. Secara klasik, Adam menggunakan observasinya di "*pin-making factory*" (pabrik benik) untuk memberi contoh prinsip-prinsip manajemen modern.

### **3.7 Bidang Pertanahan**

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dipisahkan dari tata kehidupan makhluk hidup, oleh karena itu tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Setiap manusia memerlukan legalitas (akte kepemilikan) tanah sebagai tempat tinggalnya maupun untuk mencari nafkah bagi kelangsungan hidupnya. Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang sangat erat dan bersifat abadi, dimulai sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya manusia selalu berhubungan dengan tanah.

Kebutuhan akan tanah dari hari ke hari semakin meningkat, antara lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sedangkan luas tanah terbatas atau tetap. Dengan meningkatnya pembangunan di segala bidang, dan adanya tuntutan akan adanya mutu kehidupan yang lebih baik sebagai dampak positif dari keberhasilan pembangunan yang sedang dilaksanakan, semuanya ini memerlukan tanah sebagai sarana dasarnya "peningkatan" pelayanan publik bidang pertanahan yang berkualitas dan berasaskan keadilan. Namun untuk memiliki legalitas kepemilikan bukan hal yang mudah. Hal ini ditandai oleh keluhan masyarakat mengenai prosedur pengurusan dalam bidang pertanahan yang panjang dan berbelit-belit, dan mahalnya biaya yang harus dibayar. Padahal pengurusan sertifikat hak milik dapat diproses melalui jalur yang sederhana sehingga memudahkan masyarakat mendapatkan sertifikat tanah sebagai bukti yuridis hak kepemilikan atas bidang tanahnya.

Secara yuridis formal, keinginan masyarakat itu telah diakomodasi dalam peraturan perundangan yang memangkas prosedur yang bertele-tele dan panjang tersebut sebagai wujud komitmen Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan kepastian dalam hal waktu dan biaya pelayanan. Ketentuan dimaksud antara lain adalah PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

serta Keputusan Kepala BPN No 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasional Pengaturan Pelayanan Pertanahan (SPOPP). Namun, penerapan peraturan-peraturan ini dalam kegiatan pelayanan kepada masyarakat belum sesuai harapan, mengingat banyak faktor, antara lain ketidaksiapan petugas pertanahan di daerah. Dalam melaksanakan tugas, BPN didukung oleh mitra kerja, antara lain Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) yang PPAT sementara dijabat camat, atau pejabat kelurahan/desa. Jabatan PPAT diberi kewenangan untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, seperti pendaftaran tanah maupun membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu terhadap hak atas tanah, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Ketidaksiapan petugas BPN melaksanakan tugas PPAT itu secara langsung atau tidak langsung akan berakibat pada pertanggungjawaban secara administratif, fiskal, perdata, dan pidana. Penyimpangan yang terjadi dapat berdampak terhadap kualitas dan kepastian hukum sertifikat tanah yang diterbitkan oleh BPN sehingga mengganggu kinerja BPN. Tidak menutup kemungkinan BPN pun akan menjadi tergugat. Sertifikat tanah yang diterbitkan dengan beralaskan akta yang cacat hukum dapat diputus hakim tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Mengingat PPAT adalah mitra kerja BPN, secara moril lembaga pembina juga bertanggung jawab terhadap kesalahan-kesalahan akta yang dibuat oleh PPAT.

Permasalahan sejak terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan diganti dengan ketentuan terbaru yaitu UU No 32 Tahun 2004, terjadi perubahan besar dalam pelaksanaan tugas pemerintahan daerah. Sesuai amanat UUD 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan pemerataan keadilan.

Sejalan dengan kondisi itu, di era otonomi daerah, di beberapa daerah telah banyak dibentuk kabupaten/kota baru yang mempengaruhi secara langsung maupun tidak aktivitas perbuatan hukum terhadap tanah-tanah yang terletak di wilayah tersebut. Perkembangan ini tentu menuntut ketersediaan tenaga PPAT yang profesional. Jika PPAT tidak diantisipasi dan diatasi dengan tuntas akan banyak menimbulkan masalah dalam pembuatan akta tanah. Seiring pelaksanaan UU tersebut dapat disajikan beberapa kendala (mismatch) yang menyangkut peranan BPN dalam pembinaan PPAT Sementara. Beberapa faktor pengelolaan ke-PPAT-an yang menonjol di daerah antara lain aspek sumber daya manusia, aspek psikologis, keberadaan organisasi profesi, aspek finansil, dan keadaan PPAT yang tidak distributif.

*Pertama*, kondisi sumber daya manusia. Terjadinya mutasi dan promosi camat sebagai kepala kecamatan adalah hal biasa dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan itu sudah dilakukan sesuai dengan kebutuhan pemerintahan daerah. Tetapi daerah yang PPAT-nya sangat kurang padahal dibutuhkan, dapat diangkat camat sebagai PPAT Sementara. Masalah yang muncul adalah jika camat yang diusulkan tidak mempunyai pengetahuan hukum tentang pertanahan. Meskipun BPN berwenang membina para PPAT tersebut namun memiliki keterbatasan sehingga dikhawatirkan akta yang diterbitkan oleh PPAT berpotensi cacat hukum.

*Kedua*, keadaan psikologis terkait dengan kelembagaan. Sesuai Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Pemerintah, pelaksanaan tugasnya masih dikoordinasikan oleh Menteri sehingga Badan Pertanahan Nasional belum menjadi Dinas pada Pemerintah Daerah. Hal tersebut secara psikologis menimbulkan dampak negatif saat dilakukan pembinaan oleh aparat kantor pertanahan di daerah sehingga manfaatnya tidak optimal. Sejalan dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden

Nomor 103 Tahun 2001, dampak psikologis tersebut akan menjadi kendala dalam kegiatan pembinaan yang akan dilakukan oleh BPN di daerah.

*Ketiga*, keberadaan organisasi profesi. Kondisi dan keberadaan PPAT yang berasal dari Notaris berbeda halnya dengan kondisi PPAT Sementara. PPAT Notaris mempunyai wadah organisasi profesi seperti Ikatan PPAT dan Asosiasi PPAT yang dapat digunakan sebagai alat untuk berbagi pengalaman dalam menangani permasalahan tertentu di bidang pertanahan. Selain itu, wadah ini dapat digunakan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan para anggota dalam bidang ke-PPAT-an, sedangkan PPAT Sementara yang dijabat oleh camat tidak mempunyai wadah organisasi profesi seperti ini. Sehingga mereka tidak mempunyai kesempatan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan dalam melaksanakan tugas dalam bidang pertanahan khususnya ke-PPAT-an. Diharapkan dengan berfungsinya organisasi profesi ini dengan baik, PPAT Sementara memperoleh akses terhadap informasi baru mengenai peraturan perundangan yang mendukung tugas ke PPAT.

*Keempat*, faktor finansial dana pembinaan PPAT yang disediakan dari anggaran pemerintah pusat untuk kegiatan pembinaan PPAT sangat terbatas. Akibatnya, kegiatan pembinaan yang dapat dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota juga sangat terbatas. Pada hal kebutuhan akan pembinaan terhadap PPAT Sementara sangat dibutuhkan. Kelima, kondisi PPAT yang tidak distributif. Tidak dapat dimungkiri bahwa kenyataannya para Notaris PPAT lebih berniat untuk bertugas di daerah perkotaan terutama kota-kota besar. Akibatnya, di wilayah kota terjadi persaingan dalam mencari klien, sementara di daerah juga sangat diperlukan tenaga PPAT yang profesional. Para Notaris PPAT yang mempunyai kemampuan spesialisasi sebenarnya diharapkan dapat memecahkan masalah kesenjangan tersebut. Jalan Keluar Sejalan dengan pelaksanaan reformasi dan otonomi daerah, upaya mengoptimalkan hasil pelaksanaan kegiatan pertanahan yang berhubungan

dengan ke-PPAT-an memerlukan strategi terpadu yang mempertimbangkan kehadiran forum komunikasi, peningkatan kerja sama dengan instansi pemerintah. Semuanya itu merupakan tugas pelayanan bidang kecamatan.

Salah satu kegiatan yang dapat dilakukan pemerintah kecamatan adalah, *Pertama*, pembentukan forum komunikasi. BPN dapat mewadahi terbentuknya forum komunikasi antara BPN dan PPAT Sementara serta PPAT, karena ketiga pihak tersebut menangani objek yang sama, yakni bidang tanah. Kerja PPAT masih memerlukan koordinasi dengan camat selaku penguasa wilayah secara yuridis administratif, terutama yang menyangkut status objek hak. Forum komunikasi menjadi wahana pembinaan formal maupun informal oleh BPN, bersinergi dengan keinginan pihak-pihak terkait. Di samping itu, forum ini dapat menampung aspirasi masyarakat dan meningkatkan peran serta mereka dalam pembangunan bidang pertanahan. *Kedua*, peningkatan kerja sama dengan instansi pemerintah daerah. BPN dapat mengembangkan kerja sama dengan instansi pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan para calon ataupun PPAT Sementara. Mengingat kebutuhan PPAT yang mendesak, Plt Camat pun dapat diusulkan untuk diangkat sebagai PPAT Sementara, dengan catatan sebelum pejabat tersebut membuat Akta, perlu mendapat pelatihan dulu. *Ketiga*, penetapan ketentuan peraturan perundangan mengenai kriteria menjadi PPAT. Dalam rangka menjamin kualitas akta yang dibuat oleh PPAT, perlu ditetapkan kriteria yang tegas bagi calon PPAT. Hal ini penting dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi si pemegang hak.

Pembinaan PPAT, khususnya PPAT Sementara, di era otonomi daerah ini perlu mendapat perhatian yang serius, mengingat ketersediaan PPAT di daerah-daerah masih terbatas. Hal ini sejalan dengan peningkatan peran aktif BPN, di antaranya melaksanakan amanah Pasal 35 PP No 37 Tahun 1998 untuk memberikan kepastian hukum terhadap produk akta pertanahan yang ada.

## BAB 4

# FORMULA PENILAIAN DAN SIMULASI PENGUKURAN INDEKS PELAYANAN PUBLIK KECAMATAN

### 4.1. Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan

Pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat, penyelenggara negara atau pemerintah, dalam bentuk barang dan jasa, sifatnya langsung maupun tidak langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian aparat pemerintah, baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa sering disebut *apparatur* pemerintah yang berada pada lingkungan eksekutif telah memperoleh predikat “sebagai pelayan masyarakat”. Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap pelayanan jasa dan barang. Penegertian Indeks Pelayanan Publik (IPP) bagi kecamatan adalah “*semacam data dan informasi tentang tingkat kualitas pelayanan yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif bagi setiap kecamatan*”.

Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan. Karena itu, pelayanan yang bermutu diukur dari Indeks Pelayanan Publik (IPP).

Dewasa ini konsep pengukuran kinerja di berbagai pemerintah di dunia merupakan aspek yang sangat penting. Istilah “jika kita tidak dapat mengukur, maka kita tidak dapat mengelola” (Thomas, 2006) menjadi sangat terkenal dalam manajemen pemerintahan modern dewasa ini. Penerapan pengukuran kinerja di lingkungan pemerintah didorong berbagai faktor antara lain keterbatasan sumber daya, serta skeptisme masyarakat terhadap nilai manfaat

atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan juga untuk meningkatkan nilai manfaat dari program-program pemerintahan dan pembangunan kepada masyarakat, pemerintah perlu melakukan pengukuran kinerja.

Sebelum membahas lebih jauh tentang konsep pengukuran kinerja, maka ada baiknya perlu didefinisikan pula pengertian tentang kinerja (*perfomance*) itu sendiri. Pengertian kinerja khususnya yang berkaitan dengan penerapan di sektor publik atau pemerintahan menurut Thomas (2006) sangat rumit, beragam, sarat akan nilai dan bertentangan dengan pengertian kinerja sebagaimana yang diterapkan dalam sektor swasta. Di lingkungan pemerintah, kinerja biasa diartikan sebagai perkembangan atau kemajuan kearah pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya dikatakan bahwa konsep kinerja di lingkungan pemerintah merupakan konsep yang akan selalu diperdebatkan dan berkembang terus. Kesepakatan untuk menentukan faktor-faktor yang menentukan kinerja terutama kinerja yang dikategorikan sebagai berhasil akan semakin sulit mengingat sifat dari aktivitas di sektor publik itu sendiri. Sebagaimana kita ketahui bahwa kebanyakan program-program pemerintah memiliki lebih dari satu tujuan dan pernyataan tujuannya itu sendiri cenderung bias, dapat diubah-ubah, kontroversi dan terkadang menimbulkan konflik.

Menurut Thomas (2006) konsep kinerja juga merupakan konsep yang multi-aspek dan bersifat subjektif. Hal ini disebabkan karena biasanya program pemerintah melibatkan berbagai stakeholder dalam arti banyak pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh program tersebut sehingga akan terdapat banyak perspektif yang berbeda untuk menentukan komponen-komponen kinerja.

Meskipun demikian literatur memperlihatkan bahwa kinerja terdiri dari seperangkat karakteristik dari suatu program dan dapat diukur dampaknya terhadap masyarakat. Namun dalam kajian ini secara sederhana kinerja didefinisikan sebagai sesuatu yang telah dicapai oleh suatu organisasi (daerah)

dalam suatu kurun waktu tertentu baik yang terkait dengan *input*, *proses*, *output*, *outcome*, *benefit*, maupun *impact*.

Dengan demikian, pengertian pengukuran kinerja tidak terlepas dari upaya untuk mengetahui tingkat capaian kinerja organisasi dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan. Pemahaman tentang tingkat capaian kinerja merupakan bekal untuk melakukan evaluasi kinerja, dan hasil evaluasi merupakan bahan untuk penyusunan rekomendasi bagi peningkatan kinerja selanjutnya. Dalam pengukuran kita membandingkan kondisi riil dari suatu objek dengan standar. Whittaker (dalam Lembaga Admininstrasi Negara, 2004) menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Sedangkan Simons (2004) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai suatu metode sistematis dalam penetapan sasaran dan tujuan dan pelaporan periodik yang mengindikasikan realitas atas pencapaian sasaran dan tujuan.

Begitu pula halnya Thomas (2006) yang mengartikan pengukuran kinerja sebagai penyusunan, pengumpulan, analisis, pelaporan serta penggunaan berbagai data yang tentang pengelolaan dan program-program organisasi-organisasi pemerintah, termasuk data input, output dan outcome. Pengertian yang hampir sama diberikan pula oleh Lembaga Administrasi Negara (2004) yang mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai suatu proses sistem untuk mengumpulkan, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan efisiensi dan efektivitas suatu instansi pemerintah dalam melaksanakan program-programnya sesuai dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

Adapun berkaitan dengan pengukuran kinerja pelayanan publik Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (2003) mendefinisikannya sebagai suatu sistem pengukuran hasil kerja serta pengukuran efisiensi dari pelaksanaan program atau pelayanan dari suatu dinas/unit kerja/organisasi, yang dilaksanakan secara berkala dengan prosedur yang baku. Informasi yang diperoleh dari hasil pengukuran ini dapat digunakan untuk meningkatkan

efektivitas dan efisiensi program atau peningkatan penyediaan layanan. Sedangkan dalam penelitian ini konsep pengukuran kinerja pelayanan publik diartikan sebagai suatu proses untuk mengukur pelayanan publik yang telah dilakukan oleh suatu daerah pada suatu kurun waktu tertentu dengan menggunakan indikator-indikator kinerja tertentu.

#### **4.2. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Indeks Pelayanan Publik**

Pengertian pelayanan berdasarkan pengertian-pengertian yang telah dibahas sebelumnya maka pada dasarnya mengacu kepada suatu proses untuk mengetahui hasil kerja pelayanan yang telah dicapai oleh suatu organisasi. Dengan demikian tujuan pengukuran kinerja pelayanan publik adalah untuk menilai pencapaian secara kuantitatif dari setiap indikator kinerja yang telah ditetapkan. Hasil pengukuran tersebut dapat digunakan untuk mengevaluasi baik kegagalan maupun keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan.

Pengukuran kinerja kualitas pelayanan publik sangat bermanfaat baik bagi pihak internal organisasi maupun pihak eksternal di luar organisasi. Manfaat pengukuran kinerja bagi organisasi itu sendiri antara lain untuk memberikan umpan balik bagi para pengelola dan pembuat keputusan dalam proses evaluasi dan perumusan tindak lanjut bagi peningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang. Sedangkan manfaat pengukuran kinerja bagi pihak eksternal di luar organisasi seperti masyarakat adalah bahwa mereka memperoleh informasi yang lebih baik lagi tentang keputusan-keputusan program-program kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fokus Pengukuran Kinerja berkaitan dengan apa yang akan diukur. Fokus pengukuran kinerja tergantung dari tujuan yang ingin dicapai.

Fokus pengukuran kinerja menurut Swanson (dalam Carter McNamara, [http://www.managementhelp.org/perf\\_mng/question.htm](http://www.managementhelp.org/perf_mng/question.htm)) dapat difokuskan kepada empat domain sebagai berikut:

### *a. Pencapaian Misi*

Misi merupakan sesuatu yang sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik. Misi biasanya diidentifikasi atau dikembangkan pada saat penyusunan rencana strategik organisasi. Biasanya misi menggambarkan pula pemenuhan output atau pelayanan kepada pihak-pihak luar atau masyarakat dan menjabarkan hasilnya dari aspek kualitatif, kuantitas, waktu ataupun biaya. Dengan demikian untuk mengukur kinerja organisasi bisa terfokus pada sejauh mana organisasi tersebut sudah mampu mencapai atau melaksanakan misi yang sudah ditetapkan dalam perencanaan strategiknya.

### *b. Proses Organisasi*

Swanson menyatakan bahwa proses merupakan serangkaian tahapan yang dirancang untuk menghasilkan suatu produk atau jasa. Upaya-upaya organisasi untuk meningkatkan kualitas dan melakukan rekayasa organisasi mencerminkan kinerja organisasi dari aspek proses. Ada berbagai macam proses yang terjadi di dalam organisasi misalnya proses identifikasi kebutuhan pelanggan, pengembangan anggaran, pelayanan kepada masyarakat, perencanaan dan pengelolaan keuangan, program-program pengembangan dan lain sebagainya. Keberhasilan organisasi melaksanakan berbagai proses tersebut dapat dijadikan fokus untuk mengukur kinerja organisasi yang bersangkutan.

### *c. Aspek-aspek kritis dalam subsistem organisasi*

Dalam hal ini pengukuran kinerja difokuskan kepada sub-subsistem di dalam organisasi yang selalu berhubungan dengan lingkungan internal dan eksternal organisasi. Misalnya pencapaian misi selalu mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan eksternal organisasi. Pengukuran kinerja terhadap aspek-aspek kritis subsistem organisasi ini antara lain kinerja program-program dan proyek kerja baru, serta pembuatan produk atau pelayanan baru baik kepada pihak internal maupun eksternal.

#### **d. Aspek Individu**

Pengukuran kinerja ini terfokus kepada kinerja sumber daya manusia dalam organisasi. Pengukuran kinerja individu ini terfokus kepada keberhasilan individu dalam bekerja untuk mencapai hasil dan tujuan yang sesuai dengan standar kinerja yang sudah ditetapkan.

### **4.3. Metode Pengukuran IPP**

Metode pengukuran kinerja berkaitan dengan cara atau teknik yang akan digunakan dalam mengukur kinerja suatu organisasi. Sesuai dengan indikator yang diukur Brigman dalam The Australian Policy Handbook (2000: 132) mengidentifikasi beberapa cara untuk mengukur kinerja yaitu sebagai berikut:

#### **1. Input (efisiensi):**

- Mengecek account dan invoice
- Membandingkan anggaran dengan produksi riil
- Membandingkan (*benchmark*) dengan program serupa di lain tempat

#### **2. Proses (efisiensi teknis):**

- Benchmarking untuk menguji efisiensi proses produksi
- Ukuran-ukuran produksi seperti *wastage* dan *down time*
- Analisa gap dan audit

#### **3. Output (efektivitas):**

- *Interview* dengan partisipan dan klien
- Evaluasi deskriptif dan historis
- Melibatkan pihak yang tertarik
- Membangun indikator kinerja

#### **4. Outcome (ketepatan):**

- Analisa cost benefit
- Kajian yang dilakukan secara longitudinal
- Review kebijakan eksternal

- Menguji tujuan-tujuan kinerja dalam jangka panjang

#### **4.4. Penetapan Indikator-Indikator Pengukuran IPP**

Dalam pengukuran indeks pelayanan publik salah satu aspek yang sangat penting adalah penentuan indikator pelayanan publik itu sendiri. Indikator pelayana publik adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator- indikator kinerja itu harus dapat mengukur aspek-aspek yang penting dari kinerja organisasi. Lembaga Administrasi Negara (2003) dalam Pedoman Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah menetapkan empat kriteria indikator kinerja yaitu (a) spesifik dan jelas, (b) dapat diukur secara obyektif, (c) relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, (d) tidak bias. Di samping itu menurut Jackson dalam bukunya *Measures for Success in the Public Sector* (dalam Thomas, 2006) indikator kinerja juga memenuhi kriteria konsistensi, dapat diperbandingkan, dikontrol, komprehensif, terbatas pada indikator-indikator kunci kinerja dan realistik. Lembaga Administrasi Negara Nomor 239 Tahun 2003, indikator kinerja dikelompokkan ke dalam 6 kelompok sebagai berikut:

1. Kelompok *input*: berhubungan dengan sumber daya baik sumber daya finansial maupun pegawai yang digunakan untuk suatu program atau kegiatan pelayanan tertentu.
2. Kelompok proses: berkaitan dengan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung.
3. Kelompok *output*: berkaitan dengan pelayanan yang diproduksi atau disampaikan. Output tidak hanya ditunjukkan dalam jumlah (kuantitas) tetapi juga pernyataan kualitas.
4. Kelompok *outcome*: yakni indikator yang menggambarkan hasil nyata dari keluaran suatu kegiatan.
5. Kelompok *benefit*: indikator ini menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil (*outcome*)

6. Kelompok *impact*: berkaitan dengan pengaruh yang ditimbulkan dari manfaat yang diperoleh dari hasil kegiatan.

#### **4.5. Penetapan Standar**

Salah satu faktor penentu keberhasilan pengukuran indeks pelayanan publik adalah adanya standar kinerja pelayanan yang memadai. Standar kinerja pelayanan merupakan patokan dalam melakukan pengukuran dan penilaian kinerja pelayanan suatu organisasi. Sedangkan pengukuran dan penilaian kinerja merupakan suatu bagian dari proses manajemen yang ditujukan untuk melihat sampai sejauh mana pelaksanaan program dan kegiatan dapat dilaksanakan dan dimana letak kekurangan yang terjadi. Tanpa standar kinerja, tidak mungkin suatu pengukuran dan evaluasi dapat dilakukan dengan objektif. Sebagaimana dikatakan oleh Berry, Zeithaml dan Parasuraman (Lovelock, 1992; 225) bahwa yang menjadi potensi terjadinya kegagalan peningkatan pelayanan publik antara lain: *No service standard; Too Many service Standard, General Service standard; Poorly communicated service standard; Service Standard unconnected to the performance measurement*. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Berry, Zeithaml dan Parasuraman tersebut nampak bahwa standar merupakan faktor kunci untuk menentukan keberhasilan peningkatan kinerja suatu organisasi. Standar kinerja kinerja yang dapat digunakan antara lain target, kinerja tahun sebelumnya, kinerja rata-rata daerah, kinerja nasional, dan lain-lain.

#### **4.6. Pengembangan Instrumen**

Setelah indikator dan standar ditetapkan, langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah penggalian data dan informasi. Data dan informasi hanya dapat digali dengan instrumen yang dapat dipercaya. Dengan kata lain, instrumen adalah alat yang digunakan untuk menggali data dan informasi berkaitan dengan setiap indikator kinerja. Data untuk setiap indikator sangat

mungkin diterjemahkan ke dalam lebih dari satu instrumen. Baru setelah instrumen dibuat, penggalian data dilakukan, lalu dilakukan pengukuran.

### **Pelaksanaan Pengukuran Kinerja**

Pelaksanaan pengukuran kinerja pada dasarnya merupakan kegiatan pengumpulan data dan informasi yang relevan dengan sasaran-sasaran dan tujuan pengukuran kinerja. Sebelum pengukuran kinerja dilaksanakan melalui instrumen yang sudah dikembangkan, maka perlu dilakukan identifikasi terhadap sumber data untuk setiap indikator kinerja. Sumber-sumber data yang dapat digunakan dalam proses pengumpulan data misalnya data dari instansi pemerintah, organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga lainnya yang relevan. Setelah sumber data diidentifikasi maka selanjutnya perlu ditetapkan teknik pengumpulan data yang akan digunakan. Teknik pengumpulan data disesuaikan pula dengan jenis-jenis indikator yang digunakan. Pada umumnya dikenal dua jenis teknik pengumpulan data yaitu data primer dan data sekunder. Dalam pengumpulan data primer hendaknya dipertimbangkan unit analisis yang akan digunakan, teknik pengambilan sampel, dan teknik atau instrumen. Sedangkan dalam pengumpulan data sekunder perlu dipertimbangkan relevansi atau kemampuan data tersebut mendukung data-data primer yang sudah ada. Selanjutnya data yang dikumpulkan dari kegiatan pengukuran dapat bersifat absolut atau kuantitatif dan dapat juga berbentuk proksimasi yang bersifat kualitatif. Data yang bersifat absolut misalnya penghitungan jumlah penduduk miskin yang menerima bantuan dari pemerintah. Sedangkan data yang bersifat kualitatif misalnya frekuensi penyuluhan oleh tenaga kesehatan kepada masyarakat yang merupakan proksi bagi penilaian terhadap daya tanggap pemerintah dalam melakukan pelayanan.

### **Analisis Indeks Pelayan Publik (IPP)**

Analisis kinerja merupakan tahapan untuk melakukan suatu interpretasi atau pemahaman serta penggunaan data dan informais yang berhasil dikumpulkan untuk membuat kesimpulan dan temuan pengukuran. Dalam melakukan analisis kinerja dapat dilakukan melalui berbagai metode dan proses analisis yang sesuai. Metode analisis yang dapat digunakan dapat bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Dalam melakukan analisis pun dapat dilakukan dengan cara interpretasi analitis yaitu menafsirkan relasi didalam telaah penelitian beserta datanya. Dengan kata lain analisis dilakukan dengan menguraikan gejala atas dasar data tentang gejala. Analisispun dapat dilakukan dengan cara interpretasi sintesis yaitu mengupayakan arti atau pengertian yang lebih luas dari hasil pengukuran dengan membandingkan hasil dengan teori serta hasil pengukuran atau penelitian lainnya. Sementara itu menurut Mark et. Al (dalam Laporan Penelitian Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara: 2005) analisis kinerja dapat dilakukan melalui pendekatan deskripsi, klasifikasi, analisis sebab akibat dan penilaian nilai. Analisis deskripsi digunakan untuk mengukur kejadian atau pengalaman-pengalaman, sedangkan analisis klasifikasi digunakan untuk mengelompokkan dan untuk menyelidiki struktur yang melandasi sesuatu seperti mengembangkan atau aplikasi pengaplikasian. Adapun analisis sebab akibat ditujukan untuk menggali dan menguji hubungan sebab akibat. Penilaian nilai digunakan sebagai *model natural valuation processes* atau penilaian posisi nilai dengan menggunakan analisis formal atau analisis kritis.

#### **4.9 Model-model Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik**

Berdasarkan konsep pengukuran kinerja sebagaimana yang telah diuraikan bahwa pengukuran kinerja pada dasarnya merupakan suatu proses sistem untuk mengumpulkan, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan efisiensi dan efektivitas suatu instansi pemerintah dalam melaksanakan program-programnya sesuai dengan tugas-tugas yang

dibebankan kepadanya. Dengan demikian pengukuran kinerja pelayanan publik adalah suatu proses untuk mengetahui sejauh mana hasil yang kerja yang telah dicapai oleh Pemerintah Daerah khusus dalam bidang pelayanan publik berdasarkan beberapa indikator kinerja.

Pengukuran kinerja pelayanan di Indonesia memang sudah mulai dikembangkan oleh berbagai pihak baik pemerintah, swasta maupun lembaga swadaya masyarakat dengan mengukur berbagai dimensi kinerja yang berbeda. Misalnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengembangkan model penilaian yang mengukur kinerja pelayanan atas dasar pencapaian visi, pelaksanaan sistem dan prosedur pelayanan serta ketersediaan SDM dan sarana prasarana pelayanan. Kementerian negara Pendayagunaan Aparatur Negara pun mengembangkan pengukuran kinerja yang didasarkan pada penilaian masyarakat terhadap kepuasan pelayanan yang telah diberikan oleh unit-unit pelayanan publik atau dikenal dengan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Departemen Dalam Negeri pun mengembangkan suatu model pengukuran kinerja pelayanan yang dikaitkan dengan kewenangan-kewenangan yang wajib diberikan oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam bidang pelayanan.

#### **4.9.1 Model Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat**

Model ini dikembangkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara yang difokuskan kepada pengukuran kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh unit-unit pelayanan di instansi pemerintah. Dengan demikian pengukuran kinerja menurut model yang ditetapkan dalam Kep. MenPan No. 25/M.Pan/2/2004 ini pada dasarnya mengukur indikator output dari pelayanan yaitu berupa kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang telah diberikan. Adapun indikator-indikator penilaian yang digunakan adalah terdiri dari 14 indikator sebagai berikut:

- a. Prosedur pelayanan

- b. Persyaratan pelayanan
- c. Kejelasan petugas pelayanan
- d. Kedisiplinan petugas
- e. Tanggung jawab petugas
- f. Kemampuan petugas
- g. Kecepatan pelayanan
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan
- i. Kesopanan dan keramahan petugas
- j. Kewajaran biaya pelayanan
- k. Kepastian biaya pelayanan
- l. Kepastian jadwal pelayanan
- m. Kenyamanan lingkungan
- n. Keamanan pelayanan

#### **4.9.2 Model Alternatif Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik**

Sebagaimana telah diungkapkan bahwa salah satu tujuan kebijakan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tidak langsung menetapkan beberapa kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari kewenangan-kewenangan tersebut ada beberapa kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar bagi masyarakat yaitu bidang pendidikan, kesehatan dan penyediaan sarana dan prasarana umum. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyediakan fasilitas pelayanan di ketiga bidang tersebut. Karena itu penting sekali untuk mengukur kinerja pelayanan pemerintah daerah yang difokuskan kepada tiga kebutuhan dasar tersebut. Selanjutnya Pasal 22 dikemukakan bahwa Daerah diberi kewenangan dalam hal perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program-program strategis di masing-masing bidang pelayanan tersebut. Model alternatif pengukuran kinerja pelayanan publik dalam bidang pelayanan

dasar ini dikembangkan atas dasar hasil kajian teoritik, studi kebijakan, dan studi terhadap penetapan indikator yang telah diterapkan di beberapa negara di dunia. Berbagai kajian memperlihatkan pentingnya tiga dimensi pelayanan dasar yang akan menentukan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan dasar tersebut, ketiga dimensi tersebut adalah dimensi anggaran, dimensi akses terhadap pelayanan serta dimensi peningkatkan mutu sumber daya manusia pelayanan. Atas dasar tersebut maka disusun indikator-indikator indeks pelayanan publik. Sebagaimana dalam rincian kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada camat meliputi:

- a. Bidang Pemerintahan dan pembangunan
- b. Bidang Ekonomi
- c. Bidang Pendidikan
- d. Bidang Kesehatan.
- e. Bidang Sosial
- f. Bidang Kesejahteraan Rakyat
- g. Bidang Pertanahan.

Berdasarkan ke enam bidang tugas yang dilimpahkan ke Kecamatan, maka akan dilakukan penilaian ke enam bidang tugas tersebut. Dari setiap bidang tersebut akan dirumuskan indikator-indikator setiap bidang.

**Tabel 3: Jenis Pelayanan Kecamatan dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

**Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004.**

INDIKATOR	INDIKATOR OPERASIONAL	KRITERIA PENILAIAN
<b>Bidang Pemerintahan dan Pembangunan</b>	Nilai pajak daerah yang diperoleh dari kecamatan	Makin tinggi nilai pajak yang diperoleh dari kecamatan makin baik kinerja kecamatan
	Rasio antara realisasi pajak terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan	Makin tinggi antara realisasi pajak daerah terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan, makin baik kinerja kecamatan.

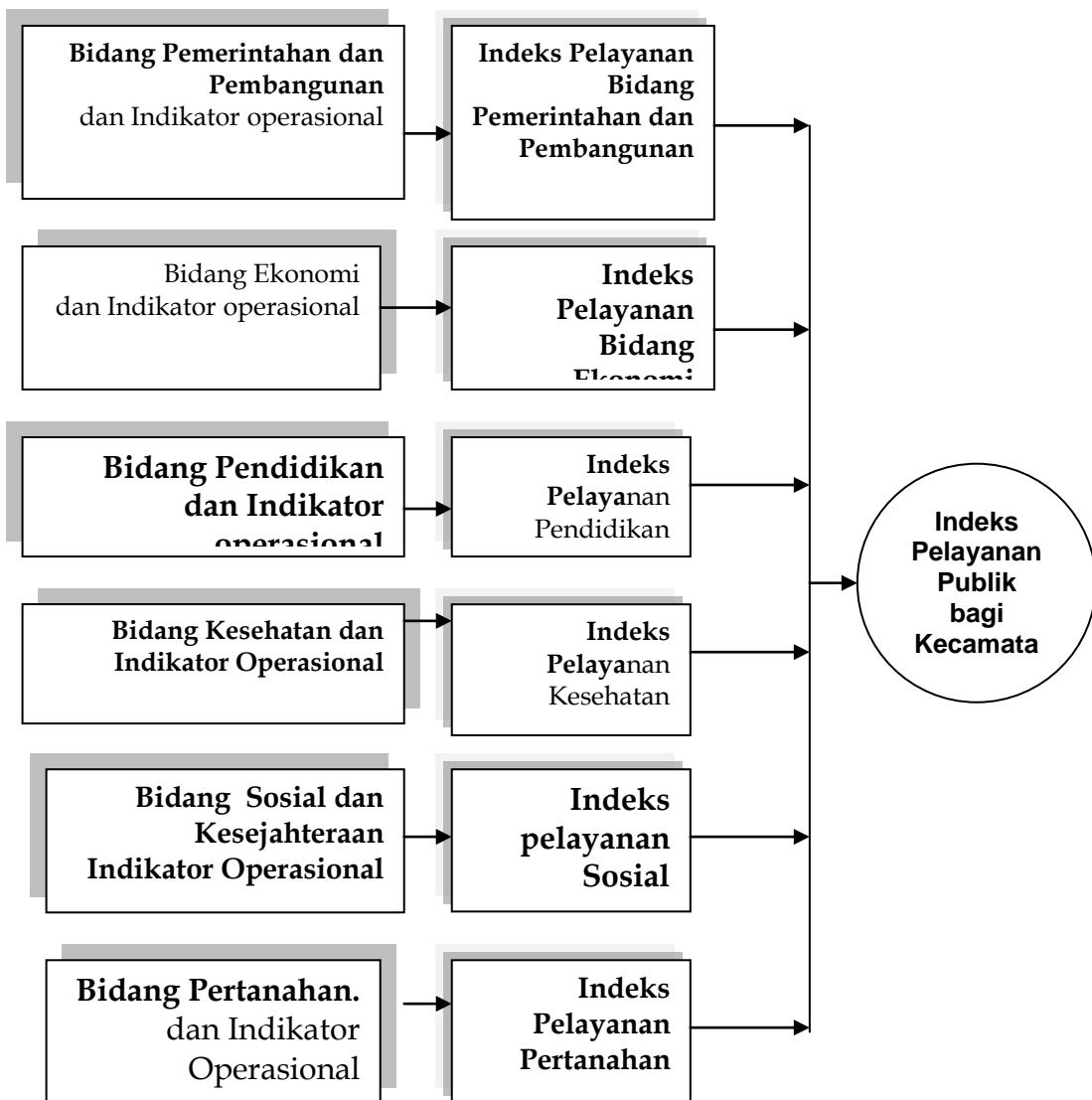
	Nilai PBB dari kecamatan.	Makin tinggi nilai PBB yang diperoleh dari kecamatan makin baik kinerja kecamatan
	Rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan	Makin tinggi rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan, makin baik kinerja kecamatan.
<b>Bidang Ekonomi</b>	Laju pertumbuhan ekonomi kecamatan	Makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi, makin baik kinerja kecamatan
	Pendapatan perkapita masyarakat	Makin tinggi perkapita masyarakat makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah Penduduk miskin	Makin sedikit jumlah penduduk miskin makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah desa miskin	Makin sedikit jumlah desa miskin makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Pendidikan</b>	Rasio jumlah usia sekolah terhadap jumlah sekolah	Makin rendah rasio ini, makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah usia sekolah terhadap jumlah guru sekolah	Makin rendah rasio ini, makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah siswa yang melanjutkan sekolah terhadap jumlah lulusan	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah siswa penerima beasiswa dari terhadap keseluruhan jumlah siswa	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Kesehatan</b>	Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah Sarana Kesehatan	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah Paramedis	Makin rendah rasio ini makin baik kinerja kecamatan
	Rasio jumlah penduduk	Makin tinggi rasio ini makin baik

	terhadap jumlah Usia harapan Hidup	kinerja kecamatan
	Rasio Penduduk yang mempunyai Kartu Sehat terhadap keseluruhan penduduk	Makin tinggi rasio ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Sosial dan kesejahteraan</b>	Tingkat Pengangguran	Makin kecil tingkat pengangguran makin baik kinerja kecamatan
	Laju pertumbuhan penduduk	Makin kecil tingkat pertumbuhan penduduk makin baik kinerja kecamatan
	Jumlah lembaga sosial kemasyarakatan profesi atau LSM yang aktif	Makin banyak jumlah LSM /profesi atau LSM yang aktif dan terdaftar, makin baik kinerja kecamatan
	Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat	Makin tinggi Indikator ini makin baik kinerja kecamatan
<b>Bidang Pertanahan</b>	Jumlah Pertikaian kasus tanah yang diselesaikan	Makin banyak kasus tanah yang diselesaikan makin baik kinerja kecamatan
	Tingkat kesadaran masyarakat tentang Kepemilikan Tanah	Makin tinggi Indikator ini makin baik kinerja kecamatan
	Tertib Administrasi Jual beli Tanah	Makin tertib Indikator ini makin baik
	Jumlah tanah yang memiliki sertifikat	Makin banyak sertifikat tanah yang dikeluarkan makin baik kinerja kecamatan

Sumber : Laporan Akhir Pengolahan dan Analisis Hasil Penilaian Evaluasi Kinerja Kecamatan se- Jawa Barat Tahun Anggaran 2005. Hal 47-49.

Dengan ditetapkannya indikator-indikator setiap bidang maka akan dilakukan konstruksi pengukur Indeks Pelayanan Publik bagi kecamatan, yaitu

**Gambar 2. Konstruksi Pengukuran IPP**



Pada gambar tersebut bahwa pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan di tentukan oleh enam bidang yaitu Bidang Pemerintahan dan Pembangunan, Bidang ekonomi, Bidang Pendidikan dan Kesehatan, Bidang Sosial dan Kesejahteraan Rakyat dan Pertanahan. Setiap bidang tersebut dihitung Indeks Pelayanan, kemudian dilakukan perhitungan Indeks Pelayanan Publik bagi Kecamatan. Sedangkan formula untuk menghitung

Indeks Pelayanan Publik (IPP) setiap bidang, formula untuk setiap bidang tersebut dirumuskan sebagai berikut:

**1. Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek Pemerintahan dan Pembangunan, dengan indikator-indikatornya adalah : Nilai pajak daerah yang diperoleh dari kecamatan yang bersangkutan, Rasio antara realisasi pajak terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan yang bersangkutan, Nilai PBB dari kecamatan yang bersangkutan dan Rasio antara realisasi PBB terhadap potensi yang dimiliki di kecamatan yang bersangkutan. Untuk Menghitung Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP) dengan formula:

$$\text{IPP} = \frac{X_{\text{ppi}} - X_{\text{a.min}}}{X_{\text{a.max}} - X_{\text{a.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{\text{ppi}}$  = Nilai standar total aspek pemerintahan dan pembangunan

$X_{\text{ppi.min}}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pemerintahan dan pembangunan

$X_{\text{ppi.max}}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pemerintahan dan pembangunan

**2. Indeks Pelayanan Ekonomi (IPE)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek ekonomi dengan indikatornya adalah: Laju pertumbuhan ekonomi kecamatan, Pendapatan perkapita masyarakat, Jumlah Penduduk miskin dan Jumlah desa miskin. Untuk Menghitung Indeks Pemerintahan dan Pembangunan (IPP) dengan formula

$$\text{IPE} = \frac{X_{\text{ei}} - X_{\text{e.min}}}{X_{\text{e.max}} - X_{\text{e.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{\text{ei}}$  = Nilai standar total aspek ekonomi

$X_{\text{e.min}}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek ekonomi

$X_{\text{e.max}}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek ekonomi

**3. Indeks Pelayanan Pendidikan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pendidikan dengan indikatornya adalah: Rasio jumlah usia sekolah dasar terhadap jumlah sekolah dasa, Rasio jumlah usia sekolah dasar terhadap jumlah guru sekolah dasar, Rasio jumlah usia SLTP terhadap jumlah SLTP, Rasio jumlah usia SLTP terhadap jumlah guru SLTP, Rasio jumlah usia SLTA terhadap jumlah SLTA, Rasio jumlah usia SLTA terhadap jumlah guru SLTA, Rasio jumlah siswa penerima beasiswa dari terhadap keseluruhan jumlah siswa. Untuk Menghitung Indeks Pelayanan Pendidikan (IPP) dengan formula:

$$IPP = \frac{X_{ppi} - X_{a.\min}}{X_{a.\max} - X_{a.\min}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{ppi}$  = Nilai standar total aspek pelayanan pendidikan

$X_{ppi.\min}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan pendidikan

$X_{ppi.\max}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan pendidikan

**4.Indeks Pelayanan Kesehatan (IPK)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pendidikan dengan indikatornya adalah: Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah PUSKESMAS, Poklinik, dan Rumah Sakit; Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah dokter; Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah kesehatan lainnya; Rasio Penduduk yang mempunyai Kartu Sehat terhadap keseluruhan penduduk. Untuk menghitung Indeks Kesehatan (IPK) dengan formula:

$$IPK = \frac{X_{pki} - X_{k.\min}}{X_{k.\max} - X_{k.\min}} \times 100$$

**Keterangan:**

$X_{pki}$  = Nilai standar total aspek pelayanan kesehatan

$X_{pki.\min}$  = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan kesehatan

$X_{pki.\max}$  = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan kesehatan

**5. Indeks Pelayanan Sosial dan Kesejahteraan (IPSK)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pelayanan dengan indikatornya adalah: Tingkat Pengangguran, Laju pertumbuhan pertumbuhan penduduk, Jumlah lembaga sosial kemasyarakatan profesi atau LSM yang aktif, Angka Partisipasi Pendidikan (APP) sekolah dasar, APP Sekolah lanjutan Pertama, APP Sekolah Lanjutan Atas, Angka kematian Bayi saat lahir, Angka melek huruf, dan angka harapan hidup. Untuk menghitung Indeks Sosial dan Kesejahteraan (IPSK) dengan formula:

$$\text{IPSK} = \frac{X_{\text{ski}} - X_{\text{sk.min}}}{X_{\text{sk.max}} - X_{\text{sk.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

- X<sub>ski</sub> = Nilai standar total aspek pelayanan sosial dan kesejahteraan  
X<sub>sk.min</sub> = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan sosial dan kesejahteraan  
X<sub>sk.max</sub> = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan sosial dan kesejahteraan

**6.Indeks Pelayanan Pertanahan (IPP)** adalah suatu angka yang menunjukkan nilai kinerja kecamatan dalam aspek pelayanan pertanahan dengan indikatornya adalah: Jumlah kasus tanah yang diselesaikan, jumlah tanah yang memiliki sertifikat. Untuk menghitung indeks pelayanan pertanahan dengan formula:

$$\text{IPP} = \frac{X_{\text{pi}} - X_{\text{p.min}}}{X_{\text{p.max}} - X_{\text{p.min}}} \times 100$$

**Keterangan:**

- X<sub>pi</sub> = Nilai standar total aspek pelayanan Pertanahan  
X<sub>p.min</sub> = Nilai standar minimal/terkecil (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek pelayanan pertanahan  
X<sub>p.max</sub> = Nilai standar maskimal (yang dicapai) oleh kecamatan pada aspek Pelayanan pertanahan.

Setelah diperoleh indeks masing-masing bidang pelayanan bidang kecamatan maka kemudian dilakukan penghitungan indeks total pelayanan publik yang merupakan gabungan dari keenam indeks bidang tersebut. Namun sebelumnya dilakukan dulu penghitungan untuk memperoleh nilai total dengan formula sebagai berikut:

$$Y_{ij} = (IPP_{i1} \times b_{i1}) + (IPP_{i2} \times b_{i2}) + (IPP_{in} \times b_n)$$

Keterangan:

- Angka i = Jenis Pelayanan kecamatan
- Huruf  $b_1$ ,  $b_2$ , dan  $b_n$  adalah bobot kepentingan masing masing bidang pelayanan dalam mengkonstruksi IPP.
- Besarnya bobot masing-masing aspek ini ditentukan berdasarkan pertimbangan para ahli di bidangnya (*expert judgement*) yaitu sebesar 33,3%.

Berdasarkan perhitungan dengan menggunakan formulasi yang disajikan di atas, maka nilai indeks pelayanan publik bagi kecamatan, baik indeks partisial (per bidang) atau keseluruhan (seluruh bidang) akan terletak pada interval 0 sampai dengan 100. Indeks nol (0) berarti bahwa pelayanan publik kecamatan sama dengan 0. Demikian juga indeks 100, itu berarti pelayanan publik yang diberikan kecamatan adalah optimal. Untuk melakukan perhitungan di atas dapat dibantu dengan program EXCEL dengan cara klik *fx*, kemudian pilih program *All dalam or select a category*, lalu pilih program *Index*. Selanjutnya, masukkan data-data pada kolom yang tersedia pada program Excel.

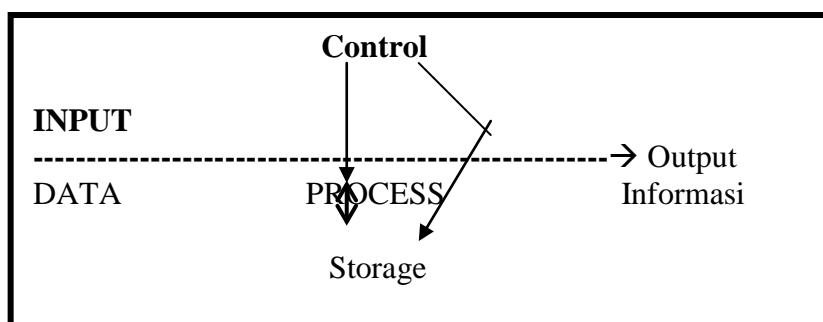
#### **4.10 Simulasi Pengukuran IPP Kecamatan**

Dalam rangka memudahkan pengukuran dan penilaian kinerja pemerintah daerah di bidang pelayanan publik, maka perlu dibangun aplikasi komputer. Apalikasi komputer tersebut diharapkan mampu membantu:

1. Manajemen data yang meliputi pemasukan, edit dan penyimpanan data; salah satu kemampuan yang harus ada dalam aplikasi ini adalah manajemen data wilayah yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja pelayanan publik. Pemasukan data tersebut diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pengukuran kinerja pelayanan publik. Fungsi ini diwujudkan dalam entri data.
2. Penghitungan Total Skor Indeks Pelayanan Publik; perhitungan total skor kinerja pelayanan publik merupakan kemampuan yang paling penting dari aplikasi ini. Kemampuan ini diwujudkan dalam modul perhitungan indeks yang berfungsi menghitung tingkat kinerja pelayanan publik.
3. Ploting Hasil Indeks Pelayanan Publik (IPP) pada berbagai tipologi yang telah ditetapkan; Perhitungan kinerja pelayanan publik tidak akan banyak berarti apabila tidak dilengkapi dengan arahan upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk perbaikan atau peningkatan pelayanan publik. Oleh karena itu perlu dilakukan untuk perbaikan atau peningkatan pelayanan publik. Oleh karena itu aplikasi pengukuran kinerja pelayanan publik juga harus mampu menampilkan berbagai tipologi kinerja pelayanan pemerintah kecamatan dalam pelayanan publik.
4. Perawatan dan pemutahiran data untuk mengantisipasi perubahan variasi data; Pengukuran kinerja pemerintah kecamatan dalam pelayanan publik akan dilakukan dalam waktu yang telah ditetapkan. Selama proses dimungkin juga

terjadi perubahan data yang berpengaruh pada skor nilai variabel. Oleh karena itu aplikasi ini harus memungkinkan untuk melakukan perubahan-perubahan tersebut.

Struktur aplikasi komputer pada dasarnya terdiri dari empat komponen utama. Keempat komponen tersebut adalah (1) Data Input, (2). Data processing, (3) data output dan (4) Control dan Storage. Gambar skematis hubungan keempat komponen struktur aplikasi tersebut disajikan dalam gambar strukur Generik Aplikasi Komputer.



Struktur aplikasi pengukuran kinerja pelayanan pemerintah bidang pelayanan publik, hampir sama dengan sistem generik tersebut. Struktur aplikasi ini terdiri dari yaitu : (1). Modul Input Data; (2). Modul perhitungan dan; (3). Modul bidang pelayanan. Aplikasi Pengukuran Pelayanan Publik ini akan menggunakan SpreadSheet (program pengolah angka) yang dikeluarkan oleh Microsoft, yaitu MS Excell. Penggunaan Excell ini disebabkan program ini telah populer dan mudah digunakan di kalangan masyarakat atau pemerintah kecamatan. Karena program Excell ini telah populer maka diperlukan upaya pelatihan yang cukup lama untuk program aplikasi ini.

Program aplikasi ini akan menggunakan berbagai kemampuan yang digunakan dalam aplikasi ini adalah :

1. Operasi matematika sederhana; fasilitas ini digunakan untuk menghitung total skor kinerja pelayanan publik dan melakukan

pengolahan beberapa data bidang pelayanan Kecamatan yang digunakan untuk pengukuran pelayanan publik.

2. Fungsi logika, fungsi logika ini digunakan untuk memberi nilai skor secara otomatis pada nilai variabel tertentu. Fungsi logika yang dipakai adalah fungsi IF. Dengan menggunakan fungsi ini pemakai hanya cukup memasukkan nilai-nilai variabel (bidang pelayanan publik). Kemudian secara otomatis aplikasi ini akan memberikan skor dan langsung mengalikannya dengan bobot. Fungsi ini juga memungkinkan aplikasi ini langsung menampilkan hasil tingkat kinerja pelayanan publik.

Berdasarkan rumus formula yang telah ditetapkan pada bab III, maka untuk menghitung Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan, terlebih dahulu dilakukan perhitungan Indeks Pelayanan Publik per setiap bidang pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, bidang pelayanan kecamatan terdiri dari Bidang Pemerintahan dan Pembangunan; Bidang Ekonomi; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan; Bidang Sosial Kesejahteraan dan Bidang Pertanahan. Ke enam jenis pelayanan kecamatan akan dihitung satu persatu sesuai dengan rumus yang telah ditetapkan pada bab terdahulu, selanjutnya dihitung Indeks Pelayanan Publik Total (Kecamatan).

Dari hasil perhitungan total Indeks Pelayanan Publik (IPP) Kecamatan maka diinterpretasikan ke dalam kategori empat kelompok, yaitu:

**Kategori pertama**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.81-1.00 dikategorikan kecamatan dengan *Sangat Baik Sekali*

**Kategori kedua**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.61 – 0.80 dikategorikan kecamatan dengan *Baik*

**Kategori ketiga**, Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.41 – 0.60 dikategorikan kecamatan dengan *Cukup*

**Kategori keempat** Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0.21-0.40 dikategorikan kecamatan dengan *Kurang baik*

**Kategori kelima** Kecamatan yang mempunyai total indeks pelayanan antara 0 - 0.20 dikategorikan kecamatan dengan *Sangat Tidak Baik*

Dalam kajian ini pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) menggunakan instrumen (kuesioner) seperti pada *lampiran I*, yang disusun dari setiap indikator-indikator setiap bidang pelayanan kecamatan. Setelah kuesioner ditetapkan maka langkah selanjutnya disebar ke kecamatan untuk diberi jawaban, kemudian dilakukan tabulasi data lapangan.

Untuk mempermudah proses perhitungan manual digunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Data hasil dari instrumen penelitian ditabulasi dan diberikan skor sesuai dengan tabel pada tabel 1 halaman 12 Bab I.
2. Ubahlah seluruh skor alternatif jawaban sesuai dengan tabel 1 pada kolom ke – empat.
3. Cari rata-rata, nilai maksimum, nilai minimum dari masing-masing bidang pelayanan.
4. Hitunglah masing-masing Indeks Pelayanan Publik per *setiap bidang* dengan menggunakan rumus pada Bab III
5. Hitunglah nilai konstanta sesuai dengan banyaknya bidang layanan yang diteliti. Atau  $(100/6 \text{ bidang} = 16.7)$ .
6. Hitunglah Indeks Pelayanan Publik Kecamatan dengan rumus yang ada pada bab III.
7. Interpretasikan atau deskripsikan Nilai Indeks Pelayanan Publik di Kecamatan sesuai dengan kategori kriteria di atas.

Langkah-langkah di atas dapat menggunakan program *Excel*. Sebagai contoh sebuah hasil penelitian *print out* di Kecamatan X pada lampiran 2.



# BAB 5

## P E N U T U P

Berdasarkan uraian pada Bab-bab sebelumnya, pada bagian ini akan diuraikan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengukuran Indeks Pelayanan Publik Kecamatan merupakan aspek yang sangat penting sekaligus merupakan gambaran untuk melihat pencapaian pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di tingkat Kecamatan. Indeks Pelayanan Publik Kecamatan merupakan total dari indeks pelayanan dari enam bidang pelayanan.
2. Bidang-bidang pelayanan kecamatan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 158 Tahun 2004 dalam kajian ini difokuskan kepada Bidang Pemerintahan dan pembangunan; Bidang Ekonomi; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan; Bidang Sosial; Bidang Kesejahteraan Rakyat; Bidang Pertanahan.
3. Pengukuran Indeks Pelayanan Publik (IPP) bagi Kecamatan di bidang Bidang Pemerintahan dan pembangunan; Bidang Ekonomi; Bidang Pendidikan; Bidang Kesehatan; Bidang Sosial dan kesejahteraan ; Bidang Pertanahan, perlu dipahami sebagai hal yang sangat penting dalam penilaian akuntabilitas dan keberhasilan pemerintah kecamatan mencapai tujuan kebijakan otonomi daerah yaitu meningkatkan kualitas pelayanan. Oleh karena itu perlu dikembangkan sistem pengukuran indeks pelayanan di kecamatan yang komprehensif dan dapat diterapkan di seiap kecamatan di seluruh Indonesia secara periodik.
4. Perlu *political will (necessary, but insufficient)* dari eksekutif dan legislatif baik di tingkat pusat, provinsi maupun kab/kota untuk mewujudkan komitmen penyediaan sumber daya anggaran yang memadai bagi

peningkatan kualitas pelayanan pemerintahan dan pembangunan; bidang ekonomi; bidang pendidikan; bidang kesehatan; bidang sosial; bidang kesejahteraan dan bidang pertanahan. Hal ini terutama bagi daerah-daerah yang masih menghadapi keterbatasan dalam penyediaan anggaran bagi pelayanan dasar untuk masyarakatnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Fitzimmons, James A. dan Mona, Fitzimmons. J. 2001. *Service Management: Operation, Strategy and Information Technology*, International Edition. New York : McGraw-Hill.
- Frederickson,H.George.1997. *The Spirit of Public Administration*. San Franscisco : Jossey Bass Publishers.
- Gaspersz, Vincent.1997. *Manajemen Kuaitas dalam Industri Jasa*. Jakarta : Gramedia
- Gronroos, Christian. 1990. *Service Management and Marketing : Managing the Moment of Trust in Service Competition*. Tronto : Lexington Books
- Jasfar. Farida. 2005. *Manajemen Jasa Pendekatan Terpadu*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 dan Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur No. 63 Tahun 2003
- Kotler Philip. 1997. *Manajemen Pemasaran. Analisis Perencanaan, Implementasi, dan Kontrol*. Alih bahasa Hendra Teguh dkk. Jakarta : PT. Dadi Kayana Abadi.
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: Yayasan Penerbit Administrasi
- LAN RI. 2003. *Pedoman Standar Pelayanan Publik*. Jakarta : LAN RI
- LAN RI. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta : LAN RI
- Lovelock, Christoper H., dan Wright, Lauren K. 2005. *Principles of Service Marketing and Management*. Diterjemahkan Agus Widhyanto. Jakarta : PT Intermasa
- Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I. 2006. Lembaga Administrasi Negara tentang Pengukuran Kinerja Kecamatan kerjasama dengan Biro Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat

- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.
- Saefullah Djadja.H.A. 2007. *Semerbak Senjakala*. Bandung : Yayasan Bina Profesi Mandiri.
- 2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik. Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Cetakan pertama. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : ALFABETA
- Tampubolon. Daulat. 2001. *Perguruan Tinggi Bermutu Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad ke 21*. Jakarta : Gramedia.
- Trilestari, Wirjatmi Endang. 2004. *Keikutsertaan Masyarakat dalam Membangun Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol.1 No.1. Bandung : STIA LAN RI
- Winardi.2000. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta
- Zeithaml. Valarie A., Mary JoBitner. 2006. *Service Marketing*. Boston ; Irwin McGraw-Hill.
- Parasuraman. A. And Berry Leonar.L.1990. *Delivering Quality Service Balancing Customer Perception and Expectation*. New York : The Free Press.
- Fitzimmons, James A. dan Mona, Fitzimmons. J. 2001. *Service Management: Operation, Strategy and Information Technology*, International Edition. New York : McGraw-Hill.
- Frederickson,H.George.1997. *The Spirit of Public Administration*. San Franscisco : Jossey Bass Publishers.
- Gaspersz, Vincent.1997. *Manajemen Kuaitas dalam Industri Jasa*. Jakarta : Gramedia
- Gronroos, Christian. 1990. *Service Management and Marketing : Managing the Moment of Trust in Service Competition*. Tronto : Lexington Books
- Hidayat, Syarifudin, 2002. *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung, Mandar Maju.
- , 2005. *Statistika Sosial untuk Penelitian*, Bandung, ALFABETA.
- Jasfar. Farida. 2005. *Manajemen Jasa Pendekatan Terpadu*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 dan Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur No. 63 Tahun 2003

Kotler Philip. 1997. *Manajemen Pemasaran. Analisis Perencanaan, Implementasi, dan Kontrol.* Alih bahasa Hendra Teguh dkk. Jakarta : PT. Dadi Kayana Abadi.

Kurniawan, Khaerudin (2003). Transformasi Pendidikan Dasar. Cyber Media Pikiran Rakyat, edisi Senin 22 September 2003.

Lewit, Eugene M. dan Baker, Linda Schuumann (1997). Class Size. The Future of Children FINANCING SCHOOLS No 3, Vol.7, Winter 1997.

-----, Strategi Kebijakan Bidang Kesejahteraan Rakyat. Rencana Strategis Kabupaten Grobogan. Available at [http://www.grobogan.go.id/stra\\_kesra.htm](http://www.grobogan.go.id/stra_kesra.htm)

Nurkolis, Drs.MM. (2002). Reformasi Kebijakan Pendidikan Luar Biasa. Pendidikan Network. Available at <http://artikel.us/nurkolis2.html>

-----, Basic Education Services. UNESCO World Development Report. Chapter 2. 2004.

Oetomo, Andi (2005), Pengembangan Indikator & Standar Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Kota (*Makalah disampaikan pada diskusi dengan anggota tim kajian*)

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I. 2006. Lembaga Administrasi Negara tentang Pengukuran Kinerja Kecamatan kerjasama dengan Biro Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.

Saefullah Djadja.H.A. 2007. *Semerbak Senjakala.* Bandung : Yayasan Bina Profesi Mandiri.

-----2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik. Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi.* Cetakan pertama. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD

Schneider, Mark (2002). Do School Facilities Affect Academic Outcomes?. Creating healthier school facilities. Washington, D.C.: American Public Health Association. 2000. Retrieved on 06/18/05 from

<http://www.apha.org/legislative/policy/policysearch/index.cfm?fuseaction=view&id=215>

Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : ALFABETA

Surya, Mohamad, Prof.Dr.H. (2005). Tantangan dan Strategi Pendidikan Nasional. Disampaikan pada Semiloka Isu Strategis Nasional Manajemen Kebijakan Publik Dalam Menyikapi Masalah Pendidikan, Kelangkaan Energi dan Demokrasi Politik Lokal. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aapratutur I LAN, Bandung 31 Agustus 2005.

-----, Education and Skills: Delivery Results – A Strategy to 2006. Department for Education and Skill of the United Kingdom. Available at <http://www.dfes.gov.uk/research>

Tampubolon. Daulat. 2001. *Perguruan Tinggi Bermutu Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad ke 21*. Jakarta : Gramedia.

Thabrany, Hasbullah (2005), Kebijakan Pembiayaan Kesehatan Nasional dan Pelayanan Kesehatan yang Berpihak Kepada Rakyat (Miskin), (*Makalah disampaikan pada diskusi dengan anggota tim kajian*)

Thabrany, Hasbullah (2005), Rumah Sakit Publik Bebentuk BLU: Bentuk Paling Pas Dalam Koridor Hukum Saat ini (*Makalah disampaikan pada diskusi dengan anggota tim kajian*)

Trilestari, Wirjatmi Endang. 2004. *Keikutsertaan Masyarakat dalam Membangun Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol.1 No.1. Bandung : STIA LAN RI

Winardi.2000. *Kepemimpinan Dalam Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta

Zeithaml. Valarie A., Mary JoBitner. 2006. *Service Marketing*. Boston ; Irwin McGraw-Hill.

-----, Parasuraman. A. And Berry Leonar.L.1990. *Delivering Quality Service Balancing Customer Perception and Expectation*. New York : The Free Press.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 65 tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.  
Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1457/MENKES/SK/X/2003 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota.  
Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 131/Menkes/SK/II/2004 tentang Sistem Kesehatan Nasional;  
Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tantang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.  
Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2004 tantang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.  
Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Per/25/M.Pan/05/2006 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.  
Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.  
Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 004/MENKES/SK/I/2003 tentang Kebijakan Strategi Desentralisasi Bidang Kesehatan.

## Lampiran

# INSTRUMEN INDEKS PELAYANAN PUBLIK (IPP) BAGI KECAMATAN

Perhatian:

1. Tujuan Penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran secara objektif mengenai Indeks Pelayanan Publik Kecamatan.
2. Nilai yang diberikan oleh Bapak/Ibu diharapkan sebagai nilai yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Hasil penelitian ini digunakan untuk menyusun Indeks Pelayanan Publik Kecamatan yang sangat bermanfaat bagi pemerintah.
4. Keterangan yang diberikan Bapak/Ibu bersifat terbuka dan tidak dirahasiakan.

Kecamatan :  
Kabupaten :  
Provinsi :

No	Pernyataan / Pertanyaan	Alternatif Jawaban				
		A	B	C	D	E
A.	Pelayanan Bidang Pemerintahan dan Pembangunan					
1	Apakah nilai pajak daerah yang diperoleh kecamatan mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya?					
2	Apakah nilai pajak yang diperoleh telah sesuai dengan potensi yang dimiliki kecamatan?					
3	Apakah nilai PBB yang diperoleh kecamatan					

	selalu mengalami peningakatan ?				
4.	Apakah nilai PBB yang diperoleh telah sesuai dengan potensi yang dimiliki kecamatan?				
<b>B.</b>	<b>Pelayanan Bidang Ekonomi</b>				
5	Apakah laju pertumbuhan ekonomi kecamatan selalu mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya?				
6	Apakah pendapatan per kapita masyarakat mengalami peningkatan?				
7	Apakah jumlah penduduk miskin selalu mengalami penurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya?				
8	Apakah jumlah desa miskin selalu mengalami penurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya?				
<b>C.</b>	<b>Pelayanan Bidang Pendidikan</b>				
9	Apakah rasio jumlah usia terhadap jumlah sekolah mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya?				
10	Apakah rasio jumlah usia sekolah terhadap jumlah guru mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya?				
11	Apakah rasio jumlah siswa yang melanjutkan sekolah terhadap jumlah lulusan mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya.				
12.	Apakah rasion jumlah siswa penerima beasiswa terhadap jumlah siswa mengalami peningkatan?				
<b>D.</b>	<b>Pelayanan Bidang Kesehatan</b>				
13	Apakah rasio jumlah penduduk terhadap jumlah sarana kesehatan mengalami peningkatan?				
14.	Apakah rasio jumlah penduduk terhadap jumlah paramedis mengalami peningkatan?				
15.	Apakah rasio jumlah penduduk terhadap usia harapan hidup mengalami peningkatan?				
16.	Apakah rasio penduduk yang mempunyai Kartu Sehat mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya?				

E.	<b>Pelayanan Bidang Sosial dan Kesejahteraan</b>					
17.	Apakah rasio tingkat pengangguran mengalami penurunan?					
18.	Apakah Laju pertumbuhan penduduk mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya?					
19.	Apakah Jumlah lembaga sosial kemasyarakatan profesi atau LSM yang aktif mengalami peningkatan?					
20.	Apakah rasio tingkat politik masyarakat mengalami peningkatan?					
F.	<b>Pelayanan Bidang Pertanahan</b>					
21.	Apakah jumlah pertikaian kasus tanah yang diselesaikan semakin meningkat?					
22.	Apakah tingkat kesadaran masyarakat tentang kepemilikan tanah mengalami peningkatan?					
23.	Apakah tertib administrasi jual beli tanah mengalami peningkatan?					
24	Apakah jumlah tanah yang memiliki sertifikat semakin meningkat?					

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2007

ISBN : 978-979-3382-20-3