

SMERU
SMERU



Proceeding

Menilai Otda dari Kemajuan Pelayanan Publik

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336; Faks: 62-21-330850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

Editor:
Hariyanti Sadaly
Rahmat Herutomo

Makasar, 8 April 2003

**PROSIDING SEMILOKA REGIONAL ORNOP
SMERU-YLK Sulsel**

*Menilai Otda dari Kemajuan Pelayanan Publik
YLK Sulsel - SMERU*

Makassar, 8 April 2003
Lembaga Penelitian SMERU

DAFTAR ISI

PENGANTAR	ii
SESI PERTAMA	1
Pengalaman YLK Sulsel dalam Memediasi Pengaduan Pelayanan Publik	2
Otonomi Daerah dan Kinerja Pelayanan Publik, Studi Kasus di Kabupaten Lombok Barat dan Kota Bandar Lampung	4
Diskusi	9
Curah Pendapat	18
SESI KEDUA	23
Kebijakan Publik Pemkot Makasar dalam Era Otda	24
Diskusi	26
PERUMUSAN	30
LAMPIRAN-LAMPIRAN	37
Makalah Judy Rahardjo	
Makalah Sulton Mawardi	
Makalah H.B Amiruddin Maula	
Daftar Hadir Peserta Semiloka Regional	

PENGANTAR

Zohra Andi Baso, Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan

Semiloka Regional Ornop “Menilai Otonomi Daerah dari Kemajuan Pelayanan Publik” ini merupakan kerja sama antara Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan dengan Lembaga penelitian SMERU. Selain peserta dari Makassar, juga hadir peserta dari Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara, yaitu dari Bulukumba, Wajo, Maros, Takalar, Gowa, Pangkep dan Toraja.

Pembicaraan tentang pelayanan publik kami anggap penting sehingga perlu dibicarakan bersama. Selama ini pelayanan publik (*public service*) telah menjadi sorotan. Pemerintah masih setengah hati dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Mengenai pengalaman YLK Sulsel dalam melakukan mediasi terhadap pengaduan masyarakat mengenai kasus-kasus pelayanan publik akan disampaikan langsung oleh saudara Judy Rahardjo. Sementara itu, Lembaga Penelitian SMERU juga akan memaparkan hasil penelitiannya tentang pelayanan publik.

Saya berharap kita dapat saling memberikan input yang berharga. Apa yang dihasilkan hari ini juga akan disampaikan kepada publik. Terima kasih.

PENGANTAR

Nuning Akhmadi, Lembaga Penelitian SMERU

Saya mendengar dari Ibu Zohra bahwa hari ini telah berkumpul teman-teman dari berbagai pihak, juga dari beberapa departemen. Hal ini menunjukkan minat yang serius mengenai apa yang sudah kita lakukan dan apa yang kita harapkan di era otonomi daerah ini. Saya melihat acara ini merupakan suatu kesempatan yang baik untuk duduk bersama membicarakan apa yang menjadi perhatian kita bersama, yaitu Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik. Sekarang marilah kita menggunakan waktu yang tidak banyak ini untuk berdiskusi. Terima kasih

TENTANG SMERU

Hariyanti Sadaly

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen di bawah Yayasan SMERU. Smeru bukanlah singkatan tetapi hanya sebuah “nama” yang sebelumnya adalah sebuah kegiatan yang diprakarsai oleh Bank Dunia (*World Bank*), semacam proyek selama dua tahun untuk menganalisa berbagai dampak krisis ekonomi di Indonesia sejak tahun 1998 sampai tahun 2000.

Setelah kegiatan ini selesai, semua staf SMERU merasa perlu untuk meneruskan kegiatan ini dan kami kemudian mendirikan Yayasan Smeru, dimana kegiatannya adalah lembaga penelitian SMERU.

Lembaga Penelitian SMERU yang berdiri sejak tahun 2001, adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik dan menyediakan informasi akurat tepat waktu dengan analisa yang objektif dan profesional serta pro aktif baik mengenai masalah sosial ekonomi maupun kemiskinan yang dianggap penting dan mendesak bagi rakyat Indonesia.

Kami mempunyai tiga divisi penelitian yaitu: pemantauan sosial dan analisis kualitatif; analisis kuantitatif mengenai kemiskinan dan kondisi sosial; serta desentralisasi dan pemerintahan lokal atau otonomi daerah.

Sejak awal tahun 2002 Lembaga Penelitian SMERU telah melakukan kajian, yaitu mengamati dan menganalisa pembaharuan pelayanan publik setelah pelaksanaan desentralisasi otonomi daerah. Hasil pengamatan ini akan dipresentasikan oleh bapak Sulton Mawardi.

SESI PERTAMA:

**“Pengalaman YLK Sulawesi Selatan dalam Memediasi Pengaduan
Pelayanan Publik”**

Judy Rahardjo

**“Otonomi Daerah dan Kinerja Pelayanan Publik,
Studi Kasus Lombok Barat dan Bandar Lampung”**

Sulton Mawardi

Moderator:

Hariyanti Sadaly

Notulensi:

Sadaruddin

Pembicara	Judy Rahardjo dan Sulton Mawardi
Moderator	Hariyanti Sadaly
Notulensi	Sadaruddin

Judy Rahardjo adalah sekretaris Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan (YLK Sulsel). Dalam semiloka ini, ia membagikan pengalaman YLK Sulsel dalam melakukan mediasi persoalan pelayanan publik.

PEMAPARAN JUDY RAHARDJO

Latar Belakang

Dilihat dari sisi pengelolaan, ada dua macam pengelolaan pelayanan publik. Pertama, pengelolaan pelayanan publik yang bersifat *profit*, biasanya dikelola oleh BUMN atau Perusda (PD) misalnya PLN, Telkom, Peln, PDAM, PD Kebersihan dan sebagainya. Kedua, pengelolaan pelayanan publik yang bersifat *non-profit* (nirlaba), yang dikelola oleh pemerintah, antara lain pelayanan KTP/KK, IMB, sertifikat tanah, izin trayek dan sebagainya.

Di era otonomi daerah, terjadi pergantian paradigma birokrasi dimana pemerintah bertindak lebih sebagai *pamong* praja bukan lagi sebagai *pangreh* praja, artinya perannya lebih sebagai fasilitator pembangunan. Dalam kenyataannya, pelayanan publik masih menjadi masalah besar yang tersembunyi. Hal ini bisa dilihat dari data YLK Sulsel dimana sekitar 70% dari seluruh jumlah pengaduan, mulai tahun 2001 sampai tahun 2002, adalah pengaduan tentang pelayanan publik. Yang paling mengemuka dan menempati rating paling tinggi adalah pengaduan tentang pelayanan PLN. Sementara masalah pengelolaan pelayanan publik di daerah yang menonjol adalah PDAM, masalah kebersihan, KTP dan sebagainya.

Masalah pengelolaan pelayanan publik, pertama menyangkut manajemen kinerja pengelola pelayanan publik yang tidak jalan. Standar kualitas pelayanan yang diberikan para pengelola pelayanan publik tidak sesuai dengan harapan atau norma yang diinginkan konsumen atau masyarakat. Pengelola pelayanan publik dianggap masih kurang tanggap dalam merespon pengaduan masyarakat.

Kedua adalah masalah di tingkat undang-undang. UU Perlindungan Konsumen yang kita kenal merupakan keinginan IMF, bukan inisiatif DPR atau masyarakat konsumen sendiri. Ada empat hal penting dalam UU Perlindungan Konsumen, salah satunya adalah BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen). BPSK melibatkan semua unsur, salah satunya adalah pemerintah. Hal ini mengakibatkan terjadinya konflik kepentingan. Di satu sisi pengelola jasa pelayanan publik bermasalah, sementara di sisi yang lain ada wakil pemerintah di BPSK. Selain itu, Undang-undang Perlindungan Konsumen juga tidak mencerminkan desentralisasi, karena penentuan unsur di BPSK harus disahkan oleh menteri. Di samping itu, dalam pelaksanaannya tidak ada Perda yang mengatur soal pembiayaan.

Pengalaman YLK Sulsel

YLK Sulsel melayani konsumen dengan dua cara. Pertama adalah pendidikan konsumen dengan menyebarkan informasi yang berkaitan dengan soal-soal perlindungan konsumen. Kedua, YLK Sulsel menerima pengaduan dari konsumen untuk kemudian melakukan mediasi sengketa konsumen dengan mempertemukan konsumen dan produsen. Cara ini sampai sekarang masih efektif. Akan tetapi, hal ini tidak berarti bahwa YLK Sulsel tidak mau melakukan litigasi atau mengajukan kasus ke meja hijau. Kenyataannya YLK pernah melakukannya, misalnya dalam kasus kapas transgenik dimana YLK menggugat menteri pertanian.

Di samping pendidikan konsumen, YLK juga melakukan pembelaan konsumen dalam kerangka advokasi. Jadi yang dilakukan YLK adalah mulai dari pendidikan konsumen sampai pada tingkat pengorganisasian. Dalam era otda, secara teori pemerintah dan masyarakat harus dekat, karena birokrasi yang tidak panjang. Jika pendidikan konsumen tidak berhasil akan membuat konsumen tidak kritis. Oleh karena itu YLK *concern* dengan pengorganisasian masyarakat. Jika ara mediasi ini tidak direspon oleh pengelola pelayanan publik, YLK akan *memblow-up* ke media supaya konsumen lainnya tahu dan tidak terperosok ke lubang yang sama. Cara pengorganisasian konsumen tampaknya lebih efektif karena semua kasus yang sama dapat dilakukan aksi secara bersama, misalnya aksi soal listrik. Pengorganisasian masyarakat ini juga berfungsi untuk memperkuat solidaritas konsumen. Kelompok konsumen bisa dirangkul sebanyak mungkin untuk melakukan tekanan, misalnya kepada pihak PLN dalam masalah kesalahan pencatatan meteran.

Mengapa tujuh puluh persen pengaduan lebih banyak mengenai masalah pengelolaan pelayanan publik? Untuk menjawabnya, YLK mengadakan penelitian untuk melihat bagaimana publik di tingkat lapangan mengapresiasi atau menilai pelayanan publik. Kami meneliti empat sektor: pendidikan, kebersihan, kesehatan dan pengelolaan air minum di tiga kecamatan di Makassar, yaitu Makassar, Rappocini, dan Biringkanaya. Ketiga sampel kecamatan dianggap mewakili tiga tingkat kepadatan penduduk, yaitu padat, agak padat dan kurang padat.

Posisi kecamatan merupakan bagian yang harus dipikirkan pengelola pelayanan publik. Pengelolaan air bersih di Biringkanaya, misalnya, konsumen tidak mendapat kepastian air mengalir, dan keadilan pemerataan air. Hasil penelitian menunjukkan, tingkat kepastian dan keadilan pengelolaan air minum di mata masyarakat nilainya sangat kurang.

Kesimpulannya, akuntabilitas publik dalam hal standar pelayanan harus diperbaiki. Harus ada standar yang mencantumkan hak dan kewajiban yang sama antara pengelola dan konsumen untuk mendorong perubahan standar pelayanan. Selain itu, pengelola pelayanan publik harus terus-menerus membuka pemahaman masyarakat tentang bagaimana standar pelayanan yang seharusnya dan meningkatkan sumber daya untuk melayani konsumen. Di pihak lain, pengorganisasian di tingkat aksi, yaitu bagaimana mengorganisir konsumen agar bisa bernegosiasi harus didorong juga.

Sulton Mawardi, adalah peneliti senior Smeru dari divisi otonomi daerah. Dalam semiloka ini, ia mempresentasikan otonomi daerah dan kinerja pelayanan publik, dengan kasus Lombok Barat dan Bandar Lampung.

PEMAPARAN SULTON MAWARDI

Latar Belakang

Divisi desentralisasi dan pemerintahan lokal dari Lembaga penelitian SMERU telah mengkaji masalah-masalah yang berkaitan dengan otonomi daerah mulai tahun 2000, yaitu sejak sebelum dilaksanakannya otonomi daerah. Pada tahun 2000 kami melihat persiapan daerah dalam rangka menyongsong pelaksanaan otonomi daerah dengan mengadakan kajian di 10 propinsi dan pada tahun 2001 kami melakukan kunjungan lagike daerah yang sama, untuk melihat pelaksanaan aktual otonomi daerah setelah melihat persiapannya.

Pada tahun 2002 Smeru datang lagi ke daerah yang sama untuk melihat salah satu aspek dari tujuan otonomi daerah, yaitu melihat apa yang terjadi kinerja pelayanan publik dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini penting karena kebijaksanaan otonomi daerah selain sarat dengan muatan politis juga mengandung unsur praktis, dan teknis yang tujuannya tidak lain adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada publik. Dengan otonomi daerah diharapkan peran pemerintah dalam melayani masyarakat akan lebih baik. Oleh karena itu, sejak tahun 2002 Smeru melakukan kajian atau penelitian dampak otonomi daerah terhadap kinerja pelayanan publik. Rencananya penelitian dilakukan di 12 kabupaten kota di sepuluh propinsi tetapi kami menemui kendala sehingga yang terlaksana sejauh ini baru di kabupaten kota yaitu Lombok Barat pada bulan April 2002 dan Kota Bandar Lampung pada bulan Agustus 2002.

Tujuan Smeru melakukan penelitian ada dua. Pertama, menganalisis perubahan pelayanan kepada masyarakat setelah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Ada tiga sektor yang kami pandang mewakili kinerja pelayanan pemerintah yaitu sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Kita tahu bahwa dengan adanya otonomi daerah maka paradigma pelayanan pemerintah berubah. Kalau sebelum Otda secara umum dikatakan bahwa seluruh pelayanan ke masyarakat merupakan wewenang pusat kecuali yang didelegasikan ke daerah, maka paradigmanya sekarang adalah, seluruh kewenangan pelayanan pemerintah ke masyarakat telah menjadi wewenang pemerintah daerah kecuali lima bidang yang masih menjadi kewenang pemerintah pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan serta agama. Ada tiga bidang yang kami amati yaitu pendidikan dasar, kesehatan dasar dan infra struktur. Jumlah ini belum ideal karena seharusnya ada sebelas kewenangan yang harus diteliti, tetapi karena keterbatasan dalam banyak hal maka kajian ini kami fokuskan di dua kabupaten kota yaitu Lombok Barat dan Bandar Lampung.

Kedua, mengamati dan menganalisis persepsi berbagai kelompok masyarakat tentang pelayanan yang diberikan pemerintah setelah desentralisasi dan Otonomi Daerah (Otda). Tujuan yang kedua lebih penting bagi Smeru karena dengan Otda, menurut

konsep atau idealnya, peran serta masyarakat seharusnya diberi ruang yang lebih banyak dan lebih berarti dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, tujuan lain dari kunjungan kami ke dua daerah tersebut adalah untuk mencari masukan dalam rangka mengubah instrumen survei yang akan kami lakukan di sepuluh daerah sampel lainnya.

Pemerintah telah menetapkan standar pelayanan minimum (SPM), tetapi kita tahu SPM sebenarnya masih di awang-awang, walaupun SPM sebenarnya adalah syarat mutlak agar pemerintah daerah bisa melakukan pelayanan dengan baik. Betapapun, kita melihat bahwa SPM itu lebih banyak ditentukan oleh pemerintah. Dengan datang ke daerah Lombok dan Bandar Lampung sebagai sampel, kami ingin melihat kinerja pelayanan pemerintah yang baik menurut versi masyarakat. Di Lombok Barat misalnya, masyarakat berkomentar tentang Puskesmas: "Meskipun kami di obati dengan baik tetapi kalau dokternya cemberut kami juga tidak puas." Masyarakat menginginkan agar dokter yang melayani masyarakat tersenyum. Variabel-variabel semacam ini tentu tidak tercakup dalam Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dibuat oleh Departemen Kesehatan. Contoh lainnya, masyarakat juga berpendapat bahwa pelayanan yang baik di suatu Puskesmas adalah jika waktu menunggu tidak sampai satu jam, bahkan kalau bisa 5 menit atau seperempat jam. Hal-hal semacam itu hanya bisa kita tahu kalau kita datang ke masyarakat.

Selain menganalisis dua tujuan ini, tujuan kami yang ke tiga adalah ingin melihat ukuran kinerja pelayanan pemerintah menurut versi masyarakat. Kita tidak bisa meninggalkan *stake holder* yang utama dari negara ini yaitu masyarakat. Kami melihat bahwa kepuasan masyarakat bisa diukur, dampak Otda bisa diukur, dan kinerja pelayanan pemerintah bisa diukur. Tetapi waktu kami melakukan kajian ini, kami belum bisa melakukannya secara kuantitatif sehingga indikator-indikator atau hasil kajian yang kami lakukan sejauh ini masih bersifat indikatif. Maksudnya, kami tidak mau gegabah misalnya dengan menyimpulkan bahwa pelayanan sekarang lebih baik dari yang dulu. Kesimpulan seperti ini harus jelas indikatornya. Untuk itu kami datang ke daerah untuk mencari masukan-masukan dari masyarakat yang bisa dijadikan variabel-variabel terukur yang bisa dipertanggung-jawabkan, misalnya untuk mengukur standar pelayanan pemerintah tahun 2000 lebih baik atau lebih buruk.

Meskipun masih indikatif, kami mencoba menghubungi pihak-pihak yang kami anggap mewakili suara di daerah. Responden yang kami hubungi banyak, mulai dari aparat pemerintah (propinsi), kepala sekolah, guru. Sedangkan dari non pemerintah kami berdiskusi dengan kawan-kawan LSM yang banyak tahu persoalan lokal, juga dengan universitas, pers (media), pengamatan pendidikan, kesehatan, Kadin dan tokoh masyarakat atau semua *stake holder* yang mau diajak bicara. Kadang-kadang kami bicara dengan sopir yang kami temui di daerah. Intinya kami bicara dengan mereka yang mau bicara atau *concern* dengan persoalan yang dikaji Smeru.

Temuan-temuan yang Diamati

Pertama, dalam tahun-tahun awal pelaksanaan Otda, pemerintah daerah masih dalam masa transisi. Pemerintah daerah masih sibuk dengan konsolidasi internal organisasinya yang menyangkut kelembagaan, pembentukan dinas, penataan pegawai

dan sebagainya. Itu kenyataan yang kami lihat di daerah, pemerintah daerah sedang sibuk mengurus diri membenahi daerah masing-masing. Karena mereka sibuk mengurus diri sendiri, ada kesan dari pihak luar bahwa pemerintah mengabaikan tugas utamanya yaitu melayani masyarakat. Mereka lebih sibuk mengatur dirinya daripada memenuhi kebutuhan masyarakat. Mengapa dalam jangka pendek – sekitar setahun dua tahun ini – kami melihat ada kecenderungan pelayanan pemerintah atau kepedulian pemerintah daerah terhadap aspek-aspek yang berkaitan dengan pelayanan publik itu menurun? Banyak yang menilai hal ini pertama karena sumber daya manusia di daerah belum siap untuk melaksanakan Otda, sehingga menata organisasi sampai memakan waktu dua tahun dan bahkan hingga sekarang masih ada pemerintah daerah yang belum beres menata organisasinya.

Kedua, karena pemerintah pusat mengambil peran yang cukup besar akibatnya penataan organisasi terkesan bertele-tele. Pemerintah pusat masih melakukan tarik ulur soal kewenangan menurut Undang-Undang di daerah. Misalnya soal pertanahan, pemerintah daerah membuat dinas pertanahan, kemudian Gud Dur membuat Keppres yang mencabut kewenangan tersebut. Sekarang presiden Megawati melakukan hal yang sama dengan mengeluarkan PP No. 8/2003 yang membatasi jumlah dinas pemerintah daerah, padahal menurut UU No. 22/99 pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membuat dinas di daerah. Dengan PP no. 8 pemerintah campur tangan lagi di daerah, sehingga daerah seakan-akan selalu dikondisikan dengan masa transisi.

Selain itu, yang perlu kita soroti adalah peran DPRD. Kita tahu idealnya DPRD merupakan cermin dari kedaulatan rakyat tapi yang kita temui ternyata jauh panggang dari api. DPRD ternyata lebih sibuk mengedepankan kepentingan sendiri daripada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Kita bisa lihat misalnya, berdasarkan UU No.25/99 mereka berhak menentukan anggarannya sendiri sehingga yang mereka pikirkan adalah bagaimana menaikkan gajinya sendiri. Di Lombok Barat kami menemukan bahwa untuk pesangon anggota DPRD dengan masa bakti 2004, mulai tahun anggaran 2002 berakhir sudah dibayarkan uang pesangonnya. Oleh kalangan LSM/ornop/NGOs yang peduli tentang *good governance* hal ini dianggap sebagai kejahatan anggaran.

Di Lombok Barat anggota DPRD tahun 2000 sebelum Otda gajinya 3,8 juta dengan anggaran 2 milyar untuk 45 anggota dewan. Pada tahun 2002 naik 3,4 milyar sehingga masing-masing anggota DPRD mendapatkan gaji 6,4 juta yang resmi menurut APBD. Di Lampung gaji seorang anggota dewan DPRD propinsi 17,7 juta per bulan dalam bentuk *cash*, disamping dalam bentuk tunjangan yang lain misalnya tunjangan perumahan. Di Bandar Lampung, sebagian besar anggota dewan memiliki rumah di Lampung tetapi tetap meminta tunjangan perumahan dengan menggunakan anggaran APBD. Ini berarti anggota dewan menyewa rumahnya sendiri. Selain mendapat uang, jika rumahnya dijadikan rumah dinas maka semua kebutuhan listrik, telpon dan air akan dibebankan dalam APBD. Dan kalau pemerintah menuntut masyarakat membayar pajak, anggota DPRD justru tidak mau membayar pajak.

Salah satu sektor yang menurut kami penting diamati dalam rangka melihat perubahan kinerja pemerintah adalah pendidikan mengingat pentingnya pendidikan bagi masyarakat. Dalam konteks pelaksanaan Otda kami mengamati kondisi penyelenggaraan pelayanan pendidikan dasar makin memprihatinkan – seperti tidak terurus – karena baik pemerintah di Lombok Barat maupun di Lampung tampaknya tidak peduli. Meskipun pendidikan dasar merupakan urusan dinas tingkat II atau kota tetapi yang menanggung dananya adalah pusat melalui Kanwil dan Kandep sementara daerah selama ini hanya mengurus persoalan teknik administrasi. Sekarang dengan adanya Otda mereka harus melakukan semuanya mulai dari *training*, *budgeting*, *evaluating* maupun yang berkaitan dengan aspek pendidikan dasar. Akibatnya kondisi fisik bangunan sekolah di Lombok Barat 38 persen tidak layak dipakai tetapi dipaksakan dipakai dan di Bandar Lampung sekitar 50 persen bangunan sekolah mengalami kerusakan.

Tetapi fenomena ini sebenarnya bukan hanya terjadi di daerah, di pusat ada SD di Kwitang yang ambruk sampai mengakibatkan adanya korban. Hal lainnya yang kami lihat adalah kurangnya sarana penunjang proses belajar, misalnya pengadaan bangku, buku dan kapur tulis. Di Bandar Lampung misalnya, dari SD sampel yang kami kunjungi, kebutuhan bangku mencapai 116 buah sementara yang tersedia hanya 74 buah dan dari 74 buah tersebut yang bisa dipakai hanya 50. Sebelum OTDA buku pelajaran, buku panduan, buku pegangan dan buku wajib rutin datang ke masing-masing sekolah. Setelah Otda tidak satu pun buku yang datang ke sekolah. Bagi murid yang mampu hal ini tidak menjadi masalah karena kemampuan finansial orang tua mereka memungkinkan mereka untuk tetap bisa membeli. Tetapi bagaimana dengan murid yang termasuk kategori miskin, yang selama ini mengandalkan buku pegangan dari sekolah? Mereka terpaksa memakai cara satu buku dipakai oleh lima murid secara bergilir. Kemudian masalah ketersediaan kapur tulis. Di salah satu SD sampel yang kami kunjungi di Lombok Barat, satu kelas mendapat kapur tulis dua kotak untuk satu tahun. Aspek lain yang mengalami pengurangan adalah Dana Operasional Sekolah. Jika sebelum Otda dana operasional sekolah (DOS) untuk setiap sekolah sebesar 1-4 juta tergantung jumlah murid, setelah Otda dana operasional sekolah di Lombok Barat turun menjadi hanya Rp400.000 per tahun, atau hanya sekitar sepersepuluhnya. Kalau kondisi ini terus berjalan kita bisa membayangkan apa yang terjadi dengan kondisi pendidikan kita ke depan.

Aspek lain yang menyangkut variabel pelayanan pendidikan khususnya kualitas pendidikan adalah terhentinya peningkatan kualitas guru. Zaman Orba mereka umumnya rutin mendapatkan semacam penataran atau pelatihan untuk guru tetapi setelah Otda mereka sama sekali tidak mendapatkan pelatihan semacam itu. Pertanyaan sekarang adalah apakah kondisi seperti ini terkait dengan ketersediaan dana? Jawabnya bisa “ya” bisa “tidak” karena kalau kita lihat alokasi APBD Lombok Barat untuk sektor pendidikan meningkat cukup tajam. Pada tahun 2000 mereka menganggarkan 3,5 milyar. Tahun 2002 menjadi 4,8 milyar. Mengapa kemerosotan pelayanan pendidikan terjadi padahal jumlah anggaran meningkat? Salah satu jawabannya adalah dengan adanya Otda pendidikan SLTP dan SMU yang dulu menjadi kewenangan pusat sekarang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Akibatnya, dana yang semula hanya untuk SD sekarang harus dibagi untuk SLTP dan SMU sehingga meskipun dana meningkat tetapi peningkatannya tidak cukup untuk mengkompensasikan tambahan kewenangan terhadap SLTP dan SMU.

Di Bandar Lampung anggaran pendidikan menurun. Jika sebelum Otda pemerintah kota Bandar Lampung menjatah bidang pendidikan dengan anggaran 6,1 milyar, untuk tahun 2002 dan tahun 2001 anggarannya turun drastis menjadi sekitar 1 milyar sehingga tidak heran jika 50% gedung SD rusak berat. Aspek lain yang mempengaruhi kondisi ini adalah, perubahan dalam hubungan antara pemerintah kabupaten dengan propinsi. Pemerintah propinsi sekarang tidak mempunyai hak lagi mengawasi apa yang terjadi di kabupaten. Pihak provinsi dan responden lain mengatakan bahwa dengan adanya kewenangan yang besar ada kecenderungan pemerintah kabupaten menerapkan kebijakan semaunya sendiri.

Di Lombok Barat, kepala tata usaha (KTU) sekolah di SLTP maupun SMU diangkat menjadi unit pelaksana teknis dinas. Akibatnya ada dua nahkoda di sekolah, yaitu kepala sekolah dan KTU. Kepala tata usaha mengurus masalah teknis administrasi, sementara kepala sekolah hanya berfungsi sebagai kepala guru. Kondisi ini menimbulkan persoalan di lapangan, misalnya kepala sekolah tidak berhak membuat kebijakan yang berkaitan dengan aspek-aspek administrasi guru atau menegur tukang kebun yang malas, karena hal itu merupakan tugas KTU.

Kasus lain yang muncul adalah masalah pembatasan penerimaan siswa dari luar daerah. Karena pembiayaan sekolah bersumber dari APBD, murid dari luar daerah, misalnya kota Mataram sebagai ibukota, hanya memprioritaskan calon siswa di kota Mataram. Calon siswa yang berasal dari luar kota harus menunggu setelah semua calon murid di kota Mataram tertampung.

Sektor kesehatan mengalami kondisi yang sama dengan sektor pendidikan. Substansi masalahnya sama yaitu kinerja pelayanan yang menurun walaupun terjadi kenaikan anggaran. Di Lombok Barat misalnya, anggaran kesehatan meningkat dari 1,5 milyar menjadi 5,6 milyar, sementara di Bandar Lampung sejak adanya Otda untuk sektor kesehatan pemda hanya menganggarkan 2,4 milyar sehingga dana alokasi untuk biaya operasional Puskesmas seperti listrik dan sebagainya turun dratis, sehingga kinerja pengelola pelayanan publik menurun. Akibatnya kegiatan yang bersifat preventif cenderung tidak diselenggarakan, misalnya pencegahan penyakit demam berdarah.

Sektor infrastruktur karena menyerap dana yang cukup besar akibatnya sering terjadi KKN di sektor ini. Kondisi jalan dan irigasi setelah Otda cenderung dijadikan lahan KKN sehingga makin marak KKN kolektif.

Selain persoalan dana, penyebab lain dari memburuknya kinerja pelayanan publik adalah karena tidak adanya perubahan paradigma aparat pemerintah dalam menjalankan otda. Aparat pemerintah masih belum bertindak sebagai *pamong projo*, tetapi sebagai *pangereh projo* yang cenderung menempatkan diri sebagai "penguasa." Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlangsung saat ini justru memberikan ruang yang cukup longgar bagi berlangsungnya KKN.

DISKUSI

Pertanyaan

Andi Muin (Kantor Kecamatan Biringkanaya, Makassar)

- Posisi YLK ada dimana dalam kasus-kasus kinerja pelayanan publik? Sejauh mana peran YLK dalam memfasilitasi masyarakat ketika pemerintah menaikkan TDL, telepon dan sebagainya? Dalam kasus TDL misalnya, perhitungan pihak PLN tidak transparan, hanya orang PLN yang tahu tanpa pernah mensosialisasikannya pada masyarakat.
- Tujuan Otda adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memberikan pelayanan ke masyarakat secara lebih cepat. Tetapi dengan adanya Otda, masyarakat banyak yang beranggapan beban karena munculnya berbagai pungutan melalui Perda justru bertambah. Ada tiga hal sebenarnya yang perlu diperhatikan untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat, yaitu sumber daya manusia, sarana dan anggaran. Peningkatan pelayanan sesuai tujuan Otda mungkin bisa terjadi di level atas dan menengah, tetapi sampai di lapisan bawah macet. Hal ini karena rekrutmen SDM yang tidak memadai, misalnya perekrutan seorang pejabat mungkin karena latar hubungan keluarga, atau faktor pendekatan dan pendapatan bukan indeks prestasi. YLK perlu mencermati masalah ini dalam kaitan dengan pelayanan publik. Mengenai sarana, yang ada sekarang hampir tidak terpelihara sehingga muncul persepsi di masyarakat bahwa pada zaman Orba kondisinya justru lebih baik. Mengenai anggaran, konon negara kita memiliki utang lebih dari seribu trilyun. Ini merupakan beban kita, beban masyarakat dan anak cucu kita yang akan membayar nanti. Hal ini juga perlu dicermati dalam semiloka ini.

Zubair (Sopir Angkutan Kota, Makassar)

- Saya ambil kasus aktivitas saya sebagai sopir angkot dan dinas yang membawahi masalah transportasi angkutan kota. Saya menggarisbawahi mosi tidak percaya terhadap dinas perhubungan kota Makassar. Lebih baik kalau tidak ada dinas itu.
- Pernyataan mengupayakan perbaikan lembaganya dulu dalam rangka Otda, saya kira hanya alasan saja. Yang jelas penataan organisasi memang tidak pernah dilakukan. Apakah pemerintah daerah pernah melakukan rasionalisasi padahal tindakan itu merupakan keharusan Otda. Seharusnya pegawai yang tidak punya kualifikasi diberhentikan, agar tidak menjadi beban. Dinas perhubungan misalnya, seharusnya menempatkan orang yang punya kualifikasi, yang mampu bekerja di dinas tersebut. Kenyataannya, meskipun di dinas tersebut sudah terjadi empat kali pergantian tetapi belum ada perubahan.
- Otda bukan apa-apa tanpa partisipasi masyarakat sementara tingkat partisipasi sangat minim. Munculnya raja-raja kecil di daerah perlu dianalisa dalam pelaksanaan Otda.

Jufri Lahowu (YLK Sultra, Kendari)

- Bahasa ketidaksiapan daerah karena persoalan SDM merupakan bahasa Orba. Sebenarnya di daerah, justru telah siap pakar-pakar apa saja.
- Otda muncul di daerah dengan konsep bahwa Otda akan membiayai dirinya sendiri. Orang-orang yang duduk di legeslatif dan pemerintah berpikir bagaimana bisa mendapatkan uang melalui masyarakat, dengan mengeksploitasi lingkungan untuk dijadikan PAD. Peningkatan pelayanan publik tidak sempat dipikirkan karena masih berpikir bagaimana mendapatkan uang. Pertanyaannya, berapa persen dari PAD yang kembali ke masyarakat? Mungkin tidak sampai tiga puluh persen. Yang lebih lucu lagi, sementara daerah harus mencari uang, mengapa setiap tahun ada penerimaan pegawai. Masalah iklim investasi yang bagus, aturan dibuat untuk memberi peluang investor-investor dari luar, bukan mengatur supaya orang daerah bisa ikut bermain. Jadi kapan orang daerah bisa maju? Selain itu, ketika orang daerah harus mendanai dirinya sendiri, banyak posisi eselon baru dan organisasi baru yang didanai dari dana daerah. Di balik itu yang menyedihkan adalah diabaikannya persoalan fasilitas umum. Misalnya kasus pasar Mandonga di kota Kendari, yang tiga kali terbakar, sampai hari ini masih belum tertangani. Yang diurus pemda justru bagaimana mendatangkan investor untuk membuat swalayan di daerah itu.
- Pada saat posisi keuangan daerah sangat kecil, anggota DPRD kita – termasuk Walikota – justru melakukan studi-banding ke Jepang, Australia, Kanada, dan Perancis. Jadi sampai kapan pun pelayanan publik tidak dapat optimal.

Masdar (KPRM, Makassar)

- Kami mencoba menjembatani soal akte kelahiran bagi rakyat miskin. Koran mengatakan pengurusannya gratis, karenanya kami mencoba membawanya ke dinas sosial. Ternyata kami harus kecewa, karena dinas sosial justru meributkan masalah akte pendirian komite pembebasan rakyat miskin (KPRM) . Dinas sosial tidak mau mengurus akte kelahiran anggota KPRM, padahal warga membutuhkannya untuk mengurus sekolah anak-anak.
- KPRM sendiri mendorong masyarakat untuk menabung secara sukarela, dengan harapan uang hasil tabungan tersebut nantinya dapat digunakan sendiri sehingga tidak lagi menggunakan bantuan dari luar.
- Komite sekolah juga memiliki masalah. Komite sekolah dianggap lengkap dan tidak sama dengan BP3, tapi kenyataannya komite sekolah sama saja dengan BP3 dalam hal ikut menentukan biaya sekolah yang besar. Kita juga tidak bisa mengubah keputusan komite sekolah, karena sudah di-SK-kan oleh walikota.

Fadhillah Malarangeng (Bappeda Kota Makassar)

- Kita perlu menggunakan parameter-parameter yang spesifik untuk melihat seberapa besar pelayanan publik bisa berjalan baik selama Otda. Kelihatannya diskusi ini banyak mengarah ke *budget allocation*. Antara lain dikatakan bahwa dengan adanya Otda terjadi pengurangan biaya operasional di sekolah-sekolah, sementara kita melupakan indikator lain dari pelayanan publik untuk sekolah misalnya berapa banyak sekolah yang kebutuhan gurunya terpenuhi agar proses belajar mengajarnya berjalan dengan baik. Alangkah tidak adilnya kalau kita melakukan telaah dengan lebih banyak melihat *budget allocation*.
- Ada pemikiran bahwa selama Otda *political will* pemda untuk bidang pendidikan kurang memadai. Departemen pendidikan nasional adalah salah satu departemen yang komitmennya terhadap Otda justru tidak begitu besar. Kalau kita melihat program kompensasi BBM, imbal swadana, BKM dan BKS, bisa kita lihat bahwa program itu sudah dirinci dari pusat sampai dengan ATK yang harus dibayarkan. Ini kan termasuk proses pembodohan yang secara tidak sengaja dilakukan oleh teman-teman di tingkat pusat. Kalau memang ingin melakukan pemintaran di tingkat distrik, mengapa tidak diberikan dalam bentuk *block grant* kemudian distriklah yang melakukan *assesment*. Intinya kita ingin bersikap lebih adil dalam menilai pelaksanaan Otda.
- Ada masalah di tingkat kebijakan tetapi ada juga masalah di tingkat implementasi. Kita jangan lupa bahwa salah satu parameter paling penting dalam *Good Governnance* yang kita tuju dalam pelaksanaan Otda adalah *community empowering*. Misalnya dalam kasus pendidikan, seberapa besar kontribusi BP3 terhadap penambahan kursi, perbaikan ruangan sekolah? Apakah hal ini sudah pernah dipikirkan instansi terkait? Kalau belum mengapa? Hal ini penting karena begitu banyak *dropping* yang dilakukan untuk melakukan intervensi program yang jika dilakukan *assesment* dengan baik seharusnya dibiayai oleh *community empowering* tadi, tetapi hal ini tidak jalan. Bidang kesehatan tahun ini sudah melakukan rasionalisasi tarif. Pemerintah juga sudah melakukan *job analysis*. Kita memasuki tahap ketiga dari pelaksanaan otda sehingga *learning by doing* harus dilakukan baik pemerintah pusat maupun daerah. PP 8 menunjukkan bahwa aspek pemberdayaan kelembagaan merupakan aspek yang menentukan. Jadi parameter-parameter seperti ini seharusnya dipakai dalam melihat pelayanan publik, jangan hanya melihat dari aspek manajemen perencanaan khususnya *budget allocation*, karena kita akan bingung dalam menetapkan indikator-indikator yang spesifik. Karena itu kita membutuhkan wahana pertemuan-pertemuan seperti pertemuan ini demi perbaikan ke depan. Contohnya, konsep peduli kota dengan lima program besar di dalamnya. Saat ini pemerintah kota menyusun indikator-indikator apa yang perlu dibuat melalui pembahasan bersama. Jika dikatakan bahwa program yang dilakukan distrik selama otda tidak berpihak pada publik, hal ini tidak benar. Di Makasar ada 143 LPM, oleh karena itu pemerintah kota minta semua harus turun ke masyarakat. Kami juga meminta Ornop untuk turun melakukan *need assestment*. Hal ini perlu dilakukan agar jangan sampai ketika sudah menjadi disain APBN jangan mengatakan program tidak berpihak pada publik. Ini adalah masukan bagi Smeru, karena beberapa hal kami kurang sependapat dalam penilaian keberhasilan pelayanan publik apalagi dikaitkan

dengan Otda. Jangan lupa bahwa banyak legal aspek yang mengalami perubahan, sehingga kerja keras pemda sepertinya hanya menjadi lahan uji coba. Padahal pemda sudah berbuat cukup banyak.

A. Baso Ryadi (YPR, Bulukumba)

- Otda sudah menjadi komoditi berbagai kelompok. Otda menjadi jalan bagi legeslatif untuk membuat perda-perda yang bertentangan dengan UU yang sudah ada. Sebaliknya pemerintah pusat mengeluarkan UU yang menekan Otda. Perda-perda yang dibuat lebih untuk kepentingan-kepentingan elit politik.
- Mengenai Smeru yang didirikan oleh Bank Dunia. Pemerintah itu selalu membuat ketergantungan kepada rakyat. Apakah program Bank Dunia dengan Otda justru menjadi pendukung ketergantungan itu?
- Otda menjadikan semua daerah sebagai kelinci percobaan. Produk-produk yang dihasilkan masih berupa pembelajaran atau pembodohan terhadap masyarakat.

Jawaban

Judy Rahardjo

- Soal kenaikan tarif listrik, sudah ada istilah baru, bukan listrik negara tetapi privatisasi listrik negara. Undang-undang Ketenagalistrikan yang baru, anehnya dibuat tidak sejiwa dengan pasal 33, sehingga memberikan peluang perusahaan transnasional untuk masuk ke sektor listrik. Apabila perusahaan-perusahaan ini masuk, maka masalah yang muncul adalah, siapa yang kuat membayar dialah yang mendapat pelayanan. Kenaikan listrik akan dilakukan sampai 2005, sehingga konsep subsidi silang itu omong kosong, karena industriawan tentu tidak mau memikul beban ini sehingga mereka akan memberikan bebannya pada masyarakat bawah dengan tetap menaikkan harga produk-produk industrinya.
- YLK menolak kenaikan tarif karena PLN tidak menerangkan secara jelas soal ongkos tegangan rendah dan tinggi. Angka-angka di rekening memang tidak dipahami konsumen, sementara tarif listrik dinaikan abonemennya. Intinya antara harga dengan standar pelayanan tidak seimbang. Di satu sisi ada ancaman pemadaman jika tidak dinaikan tarifnya, tapi PLN tidak menjelaskan pada kita mengapa listrik selalu tiba-tiba padam. PLN tidak *concern* pada kita, sementara pendapatan masyarakat tidak pernah naik, mereka dituduh memboroskan listrik.
- Pengorganisasian konsumen menjadi hal penting. Kalau YLK sendirian, belum tentu pelayanan publik jadi beres. Coba bayangkan kalau seribu orang ngotot ke PLN melakukan tekanan dan menyatakan tidak setuju tentu tekanan lebih besar. Tidak sampai di situ saja, kita juga mengespresikan ketidaksetujuan dengan privatisasi dan globalisasi karena mengancam eksistensi masyarakat bawah.

- Perda-perda yang dibuat lebih mencerminkan kekuasaan, bukan kedaulatan. *Legal drafting*nya sendiri sama sekali tidak partisipatif, misalnya Perda biaya KTP 30 ribu rupiah, tidak dijelaskan alasannya mengapa membutuhkan biaya sampai 30 ribu. Selain kenyataan bahwa Perda lebih banyak yang bersifat redistributif daripada delegatif.
- Kata-kata *community empowering* dapat menjebak kita. Pemerintah sekarang juga memakai istilah advokasi. Misalnya yang dimaksudkan istilah *empowering* itu benar-benar pemberdayaan, atau sekadar mobilisasi atau partisipasi.

Misalnya penelitian YLK dibidang pendidikan menunjukkan bahwa 90 persen orang tua setuju adanya tambahan pelajaran di sekolah karena biayanya murah. Biaya sekolah memang menjadi masalah bagi konsumen. Dalam hal ini keberadaan komite sekolah ternyata lebih sebagai tangan kiri sekolah untuk mengambil uang dari kantong kita Jadi komite sekolah sama dengan saja dengan BP3.

Sulton Mawardi

- Apa yang salah dari Otda? Otda sebagai konsep pemerintahan sangat ideal. Jika kita melihat UU Nomor 22 dan 25, sebagian besar ideal dan bisa diaplikasikan dengan baik. Sayangnya, pelaksanaan UU Nomor 22 dan 25 kurang tepat waktu. Pelaksanaan dilakukan tanpa melalui masa transisi, artinya asumsi-asumsi yang digunakan belum ada di lapangan, misalnya keinginan akan peran DPRD yang kuat, tetapi kemudian terjadi penyimpangan seperti saya kemukakan sebelumnya. Hal ini salah satunya kemungkinan penyebabnya adalah pemilihan kader yang terburu-buru sehingga yang terpilih bukan orang yang *capable*. Dengan menempatkan DPRD sebagai kontrol artinya masyarakat kita sudah demokratis, tetapi kenyataan di lapangan tidak demikian. Dengan kata lain UU itu tidak jalan karena ada beberapa prasyarat yang seharusnya sudah ada tetapi ternyata belum ada di masyarakat, misalnya soal keterbukaan, berapa pejabat kita yang bersedia terbuka dan pemerintahan yang akuntabel, pemda mana yang sudah akuntabel? Hal-hal semacam ini belum ada, tetapi menurut ketentuan UU ini harus sudah dilaksanakan. Ada *billboard* yang mengatakan "Pajak dan retribusi daerah merupakan modal utama otonomi daerah." Paradigma semacam ini banyak terjadi di berbagai daerah. Tidak dikatakan "Modal otonomi daerah adalah demokrasi dan transparansi, tetapi pajak dan retribusi." Soal apakah rakyat mendapatkan pelayanan lebih baik kita semua tahu seperti kasus yang disampaikan oleh pihak YLK, atau sektor pendidikan dan sebagainya, terbukti bahwa bagi aparat pemerintah yang namanya bernegara dan berbangsa cenderung diartikan sebagai "apa kata saya". Misalnya kalau saya mau mobil mewah terus tidak ada uang maka ambil uang rakyat melalui pajak dan retribusi. Jadi masalah SDM masih perlu pembenahan. Tetapi masalah SDM merupakan proses yang panjang sehingga kalau melihat hal ini harus sabar, tetapi kadang-kadang kita berpikir sampai kapan, sementara kita tahu dengan reformasi kita lihat rakyat euforia tetapi makin beringas, sehingga bisa menjadi konflik yang akhirnya menghadapkan kubu rakyat dengan kubu penguasa.

- Soal partisipasi masyarakat menurut konsepnya idealnya menjadikan peran partisipasi masyarakat sebagai energi agar Otda dapat berjalan, tetapi yang terjadi adalah baru partisipasi di tingkat elite yaitu legeslatif, eksekutif, peneliti, dan Ornop. Rakyat kebanyakan yang tidak tahu belum punya tempat karena proses kebijakan pemerintah daerah belum pernah melibatkan publik dalam perumusan kebijakan publik secara nyata.
- Soal rasionalisasi pegawai, ini merupakan prasyarat Otda agar berjalan secara efektif. Otda fokusnya di kabupaten kota karena merupakan pusat pelayanan yang paling dekat dengan masyarakat. Artinya, bila separuh birokrat di propinsi dirasionalisasi, pemerintahan masih berjalan. Sebagai contoh, kabupaten dan propinsi memiliki dinas pertanian, padahal tugas dinas propinsi itu pelayanan teknis walaupun tidak memiliki tugas apa-apa, hanya mengkoordinir dinas lintas kabupaten. Kita belum lihat ada pegawai negeri di PHK karena rasionalisasi, korupsi, dan selingkuh, seakan-akan bahwa negara ini milik birokrat sehingga mereka tidak berhak di PHK.
- Kami tidak mengklaim bahwa SDM daerah belum siap terutama dari segi teknis kemampuan administrasi. Seperti yang kami katakan tujuan penelitian ini untuk menangkap semua semua suara dari *stake holder* yang ada di daerah dan memang istilah ketidaksiapan SDM di daerah adalah bahasa pemerintah pusat untuk mencoba menarik ulur kewenangan-kewenangan yang harusnya diberikan ke daerah. Sesungguhnya secara teknis administratif daerah yang paling siap bahkan kemampuannya secara teknis lebih tinggi dibanding aparat pusat karena mereka paling tahu dan memahami persoalan teknis di daerah. Istilah SDM daerah tidak siap yang kami maksudkan adalah dari sisi moralitas kekuasaan. Kita tahu bahwa aparat pemerintah daerah selama ini bekerja hanya berdasarkan juklak dan juknis karena semuanya diatur pusat. Dari kondisi diatur kemudian berubah memiliki kewenangan penuh tentunya mengalami *culture shock*. Aparat pemerintah di daerah itu terkesan sangat *enjoy* dengan kekuasaan yang dipegang atau bermain dengan kekuasaan yang dimiliki. Setelah sekian tahun transisi iniberlangsung ditambah dengan adanya *pressure* dari masyarakat madani, serta LSM yang terus melakukan kontrol terhadap perilaku birokrat, maka pelan-pelan perilaku ini akan terkikis. Apalagi dengan pemilu yang akan datang dengan sistem pemilihan langsung, akuntabilitas seorang pejabat publik lebih gampang dimonitor daripada pemilihan sekarang yang proporsional.
- Saya tidak setuju dengan pernyataan bahwa membicarakan kinerja pelayanan publik hanya mimpi. Memang harus dengan mimpi dulu, sebab jika kita tidak awali dengan mimpi kapan akan terwujud. Salah satu wujud mimpi adalah kegiatan seperti ini, yaitu kita terus berdialog dengan pemerintah, melakukan *pressure* bukan dalam arti advokasi yang keras tetapi berdialog dengan penyedia layanan publik. Memang butuh kesabaran jangka panjang untuk melihat mereka akan berubah karena tuntutan keterbukaan, transparansi dan reformasi ukan mimpi. Jika aparat tidak mau berubah maka sistem yang akan mengubah mereka.
- Salah satu tujuan penelitian lapangan kami adalah untuk menentukan parameter sebelum melakukan survei yang sebenarnya. Pembuatan Standar Pelayanan Minimum itu tugasnya departemen sektoral meskipun sampai sekarang belum

tuntas, sedangkan yang kami ingin lakukan adalah menggali standar pelayanan menurut versi masyarakat, misalnya dokter tersenyum bisa masuk salah satu parameter kinerja pelayanan publik. Temuan-temuan ini sifatnya indikatif belum bersifat kuantitatif untuk mengukur perbedaan sebelum dan sesudah Otda. Misalnya bidang pendidikan, sebelum Otda nilai NEM rata-rata lima setelah Otda nilainya menjadi sepuluh. Ini merupakan *output* atau *outcome*. Namun *output* seperti ini tidak bisa berdiri sendiri. Kita mempunyai kecenderungan mengarah ke hasil yang lebih baik jika indikasi-indikasi yang bisa menunjang proses ke arah tersebut makin membaik. Contoh kasus, kalau sebelum Otda satu bangku untuk dua murid, setelah Otda satu bangku untuk empat murid ini merupakan parameter tidak langsung bahwa kondisi pendidikan ke depan menjadi kurang baik walaupun sifatnya indikatif.

- Tentang *community empowering*, ada beberapa hal yang perlu kita waspadai. Misalnya bidang kesehatan. Puskesmas di Lampung karena alasan keterbatasan anggaran pemerintah untuk sektor kesehatan, Puskesmas akan dijadikan sebagai swadana. Dari tinjauan otonomi, swadana dari segi manajemen maupun pembiayaan tidak salah. Tetapi kita perlu ingat tujuan pemerintah membuat puskesmas, yaitu untuk melayani orang miskin. Kalau dilakukan swadana, yang pertama berubah adalah tarif naik, misalnya dari yang seribu menjadi lima ribu. Jika swadana Puskesmas harus membiayai dirinya sendiri, bagaimana dampaknya terhadap orang miskin. Pemikiran-pemikiran semacam itu oleh Pemda belum dikaji lebih jauh bagaimana dampaknya nanti terhadap orang miskin. Maka untuk mengukur “community empowering” harus melibatkan target dari suatu pelayanan publik termasuk misalnya rasionalisasi tarif kesehatan.
- Mengenai soal *need assesment*, laporan kami memuat contoh kasus di Lampung. Mulai tahun 2001 penyusunan APBD Bandar Lampung didasarkan pada APBD yang berbasis masyarakat. Ada Perda yang mengatur bahwa penyusunan APBD berbasiskan masyarakat. Jadi proses pengusulan program dimulai dari tingkat kelurahan sehingga peran-serta masyarakat sangat besar. Tim pembangunan kelurahan misalnya, tidak satu pun anggotanya berasal dari birokrat. Secara mekanisme konsep ini sudah berjalan, semua usulan dari bawah naik ke atas. Tetapi begitu usulan itu naik ke atas, dalam proses realisasi di APBD usulan ini tidak terlaksana. Alasannya sederhana, dananya belum ada. Pada tahun 2002, orang-orang yang sebelumnya mau berpartisipasi menyalurkan aspirasi menjadi *ngambek*. Mereka merasa tidak ada gunanya melakukan diskusi sementara hasilnya tidak teralisasi. Akhirnya APBD yang berbasis masyarakat di Bandar Lampung tidak jalan, karena keperansertaan masyarakat hanya dianggap sebagai etalase politik. Semoga apatisisme ini tidak menjadi gejala nasional.

Tambahan Diskusi

M. Nawir (YLK Sulsel, Makassar)

- Saya ingin minta klarifikasi dan informasi dari perwakilan Bapeda: Pemda sekarang sedang menyusun indikator pelayanan publik, saya ingin mendapatkan informasi seperti apa model yang dikembangkan?
- Soal penyusunan APBD Makasar, seperti apa model penyusunannya? Sejauh mana partisipasi masyarakat ketika APBD, yang katanya hari ini, disahkan?
- Perda-perda apa saja yang sudah dihasilkan oleh Pemda Makassar selama Otda?

Fadhillah Malarangeng (Bappeda Kota Makassar)

- Yang kita susun sekarang ini adalah indikator keberhasilan program untuk konsep peduli kota dan penanggulangan kemiskinan. Perlu bapak ketahui bahwa saya baru satu bulan empat hari menjabat Kepala Bappeda Kota Makassar. Untuk saat ini kami pertama-tama mencoba melakukan *assesment* terhadap berbagai program di perkotaan.
- Selama ini indeks *management* yang digunakan dalam alokasi dana untuk seluruh kabupaten kota yang ada di Indonesia menggunakan indeks yang sama yaitu indeks Williamson yang ditetapkan empat perguruan tinggi. Makassar protes dengan penggunaan indeks ini karena itu berarti cara mengukur kebutuhan kita dengan kebutuhan daerah Jeneponto, Luwu, Pankep dan Maros adalah sama, sementara 20 persen penduduk Sulsel ada di kota Makassar. Masalah perkotaan tidak sama dengan kabupaten, karena kebanyakan masalah sosial dan kesejahteraan justru banyak menumpuk di perkotaan. Misalnya masalah eksodus pengungsi ke kota Makasar, sementara dana sosial di blok di dinas propinsi. Hal ini menyulitkan penanganan masalah di wilayah distrik.
- Untuk masalah dinas perhubungan, sekarang ini rasio kendaraan adalah 1 kendaraan setiap 6,7 meter. Seharusnya izin trayek tidak begitu saja dikeluarkan tanpa memperhitungkan berapa banyak kendaraan, dan dampaknya terhadap penghasilan sopir angkutan umum. Kemampuan untuk menghitung aspek-aspek semacam ini tidak semudah dibayangkan. Ini menyangkut kualitas SDM birokrat di Makasar, di mana 60 persen lebih adalah tamatan SMA. Dalam konteks rasionalisasi, mungkin nanti akan diperlukan kebijakan pembatasan jumlah angkutan kota. Masalahnya apakah masyarakat sudah siap?
- Tahun 2000 Kota Makassar merancang Perda sebanyak 37 perda seiring dengan perubahan struktru organisasi. Tahun 2001 ada 2 perda, sementara tahun 2002 ada 14 perda.
- Kita sudah lama mengenal Musbangdes, UDKP. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa pada saat Musbangdes berlangsung, yang hadir hanya bapak guru, lurah dan ibu PKK. Dimana aktivis perempuan? Kalau tidak diundang mereka seharusnya memprotesnya ke kelurahan. Kalau tidak ada di kelurahan ada di

LPM, karena di LPM semua bisa hadir. Pada pembahasan kebijakan publik di level yang sangat rendah kita harus berpartisipasi secara nyata. Pertanyaannya bukan dikembalikan ke atas tapi dikembalikan pada infra struktur yang ada di bawah. Proses perancangan membutuhkan waktu sembilan bulan di tingkat bawah, baru kemudian didesain menjadi APBD di kecamatan. Tahun ini semua tim harus ke bawah dengan catatan, di tingkat bawah tidak membahas usulan kegiatan tapi *need assesment*, yang harus diwarnai dengan berbagai kontribusi teman-teman dari ornop terhadap penguatan kelembagaan. Hal ini penting karena persoalan kota Makassar tidak bisa diselesaikan oleh pemerintah saja.

Pemandu	M. Nawir
Topik	Curah Pendapat

M. Nawir

Dalam sesi pertama diskusi tampak sekali persepsi kita tentang Otda dan pelayanan publik bermacam-macam, tetapi juga ada hal yang mengemuka bahwa sebenarnya Otda itu ideal tetapi dalam pelaksanaannya perlu didahului oleh banyak prasyarat. Prasyarat yang belum dipenuhi akan berpengaruh pada kinerja pelayanan publik dari birokrasi pemeritahan. Kondisi ini dirasakan selama dua tahun zterakhir. Temuan-temuan di Lombok Barat dan Bandar Lampung yang dilakukan Smeru kemungkinan kurang lebih sama jika dilakukan di Makasar. Sebuah survei yang pernah dilakukan UGM disamping yang dilakukan oleh YLK memperlihatkan bahwa kinerja birokrasi pemerintahan di Makasar, Gowa dan Maros di mata masyarakat masih buruk. Yang menarik, dari penelitian Smeru, telah terjadi perubahan-perubahan dari segi besarnya alokasi budget, sebelum dan setelah Otda. Setelah Otda budget satu sektor meningkat tapi tidak diimbangi dengan kinerja yang baik. Hal ini bertentangan dengan idealisme Otda yang bertujuan untuk mendekatkan pemerintahan dengan masyarakat. Sebaliknya, ada juga alokasi budget yang menurun setelah Otda. Penurunan ini adalah satu soal karena kemudian kondisi ini tidak mengubah secara mendasar kebijakan pelayanan publik.

Kemudian dipaparkan fakta-fakta temuan di bidang pendidikan di Lampung dan Lombok. Di Makassar terungkap masalah menyangkut sektor pendidikan, kesehatan, dan air bersih serta akte kelahiran dan transportasi yang oleh masyarakat dirasakan tidak mengalami perubahan mendasar. Diakui bahwa proses penyusunan APBD membutuhkan proses *assesment* yang lebih baik dengan parameter-parameter yang masih dicari.

Meskipun penilaian kinerja pelayanan publik pada umumnya masih buruk, telah ada usaha untuk meningkatkan pelayanan publik misalnya rencana membuat Standar Pelayanan Minimal dengan melakukan *asement* masyarakat berdasarkan prinsip *community empowering*. Yang menjadi masalah adalah menyesuaikan pemahaman terhadap arti *community empowering* ini antara pemerintah dengan masyarakat. Misalnya komite sekolah adalah satu usaha untuk melakukan pemberdayaan di bidang pendidikan, namun keberadaan komite sekolah ini dalam perkembangannya dipakai untuk menjustifikasi peningkatan biaya sekolah.

Walaupun demikian, ada harapan ke depan yang tumbuh dari diskusi kita dengan dua nara sumber. Harapan yang ditumbuhkan menjadi poin yang bisa kita rumuskan setelah diskusi dengan pemerintah kota. Yang belum kelihatan adalah pengalaman teman dari propinsi lain, Sulawesi Utara, Palu dan Kendari dan beberapa daerah kabupaten di Sulsel Kita belum tahu apa sebetulnya yang berlangsung di daerah tersebut.

Marlyn Kaunang (Swara Parampuang, Manado)

- Di Manado, para birokrat kurang mensosialisasikan Otda, sehingga masyarakat kadang-kadang bingung tentang Otda. Banyak juga anggota BPD yang walaupun mewakili masyarakat desa, mereka juga kurang memahami Otda.
- Soal APBD, banyak diwarnai kepentingan anggota dewan, misalnya alokasi anggaran untuk jalan-jalan "studi banding" ke luar negeri.

Sammy Sigar (Suara Nurani, Tomohon)

- Proses penyusunan RAPBD dalam persidangan dewan yang katanya terbuka untuk umum, kelihatannya sudah didisain sehingga program yang sudah disusun tidak bisa di rombak lagi. Jadi tidak ada lagi kemungkinan untuk membuat redesign.
- Kami mengadvokasi masyarakat yang pekuburan adatnya didirikan SUTET, saluran udara tegangan ekstra tinggi, sehingga keluar rekomedasi dari DPRD Tk I untuk memindahkan lokasinya tapi PLN tidak bisa memindahkan karena soal anggaran.

Wardah (KPI Sulteng, Palu)

- Masalah pelayanan publik di Palu adalah pemadaman listrik secara tiba-tiba oleh PLN. Pemadaman ini ada yang diberitahukan sebelumnya, ada juga yang dilakukan secara tiba-tiba sehingga banyak merusak barang elektronik (komputer) dan lainnya.
- Masalah lainnya, di pinggiran kota Palu, kawasan Kambuno, masyarakat menuntut PLN untuk mendapatkan pelayanan listrik. Dalam pemasangan instalasi, PLN hanya melayani pemasangan rumah tangga sebesar 1300 VA. Kenyataannya kebutuhan listrik untuk setiap rumah tangga tidak sampai 1300 VA, sehingga standar ini sangat memberatkan masyarakat, khususnya masyarakat yang tidak mampu seperti halnya masyarakat yang ada di kawasan Kambuno. Ini adalah salah satu kasus pelayanan publik di Palu.

Jufri Lahowu (YLK Sultra, Kendari)

- Di Sulawesi Tenggara, tim ahli gubernur yang baru adalah seorang aktivis Ornop dari Jakarta, sehingga memungkinkan teman-teman Ornop baik advokasi maupun *developmentalis* untuk terlibat memberikan masukan strategi pembangunan di Sultra. Sebagai contoh mendesak anggaran satu tahun ini, PAD akan dikembalikan semua ke kegiatan-kegiatan yang produktif ke masyarakat. Dengan demikian Ornop punya akses dalam penyusunan anggaran.

- Kita memberikan masukan supaya semua proyek dapat mengakomodir hak masyarakat. Tapi upaya ini mendapat benturan dari pengusaha. Meskipun demikian masukan ini diterima di DPRD.
- Cara-cara ini dapat membantu pemerintah daerah dalam menjalankan Otda. Dalam suksesi politik maupun jabatan-jabatan lain misalnya kepala dinas, banyak Ornop yang dapat ikut menentukan jabatan profesional seperti kepala dinas.

Ali Samad (Lephas Unhas, Makassar)

- Sebelum pelaksanaan Otda ada proyek inpres desa tertinggal yang dikelola oleh Bappenas, apakah tim Smeru sempat memantau atau tidak? Saya mau mengingatkan bahwa pada tahun 1997, ada kurang lebih 10 desa di seluruh Indonesia yang terdaftar dan mendapatkan bantuan 10 juta per bulan. Dengan Otda, apakah pemetaan jumlah desa berkurang atau bertambah? Kalau berkurang berapa jumlah riilnya karena dana alokasi untuk tiap desa masih tersedia di Bappenas.
- Di Sulsel jumlah angka usia sekolah dasar sampai sekolah menengah tingkat atas kurang lebih ada 2 juta siswa. Kebutuhan mereka, khususnya pengadaan buku untuk keperluan proses belajar mengajar cenderung berubah setiap semester, atau catur wulannya, Hal ini sangat memberatkan orang tua murid. Kami berharap kepada pemerintah daerah, agar anggaran pendidikan untuk sekolah, khususnya Makassar, sebaiknya memakai buku-buku ajar yang diterbitkan oleh penerbit di Makassar. Selama ini konsumsi bacaan yang kita terima banyak didominasi dari Jawa. Kita tidak menyadari bahwa dari 2 juta siswa sekolah, dana kita terserap hampir 3 milyar per semester. Perinciannya, satu anak sekolah membeli satu buku cetak dengan harga bervariasi antara Rp. 7000-15.000 per buah. Dengan asumsi setiap anak sekolah membeli 1-5 buku cetak sebagai bahan pelajaran dikalikan 2 juta siswa per semester kali setahun, maka jumlah sebesar itu adalah perhitungan yang sangat rasional.

Syarif Laisa (Telkom Divre VII, Makassar)

- Untuk Smeru, adakah informasi beberapa Pemda ada yang menerapkan *e-government* dalam pelaksanaan pelayanan publik. Apakah Smeru sudah melakukan penelitian sejauh mana dampak positif *e-government* terhadap peningkatan pelayanan publik.
- Menyangkut kelangkaan listrik di Palu, dari 94-94 Bank Dunia pernah memprogramkan pembangunan PLTA Danau Lindo, Sulsel. Tetapi rencana pembangunan PLTA ini ditentang oleh beberapa LSM lingkungan maupun lainnya. Rencana pabrik semen di Donggala juga gagal karena kelangkaan listrik. Sekarang masyarakat Palu menuai kelangkaan listrik dengan pemadaman bergilir.

Tambahan Penjelasan dari SMERU

Sulton Mawardi

- Smeru memang dibentuk oleh Bank Dunia. Tadinya SMERU adalah singkatan dari *sosial monitoring and early respon unit*. Dibentuk oleh Bank Dunia sebagai pasukan khusus untuk melihat dampak krisis ekonomi yang terjadi di lapangan. Dari hasil temuan Smeru, Bank Dunia membuat program secara cepat untuk mengatasi dampak krisis yang berlangsung antara tahun 1998-2000. Setelah Bank Dunia tidak lagi membiayai Smeru, kami sepakat membuat Yayasan.
- Soal ketergantungan, yaitu apakah proyek Bank Dunia setelah Otda akan menyebabkan ketergantungan rakyat pada pemerintah. Sebagai contoh kasus, seingat saya SD tidak ada yang dibangun oleh pemerintah, semuanya adalah hasil swadaya masyarakat. Kemudian proyek SD inpres masuk dengan alasan pemerintah ingin mempercepat proses pemerataan pendidikan. Akibatnya rakyat mulai tergantung pada proyek-proyek pemerintah. Pemerataan pendidikan melalui pengadaan ribuan SD inpres tidak salah tapi prosesnya kurang tepat karena pemerintah membuat SD semanya di tiap desa dengan menunjuk sendiri kontraktor secara terpusat. Akibatnya masyarakat tidak merasa terlibat sehingga akhirnya masyarakat tidak mau tahu dan masa bodoh dengan keberadaan SD Inpres. Berkaitan dengan apakah Otda merupakan proyek Bank Dunia supaya rakyat tergantung pada pemerintah, masalahnya beda dengan SD inpres. Justru dengan Otda idealnya daerah bisa mandiri.
- Mengenai *e-government*, memang benar salah satu sarana untuk memberantas KKN adalah *e-government* atau *eletrolik government*. Alasannya makin tidak ada kontak aparat dengan rakyat atau hubungan tidak langsung, peluang KKN makin kecil. Tetapi sejauh yang saya ketahui, sampai saat ini belum ada satu pun pemerintah daerah atau bahkan pusat yang sudah menerapkan *electronic government*.
- Tentang partisipasi masyarakat, sampai sekarang tampaknya aparat pemerintah masih kurang tanggap dalam mendengar aspirasi rakyat. Kalau yang menyampaikan 5-10 orang cuma sekadar diterima, tapi kalau 10.000 orang yang datang baru mau berubah sikap. Apakah tendensi semacam ini sesuatu yang sehat atau sesuatu yang menunjukkan bahwa birokrat kita sakit?
- Masalah pemda yang tidak peka terhadap aspirasi masyarakat juga saya temukan di Minahasa, khususnya dalam kasus Perda tentang judi. Ada satu kawasan di Minahasa yang akan dijadikan kawasan perjudian, dan rencana ini sudah diperdakan dalam usulan DPRD. sSatu-satunya usulan perda DPRD yang saya tahu adalah di Minahasa dan usulan itu adalah perda tentang judi. Sementara pihak gereja dan tokoh agama menentang perda tersebut, tetapi karena DPRD melihat bahwa perjudian adalah salah satu sumber penerimaan daerah, maka mereka *ngotot* memperjuangkannya dengan mengganti istilah perjudian dengan istilah hiburan rakyat.

- Tentang dana di Bappenas yang masih banyak. Memang banyak daerah yang kecewa dengan UU No.25 dan 25/99 yang mengatur perimbangan keuangan pusat dan daerah, karena hanya memasukkan sektor migas dan tambang dalam formula pembagian di luar DAU. Sementara banyak daerah lain yang tidak punya tambang dan migas, amat besar kontribusinya terhadap pusat. Misalnya cukai rokok atau daerah Sumut yang terkenal dengan perkebunan mereka. Wajar jika mereka tidak puas dengan UU No. 25 dan kondisi ini menjadi alasan membuat perda pungutan sebanyak mungkin.
- Mengenai dampak Otda terhadap dinamika politik lokal, menyangkut BPD dan sebagainya. Hal ini menarik karena selama ini kepala desa, lurah, camat seperti menjadi penguasa tunggal di daerah masing-masing. Tetapi dengan adanya BPD mereka punya saingan otoritas. Sayangnya beberapa BPD yang sempat kami amati danajak diskusi, mereka cenderung melihat semua yang dilakukan oleh kepala desa dan lurah adalah salah. Jadi keberadaan BPD hanya merecoki kepala desa atau lurah. Kalau kondisi ini dibiarkan, maka dinamika politik lokal di tingkat bawah justru menimbulkan ketegangan sosial yang makin besar. Contoh kasus, di Cirebon setelah dibentuk agenda BPD pertama adalah bagaimana cara melengserkan lurah. Saya kira fenomena ini bisa menjadi agenda LSM untuk dicermati sebagai agenda penelitian.

M. Nawir

Bahwa usaha untuk mengubah kebijakan publik tidak cukup dengan mengandalkan kemampuan-kemampuan individu maupun lewat negosiasi-negosiasi “ulang”. Dibutuhkan juga satu usaha yang terorganisir untuk menekan kebijakan pemerintah kota dengan dukungan jumlah aspirasi untuk memperbaiki keadaan. Ini merupakan satu rumusan yang menarik karena akan mempengaruhi soal efektifitas perubahan ditingkat lokal. Meskipun demikian diperlukan usaha-usaha strategis untuk mencari rumusan yang baik dengan parameter-parameter yang bisa dipakai untuk mengukur pelayanan publik yang diterima publik. Di samping perlu mendorong publik untuk lebih kritis dan mau memantau kebijakan pemda.

SESI KEDUA:

“Kebijakan Publik Pemkot Makasar dalam Era Otda”
Supomo Guntur

Moderator:
Husaimah Husain

Notulensi:
Sadaruddin

Pembicara	Supomo Guntur
Moderator	Husaimah Husain
Notulensi	Sadaruddin

Supomo Guntur, Sekda Pemkot Makassar. Lahir di Jeneponto, 13 Desember 1954. Lulusan Fakultas Ekonomi, Universitas Hasanuddin, tahun 1979. Dalam semiloka ini, dia mempresentasikan kebijakan pelayanan publik Pemerintah Kota Makassar dalam era Otda.

PEMAPARAN SUPOMO GUNTUR

Esensi Otda adalah pemberdayaan masyarakat. UU No 22 dan No 25 tahun 1999 merupakan pergeseran paradigma pemerintahan. Kalau dulu pemerintah memegang peran tunggal dalam pelaksanaan pembangunan, dengan Otda diharapkan bahwa peran tunggal semakin berkurang. Pemerintah akan bertindak sebagai fasilitator untuk melaksanakan pemerintahan. Hanya saja, pada saat dimulainya dan dilaksanakannya Otda, UU No 22 dan No 25 tahun 1999 tidak disertai dengan kelengkapan perangkat-perangkat aturan yang lebih rinci. Akibatnya terjadi *salah kaprah* dengan munculnya anggapan bahwa konsep Otda mengakibatkan beban terhadap pemerintah daerah kabupaten kota.

Bicara tentang Otda menyangkut dua hal, yaitu kewenangan dan tanggung jawab. Pada dasarnya Otda adalah desentralisasi kebijakan yang sangat memberi peluang pada kabupaten dan kota, dan secara berjenjang propinsi dan pusat, untuk membuat kebijakan publik dalam rangka mencapai tujuan pembangunan.

Dari paradigma baru dari Otda diharapkan peningkatan peran masyarakat, dan keterlibatan institusi-institusi swasta serta badan usaha yang ada di tengah masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Oleh karena itu mari kita kurangi egoisme pemerintahan mulai dari tingkat kelurahan sampai tingkat atas. Sebagai pegawai negeri antara pimpinan dan bawahan mari kita bergeser menjadi partner kerja Walaupun demikian, dengan pergeseran yang terjadi masih ada etikakehidupan yang harus dihormati.

Dengan UU No. 22, masih banyak keterbatasan yang kita miliki. Perangkat peraturan kadang-kadang keluar masuk, misalnya aturan tentang kepegawaian. Dikatakan dalam UU No. 43 sampai dengan PP 100 dan PP 99 bahwa pembina kepegawaian di tingkat kabupaten/kota adalah Bupati Walikota, di tingkat propinsi adalah Gubernur dan di tingkat pusat BKM Sekarang keluar aturan baru PP No. 9 yang mengatur kewenangan kembali ke habitatnya yang dulu. Soal yang lainnya adalah masalah SDM pemerintah. Harus diakui memang masih ada kendala keterampilan pegawai negeri dalam mengemban tugas pokoknya.

Dalam hal peran masyarakat dalam pelaksanaan Otda, , sekarang di kota Makassar sudah dibentuk LPM. Pada level tertentu telah dibentuk beberapa institusi-institusi

yang keterlibatan orang-orang di dalamnya bersifat independen. Ada komite sekolah, komite pendidikan kota. LPM diharapkan membantu eksekutif dalam pembangunan daerah.

Selanjutnya tentang kebijakan publik, dengan perubahan paradigma peran masyarakat diharapkan sudah terlibat dalam perencanaan program. Kebijakan publik yang akan dihasilkan harus didahului dengan pelibatan masyarakat oleh pemerintah kota. Pemkot sudah mempraktekkan prinsip ini, yaitu dengan mensosialisasikan baik sebelum atau sesudah dilaksanakan (uji publik). Jika interaksi antara pemerintah, masyarakat dan institusi masyarakat sudah berjalan dengan baik, maka pemberdayaan masyarakat akan bisa dicapai. Di sini yang penting adalah bagaimana membangun rasa kebersamaan.

Pelaksanaan Otda membutuhkan sumber daya berupa manusia, sarana dan dana. Sebagai contoh, Dana Alokasi Umum yang diterima Makassar untuk tahun 2002 adalah sebesar Rp. 375 milyar. Untuk mengaji pegawai sudah terpakai Rp. 373 (??) milyar, jadi sisanya hanya 2 milyar yang bisa di belanjakan ke anggaran lain. Perlu diingat bahwa jumlah pegawai di kota Makassar lebih besar daripada jumlah pegawai di tingkat propinsi. Sebelum Otda jumlah pegawai di Makassar hanya 2000 orang. Setelah Otda jumlah pegawai di kota Makassar yang di gaji adalah 14.000 orang. Akibatnya dana untuk pengisian pembangunan menjadi sangat terbatas.

Kekurangan dana semacam inilah yang mendorong semua daerah berlomba meningkatkan PAD mereka. Tetapi jika hal ini tidak dibarengi dengan kajian-kajian yang riil maka yang akan menanggung beban tersebut adalah masyarakat. Itulah sebabnya keterlibatan masyarakat dan institusi-institusi masyarakat dalam pembuatan maupun pemantauan kebijakan.

Ada beberapa tantangan yang akan dihadapi Otda. Pertama adanya sifat apatisisme dari masyarakat. Berkembang opini bahwa Otda berarti pembebanan pada masyarakat. Yang kedua adalah adanya kelompok yang mengatasnamakan masyarakat untuk kepentingan tertentu. Ketiga adalah peraturan-peraturan Otonomi Daerah yang belum lengkap. Pemerintah pusat masih enggan memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah.

yang terakhir, Otda merupakan solusi supaya kita tidak mengalami disintegrasi. Otda merupakan pemberdayaan tetapi dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan publik kuncinya adalah keterlibatan dan institusi dari masyarakat. Pertanyaannya adalah sampai sejauh mana keterlibatan masyarakat ini?

DISKUSI

Pertanyaan

Abdul Aziz (Yasmib, Makassar)

- Kesalahan yang sangat fatal dari pemahaman eksekutif tentang Otda adalah melihat Otda sebagai PAD. PAD dijadikan acuan dan yang paling gampang untuk dicari adalah pajak dan retribusi. Masih untung jika pajak dan retribusi dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat. Persoalannya banyak retribusi yang tidak jelas.
- Ketika sebuah program dikatakan sudah disosialisasikan kepada masyarakat dan LSM, yang menjadi pertanyaan adalah LSM dan masyarakat yang mana? Sebagai contoh soal JPS. Pemerintah mengatakan telah mengundang LSM, setelah kami cermati, ternyata instansi pemerintah, DPRD membuat LSM sendiri yang ujung-ujungnya adalah proyek.

Idham Arsyad (Lapar, Makassar)

- Secara konsep kita sedang memperbincangkan sesuatu yang sejak awal memang sudah salah. Semua orang tahu bahwa UU Otda lahir pada masa yang tidak tentu dan dibuat dengan gegabah serta tidak melalui pikiran yang matang Jadi apa pun implikasinya di luar harapan masyarakat. Berangkat dari hasil penelitian YLK SulseL, saya kira sudah ada indikasi yang jelas yang menunjukkan bahwa pelayanan publik masih bermasalah.
- Ruang peran serta masyarakat dibuka pada saat pembangunan sudah ada rancangan awalnya. Mana ada proyek pembangunan yang tidak menyisakan problema, misalnya proyek terminal. Di dalam proyek terminal ada orang yang kehilangan hak tata guna tanahnya. Seperti kasus terminal Daya, masyarakat harus kehilangan hak karena pembangunan. Contoh lainnya adalah kasus RS Labuang Baji. Semua pemegang kartu miskin bukannya mendapatkan pelayanan publik tetapi justru dibentak-bentak. Kemudian masalah pemasangan spanduk ternyata harus membayar, ini berarti ruang publik sudah menjadi hak pemda. Pembangunan jembatan penyeberangan di Karebosi merupakan salah satu contoh pembangunan yang tidak rasional karena seakan-akan orang yang menyeberang adalah orang yang sempurna, bagaimana dengan orang cacat?

Sitti Hadira (LPP, Bone)

Esensi Otda adalah pemberdayaan masyarakat, tapi faktanya justru sebaliknya memperdayakan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari buruknya pelayanan publik di Bone, seperti catatan meteran listrik PLN yang kurang dihitung dengan cermat. Setelah denda Telkom dilunasi, biasanya 2- 3 hari kemudian baru di pasang lagi. Juga masalah pemberdayaan perempuan masih belum terlihat. Intinya pelayanan pelayanan publik setelah Otda justru menurun di Bone.

Iswari (Kopel, Makassar)

- Pemerintah sudah merasa melibatkan publik, sementara masyarakat bertanya siapa yang dilibatkan? Di sinilah perlunya untuk duduk bersama merumuskan sistem pelibatan publik yaitu sebuah standar pelibatan yang tidak dibuat sendiri oleh pemerintah. Model pelibatan publik saat ini, yang diminta aspirasinya RT, RW, dan Lurah, bukan warga. Banyak persoalan tidak bisa diakomodasikan dalam RAPBD seperti KTP, pengurusan kartu kuning, dsb. Semuanya ini disebabkan karena kita tidak memiliki standar yang baku antara pemerintah dan masyarakat soal bagaimana melibatkan diri dalam proses pembuatan kebijakan publik. Kalau perlu standar ini di-Perda-kan, yang penyusunannya perlu melibatkan masyarakat.

Nurhawang (KPRM, Makassar)

- Menyangkut pelayanan publik, banyak sekali masyarakat yang tidak memiliki KTP. Berapa lama pengurusan KTP selesai dan berapa biayanya? Saya pernah ke kelurahan mengurus KTP di Kelurahan Maccini Sombala, ternyata biaya yang dikenakan ke saya 40 ribu rupiah. Terpaksa saya sogok aparat di kelurahan karena saya sangat membutuhkan KTP tersebut dan ternyata kalau ada uang semua bisa diselesaikan.
- Soal akte kelahiran, cucu saya tidak punya akte kelahiran. Kalau mengurus akte kelahiran kalau terlambat di catatan sipil kena denda. Saya mau tanya denda itu dikemanakan? Andaikata denda itu dijelaskan bahwa untuk masyarakat saya mengerti. Dan sekarang banyak warga di kelurahan saya yang tidak memiliki KTP dan akte kelahiran.

Rusli (Yapta-U, Makassar)

Apakah pemerintah pernah melirik masyarakat yang ada di sekitar tempat pembuangan sampah? Mereka menghadapi masalah bau, lalat, dan yang terutama masalah air bersih. Kalau air dari sumur, airnya keruh bahkan menimbulkan berbagai penyakit misalnya diare dan gatal-gatal. Melalui forum ini saya minta kepada bapak untuk mengusahakan supaya air PDAM masuk di TPA Antang. Karena berulang kali kita minta ke PDAM bahkan ke walikota di jalan Adiyaksa tahun 2001 tetapi sampai sekarang belum ada air bersih yang masuk di daerah kami.

A. Baso Ryadi (YPR, Bulukumba)

Apa yang dikemukakan Otda itu sangat baik, namun implementasinya yang tidak tercermin pada RAPBD dan APBD pemerintah daerah kabupaten di Sulsel.

Jawaban

- Desentralisasi kebijakan publik tujuannya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Sekarang ini seluruh perizinan ditangani satu kantor yaitu kantor pelayanan perizinan. Walaupun masih terbatas, tapi sudah ada standar misalnya untuk IMB maksimal 13 hari sudah harus terjawab. Selama Otda, pemerintah memang menaikkan pajak dan redistribusi karena kekurangan dana. Tetapi hal ini harus dilakukan dengan tetap berdasarkan kajian-kajian yang benar.
- Tentang sosialisasi, memang banyak kelemahan pemerintah. Di sinilah masyarakat, teman-teman LSM bisa membantu. dan kami sudah melakukan rapat dengan seluruh dokter puskesmas soal pelayanan terhadap masyarakat, bahkan dari dulu sudah, kartu untuk orang miskin dan harus mendapat pelayanan yang sebaik-baiknya. Menyangkut keluhan di RS Labuang Baji merupakan masukan untuk dinas kesehatan dan kami akan koordinasikan bersama dengan pihak dinas kesehatan.
- Tentang masalah pengaduan tetap perlu di cek di lapangan, karena sekarang banyak orang "pintar."
- Tentang pemberdayaan perempuan, kota Makassar sudah terlihat, terutama dalam hal aparat dan keterlibatan perempuan.
- Langkah awal yang sudah kami lakukan adalah *bottom-up planning*. Menyangkut standarisasi, yang penting tinggal arah yang sudah dilaksanakan sekarang dan bagaimana keterlibatan institusi masyarakat dalam rangka rencana pembangunan yang kita lakukan dan kepala Bappeda perlu tanggap terhadap persoalan tersebut.
- Harga KTP 15 ribu rupiah dan hari ke enam sudah harus diterima. Perlu juga saya sampaikan bahwa sudah ada tim pelayanan KTP dari dinas kependudukan yang secara langsung melayani di kelurahan. Di sini pak Lurah perlu menjadwalkan. Di kecamatan Tamalanrea ada tim dari dinas kependudukan yang langsung melayani pembuatan KTP dan biayanya 40 ribu rupiah termasuk akte kelahiran.
- Tentang proyek air bersih di lokasi TPA, sepanjang itu *feasible*, mengapa tidak? Tentu tetap perlu dilakukan survei.
- Salah satu kendala besar dalam pelaksanaan Otda yang dihadapi pemda adalah masalah anggaran. Sebagai gambaran, struktur anggaran tahun lalu terdiri dari anggaran rutin dan pembangunan. Sekarang yang dipakai adalah belanja langsung dan tidak langsung. Pada dasarnya anggaran rutin selalu paling besar, karena di dalamnya mencakup gaji pegawai negeri. Sekarang, setelah anggaran untuk gaji pegawai, barulah dipikirkan anggaran untuk pembangunan. Sebelumnya, gaji pegawai menjadi tanggung jawab pusat.
- Memang pada dasarnya Otda adalah untuk menyejahterakan masyarakat dalam arti mendekatkan masyarakat dari sisi pelayanan publik. Namun yang menjadi persoalan utama sejauhmana keterlibatan masyarakat secara institusi. Hal inilah yang perlu kita rumuskan bersama dengan LSM yang ada sekarang.

- Di era Otda sekarang kita tidak bisa berkata pasti. Setelah pemilu tahun 2004 pasti banyak lahir peraturan baru. Namun kita perlu satu visi bahwa pemerintah harus menyikapi masyarakat itu secara transparans dan terbuka..

Catatan dari Moderator

- Soal pelibatan masyarakat terbantah oleh hasil temuan kawan-kawan di lapangan. Bahwa persoalan pelibatan masyarakat masih jauh dari apa yang dikemukakan oleh pak Supomo.
- Sosialisasi sebelum dan sesudah (uji publik), kawan-kawan juga membantahkan bahwa persoalan uji publik hanya mengundang RT, RW, Lurah kemudian melegitimasi bahwa mereka sudah mewakili masyarakat. Demikian pula, soal sosialisasi, apakah mengundang "LSM," sudah beres sosialisasinya.
- Kita harus duduk bersama berbicara tentang sistem pelibatan masyarakat yang menjamin bahwa masyarakat dan elemen masyarakat memang betul-betul terlibat. Mengenai apa-apa yang harus dilakukan sehubungan dengan hal ini akan dibicarakan di tingkat Pemkot.

PERUMUSAN

Pemandu	M. Nawir
Topik	Perumusan

M. Nawir

Kami mencoba untuk mengingat kembali apa yang bisa kita rumuskan atau kita catat baik-baik dari point-point diskusi dengan nara sumber sampai yang terakhir. Khusus teman-teman dari kabupaten dan propinsi lain karena ini harus diakui bahwa diskusi sejak siang tadi memang mengerucut ke soal-soal kota khususnya kota Makassar dan mungkin teman-teman nanti punya gagasan sebaiknya bagaimana mengcover kebutuhan-kebutuhan relasi-relasi antar kota di setiap propinsi maupun antar kota kabupaten.

Pertama, mengenai persepsi kita tentang Otda, kita tidak menangkap sesuatu yang luar biasa dari pelaksanaan Otda selama dua tahun ini. Jadi memang sesuatu yang masih mengundang perdebatan yang tidak akan ada habisnya. Tentang Otda selalu saja ada lubang, selalu saja ada persoalan yang bertentangan dengan prinsip Otda. Dari pengalaman pemerintah kota di Makassar jelas sekali bahwa sebenarnya Otda juga menimbulkan soal-soal hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Rumusan ini berangkat dari apa yang kita temukan selama Otda, khususnya di bidang pelayanan publik. Fakta atau temuan yang yang bisa kami rangkum adalah:

Pertama, terlepas dari Otda sebagai peluang atau tantangan, ada temuan mengenai buruknya atau masih lemahnya pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, air bersih, KTP, akte kelahiran, transportasi serta sektor lain seperti masalah listrik. Di sektor-sektor tersebut pelayanan publik dinilai belum menyentuh langsung kebutuhan masyarakat atau belum mengatasi beban masyarakat miskin.

Kedua, soal pelibatan masyarakat, temuan menunjukkan bahwa apa yang diklaim sebagai partisipasi masyarakat, yang diatur dalam UU No.22 tahun 1999, tidak bisa dibuktikan di lapangan. Temuan menunjukkan bahwa, pelibatan masyarakat dalam Otda hanya bersifat formal, dengan hanya mengutamakan aparat sendiri. Artinya pelibatan masyarakat adalah pelibatan menurut cara pandang atau cara kerja dari aparat birokrasi pemerintah sendiri, bukan dari masyarakat. Dengan demikian pelibatan itu belum sesuai dengan standar yang diinginkan oleh publik.

Ketiga, soal penganggaran pembangunan daerah. Jelas bahwa proses penyusunan RAPBD bukan cuma berlangsung di kota Makassar, Bulukumba, Bone, bahkan di Manado dan Palu. Proses pelibatan dalam penyusunan masih mengandalkan pada aspek legal formal dari aparat, belum mengandalkan masyarakat untuk memberikan masukan yang berharga. Pengalaman di Kendari menunjukkan bahwa NGO dapat

mempengaruhi tim ahli dalam penyusunan anggaran. Sistem penganggaran, misalnya APBD, dulu masih mengandalkan model anggaran belanja rutin dan pembangunan. Beberapa kota di Sulsel sudah mulai menggunakan sistem anggaran kinerja, yang pertama kali dilakukan di kabupaten Takalar. Sistem penganggaran kinerja sudah dicoba di beberapa kabupaten di Sulsel, termasuk APBD Sulsel. Dengan perubahan sistem ini Ornop kadang-kadang kehilangan informasi sehingga perlu menyesuaikan diri untuk bisa membaca anggaran dengan sistem kinerja.

Catatan Penting yang Terangkum Berdasarkan Temuan Teman-teman di Atas:

- Menyangkut pelayanan publik memang sangat diperlukan adanya standar pelayanan minimal (SPM) yang sudah dimandatkan Otda. Jadi perlu dirumuskan kembali atau diartikulasikan kembali perlunya Standar Pelayanan Minimal yang diharapkan muncul dari masyarakat yang membutuhkan. Tetapi tekanan perlu diberikan kepada pemerintah untuk serius menggarap Standar Pelayanan Minimal khususnya untuk sektor-sektor yang menyangkut kebutuhan publik, misalnya pendidikan, kesehatan, air bersih, perizinan dan transportasi.
- Ada kebutuhan pembakuan mekanisme partisipasi publik. Berdasarkan pengalaman, sistem pelibatan masyarakat tidak bersifat horizontal, artinya lebih bersifat vertikal dari aparat yang tinggi sampai yang paling bawah. Akibatnya partisipasi publik tidak mewakili konstituen-konstituen atau kelompok masyarakat yang bersentuhan langsung dengan kebijakan itu. Dengan demikian muncul tuntutan adanya pembakuan model partisipasi masyarakat. Ada kebutuhan Perda tentang partisipasi masyarakat.
- Menyangkut sosialisasi kebijakan Pemda, misalnya penyusunan RAPBD atau anggaran pembangunan, penting juga dicatat bahwa mengacu pada pernyataan peserta, sosialisasi itu sebaiknya secara vertikal dan horizontal. Artinya akan lebih strategis kalau dialog seperti ini berlangsung di tingkat akar rumput. Karena semua sektor publik memang membuka ruang yang lebih luas dan langsung ke akar rumput sehingga suara akar rumput bisa langsung di dengarkan dan ditekan oleh masyarakat akar rumput atau masyarakat pengguna.
- Menyangkut peran Ornop (NGOs) atau organisasi masyarakat sipil yang lain, peran yang umum seperti mediator, dan negosiator atau advokasi menyangkut pelayanan publik, Ornop sebaiknya juga melakukan pengorganisasian di tingkat akar rumput, khususnya menyangkut pelayanan publik. Ornop mengambil peran sebagai *organizer* untuk mendorong masyarakat untuk lebih kencang dalam menekan pemerintah supaya lebih pro ke pelayanan publik. Mengikuti pernyataan pak Sulton, kadang-kadang diperlukan satu kekuatan kolektif (aspirasi) dalam jumlah besar untuk mengubah pelayanan publik.

Komentar

Muhammad Rifai (Yayasan Terang, Maros)

- Kebijakan pelibatan masyarakat harus dilembagakan, artinya partisipasi masyarakat harus di-Perda-kan. Sekarang di Maros, teman-teman banyak mendiskusikan perencanaan partisipatif yang akan di-Perda-kan.
- Dengan Perda partisipatif akan menjawab pelayanan publik atau kebijakan yang lain utamanya formulasi, implementasi hingga evaluasi kebijakan. Dengan bentuk Perda otomatis semua elemen, bukan hanya APBD, menjadi dasar partisipasi.

M. Nawir

Pendapat ini tercover dalam pembakuan partisipasi masyarakat. Memang kelembagaan pelibatan masyarakat secara partisipasi membutuhkan legalitas peraturan perundang-undangan.

Sitti Hadirah (LPP, Bone)

Di Bone sedang gencar-gencarnya masalah suksesi Bupati dan sampai hari ini belum selesai. Di Bone, sejak Orba sampai sekarang, DPRD masih tetap kuasai oleh fraksi Golkar, sehingga pada saat pemilihan yang mendominasi fraksi Golkar. Saat pemilihan berlangsung yang menyetujui hanya fraksi Golkar, sementara fraksi lain tidak hadir. Hal ini bertentangan dengan peraturan .

M. Nawir

Proses pemilihan Bupati di Bone, teman-teman di Bone tentu lebih tahu. Tetapi yang saya tangkap adalah kebutuhan untuk berjaringan antar LSM dalam isu-isu soal pelayanan publik, dalam konteks pemilihan bupati.

M. Natsir (JAM Gowa, Gowa)

Pembicara terakhir tadi, menurut saya, masih pendekatan menampung. Para pengambil kebijakan masih sebatas janji. Contoh kasus, kelompok konsumen listrik di Gowa meminta kepala ranting PLN Sungguminasa untuk mensosialisasikan pembacaan meter (cater) dan penyebaran kartu baca meter. Sampai sekarang belum ada *follow-up*, jadi memang masih sebatas janji.

M.Nawir

Masalah listrik, saya kira bukan cuma itu yang menggunakan istilah menampung. Makanya ketika mengharapka adanya proses dialog khususnya sosialisasi terbuka langsung ke akar rumput sebaiknya tidak hanya ditampung tetapi langsung ditindaklanjuti. Jadi memang perlu pengawalan terus-menerus oleh Ornop.

Iswari (Kopel, Makassar)

- Tujuan mekanisme pelibatan publik diperdakan, agar kita punya dasar untuk melakukan gugatan. Bahwa kondisi tertentu melanggar Perda karena kita tidak dilibatkan, sehingga dengan demikian berdasarkan hukum kita bisa menolak kebijakan publik.
- Untuk lebih konkret dalam pelayanan publik, mestinya sesekali kita memprogramkan kasus-kasus yang muncul bersama-sama. Misalnya kita mengadakan *hearing* per sektor dengan menginventaris persoalan yang sebenarnya misalnya masalah listrik, soal pencatatan meter, air bersih dan sebagainya. Tetapi model *hearingnya* jangan model sosialisasi.

M. Nawir

Ada usulan penajaman model-model sosialisasi, komunikasi populer publik antara birokrasi dengan masyarakat pengguna pelayanan publik, dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat berdasarkan sektor yang berkaitan. Ini sesuai dengan bayangan saya, ornop mengorganisir suatu ruang yang luas, misalnya antara sopir dengan departemen perhubungan, antara orang tua murid dengan dinas pendidikan, atau antara pengguna KTP dengan dinas catatan sipil.

A. Baso Ryadi (YPR, Bulukumba)

Usulan saya, karena pelayanan publik itu sangat erat kaitannya dengan RAPBD yang dibuat pemerintah kabupaten, maka kita perlu mengawal pembuatan RAPBD di setiap kabupaten supaya prosentase bisa berubah lebih berpihak ke rakyat.

M. Nawir

Ornop bukan hanya mengambil peran sebagai mediator dan negosiator tapi juga mengawal sampai kebijakan itu betul-betul bisa di ukur dan bisa diterima.

Husaimah Husein (LBH, Makassar)

Sebaiknya ada satu persoalan yang diprioritaskan agar hasil semiloka ini riil. Kita perlu sepakat persoalan pelayanan publik tersebut ingin dibawa kemana.

M. Nawir

Mungkin ada komentar dari teman-teman Smeru.

Nuning Akhmadi (Smeru, Jakarta)

Kami senang berkesempatan mendengar semua pendapat teman-teman tentang pelayanan publik maupun dari pihak yang memberikan pelayanan publik. Peneliti kami memang telah banyak datang ke berbagai daerah dan kami kemudian melihat apa yang terjadi di sana dan mencoba mengumpulkan aturan yang menurut mereka sangattidak partisipatif. Tentang janji untuk membawakan contoh Perda yang partisipatif, saya harus bertanya lebih dulu kepada teman-teman peneliti. Tetapi kami akan senang membantu teman-teman bila sudah mempunyai agenda yang konkret kemana kita menuju, apa yang kita bawa setelah ini, terutama untuk agenda bersama. Smeru juga menunggu masukan dari teman-teman.

M. Nawir

Dari pengalaman Smeru belum ada satu studi yang menyebutkan bahwa ada satu daerah membuat Perda yang partisipatif. Oleh karena itu rumusan agenda untuk membakukan model pelibatan masyarakat dalam kerangka Otda menjadi penting. Yang paling penting adalah memanfaatkan celah peluang soal pelayanan publik yaitu untuk mengejar aparat birokrasi untuk bertanggung jawab soal pelayanan publik.

Armin Salassa (YPR, Bulukumba)

- Banyak orang marah atau gelisah karena pelayanan publik betul-betul tidak beres. Misalnya urusan KTP dan akte kelahiran yang tidak becus. Menurut saya agenda yang penting adalah bagaimana membuat orang protes dan marah di hari sama.
- Rendahnya pelayanan publik terkait dengan sistem pemerintahan yang korup. Hal ini memang disengaja dan cara berpikir para pejabat sangat sistematis. Berarti agenda advokasi untuk mendorong pelayanan publik yang lebih baik semestinya dipikirkan atau dibangun dengan sebuah konsep yang sistematis.
- Setiap wilayah harus ada satu pusat informasi yang melakukan pengkajian mendalam soal pelayanan publik, mulai dari soal standar pelayanan minimal tiap wilayah.
- LSM juga harus bergerak untuk melakukan pengorganisasian. Di sini harus diingat bahwa LSM juga masih banyak kelemahan, bukan hanya pemda.

Jufri Lahowu (YLK Sultra, Kendari)

Penguatan masyarakat secara langsung sangat perlu untuk menuntut standar pelayanan yang kita inginkan, misalnya kita tak perlu bayar pajak atau aksi bersama dalam satu hari bersama.

M. Nawir

Agenda bersama yang dikatakan Husaemah Husein bergayung sambut dengan agenda yang ditawarkan oleh Bung Armin. Tentang pusat informasi dan kajian pelayanan publik mungkin tidak bersifat formal tapi informal yang bisa mendorong orang bicara dengan agenda yang sama.

Soal Perda ada catatan dari pak Jufri tentang sejauhmana efektifitas Perda pelibatan masyarakat dalam pelayanan publik maupun dalam penyusunan dokumen kebijakan publik. Saya masih butuh pandangan satu orang soal Perda, bagaimana Perda yang efektif atau tidak efektif.

Iswari (Kopel, Makassar)

Muara dari persoalan sebenarnya adalah proses mekanisme pembuatan kebijakan publik. Salah satu kebijakan publik yang penting adalah pembuatan RAPBD yang sering dikatakan sudah dibuat melalui proses publik. Padahal yang dimaksud proses publik menurut pemerintah adalah petunjuk teknis pemerintah kota sendiri. Perda yang partisipatif adalah Perda yang mengatur proses pelibatan publik yang standar. Dengan demikian sebuah kebijakan publik dianggap layak jika telah dibuat sesuai standar pelibatan publik yang atur oleh Perda. Dengan Perda ini kita punya dasar untuk melakukan gugatan jika ada kebijakan publik yang merugikan.

Zubair (Sopir Angkutan Kota, Makassar)

Kebijakan yang mau dirancang pemerintah kota dan DPRD menyangkut transportasi atau angkutan kota seharusnya melibatkan komunitas sopir. Tetapi karena tidak ada Perda yang mengatur keterlibatan sopir di dalam pembuatan kebijakan transportasi, maka kebijakan yang dikeluarkan tanpa input dari sopir. Dengan demikian perlu ada Perda yang mengatur perlunya keterlibatan masyarakat yang mewakili semua sopir.

M. Nawir

Ada kebutuhan mengenai standar pelayanan minimal pelayanan publik.. Beberapa daerah di pemerintahan kota kabupaten sudah mengantisipasi masalah standar pelayanan minimal dalam Otda. Soal partisipasi, kita tidak punya rumusan yang baku apakah perlu legalitas formal atau informal. Di sini peran Ornop perlu lebih diperkuat untuk melakukan pengorganisasian. Saya tidak menangkap satu suara mengenai perlu tidaknya Perda partisipatif, tetapi tanggung jawab teman-teman Ornop adalah

merumuskan Perda partisipatif yang diinginkan. Ha ini penting karena kalau kita menekan Pemda tanpa punya materi yang bisa dipertanggungjawabkan, maka kondisi ini akan menimbulkan persoalan.

Tambahan mengenai agenda bersama bagi Ornop dan masyarakat sipil mengenai perlunya gerakan sistematis untuk membangun pusat-pusat informasi kajian pelayanan publik. Agenda ini jauh lebih realitis untuk kita lakukan dalam mengawal Otda dan pelayanan publik.

LAMPIRAN

PENGALAMAN YLK SULSEL MEMEDIASI PENGADUAN PELAYANAN PUBLIK

Oleh Judy Rahardjo

Pendahuluan

Berdasar lembaga dan orientasi jasa pelayanan publik (*Public Services*) dibagi dua jenis: Profit dan Non-Profit. Pelayanan publik yang bersifat profit dikelola oleh BUMN atau Perusda (PD) seperti: PLN, Telkom, Pelni, PDAM, PD Kebersihan dan sebagainya. Pelayanan publik macam ini harus mengikuti standar pelayanan yang profesional. Sedangkan pelayanan publik yang bersifat non-profit (nir-laba) umumnya dikelola pemerintah seperti pelayanan KTP/KK (Dinas Catatan Sipil), IMB (Dinas Tata Ruang), Sertifikat Tanah (BPN) dan sebagainya. Keuntungan yang diperoleh oleh jasa pelayanan berdasarkan nilai jasa yang dikelola atau yang disediakan. Dalam era otonomi daerah atau dalam kerangka digaung-gaungkan (katanya) *good governance* (pemerintahan yang baik) yang mengandalkan empat prinsip: berdasarkan hukum (supremasi hukum), keterbukaan informasi, akuntabilitas dan partisipasi, mestinya pelayanan di sektor publik ini mempertimbangkan kebutuhan dan hak-hak konsumen, namun faktanya relatif tidak mengalami perubahan signifikan. Hal ini dapat dilihat dari ekspektasi masyarakat konsumen di Sulawesi Selatan, khususnya Makassar, kepada YLK Sulsel teramat besar yang diindikasikan dengan meningkatnya jumlah pengaduan yang disampaikan setiap tahunnya. Jenis pengaduan konsumen tidak semata-mata pada soal pangan melainkan sampai soal pelayanan publik (lihat lapiran klasifikasi pengaduan konsumen tahun 2001-2002). Pengaduan sektor publik secara akumulatif sekitar 70 persen dari jumlah seluruh pengaduan. Dari jumlah itu, rata-rata pengaduan berkisar soal ketidaksesuaian standar pelayanan yang digunakan pengelola dengan harapan atau norma yang diinginkan konsumen; kekurangtanggapan pengelola atas keluhan konsumen; dan ketidakmampuan orientasi sumberdaya pengelola dalam melayani konsumen. Dalam kasus-kasus pengaduan misalnya, kenaikan tarif, catat meter dan sebagainya.

Pelajaran yang dapat dipetik dari daftar pengaduan di sektor publik adalah, manajemen kinerja jasa pelayanan publik dan pendidikan konsumen itu sendiri. Pertama, soal manajemen kinerja jasa pelayanan publik terutama di daerah, apakah provider memahami hak-hak konsumen dan yang menarik dicermati atau dikritisi apakah Undang Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) No. 8/1999 dapat mendorong hal tersebut, karena UUPK sering disalah-kaparahi hanya "regulasi" pada sektor privat. Hal ini dapat dipahami dengan kelahiran UUPK itu sendiri, bukan lahir dari inisiatif DPR di samping UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat (18 Pebruari 1999), bukan pula tekanan konsumen, lebih tepat karena tekanan IMF yang memiliki kepetingan atas krisis Indonesia (lihat, dua acuan atas materi pembuatan UUPK: UU No. 7/1994 tentang Agreement Establishing the World Trade Organization dan UU No. 13/1997 tentang Perubahan UU No. 6/1989 tentang Paten (baca: yang direvisi akibat desakan WTO sebagai harmonisasi TRIPs). Misalnya, pasal small claim court, pasal 54: penanganan sengketa konsumen oleh majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) berjumlah ganjil sedikit-dikitnya tiga orang mewakili semua unsur (jadi, ada kemungkinan conflict of interest pemerintah sebagai unsur BPSK dengan pemerintah sebagai pengelola pelayanan publik). Sementara BPSK sendiri memiliki nuansa sentralistik daripada desentralisasi (lihat pasal 51: pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK oleh menteri, pasal 53: tugas dan wewenang BPSK diatur dalam surat keputusan menteri). UUPK juga tidak mengatur pembiayaan untuk menerapkan perundang-undangan ini, seperti operasionalisasi BPSK (tidak jelas apakah ada Perda yang bersifat delegatif untuk itu). Kedua, soal pendidikan konsumen, melihat ekspektasi konsumen yang begitu besar terhadap peran YLK Sulsel, tentu YLK Sulsel dapat menjadi modal sosial (sebagai organisasi masyarakat sipil) bagi konsumen untuk melayani dan mengartikulasikan kepentingannya. Dalam tataran itu, paling tidak orang tidak lagi salah paham bahwa peran YLK Sulsel bukan

seperti polisi yang menyidik, mengirim orang ke sel atau mengenakan sanksi atau menghukum.

Pelayanan dan Pembelaan

YLK Sulsel memiliki cara untuk mengartikulasikan kepentingan konsumen dengan membakukan dua pendekatan yaitu, pelayanan dan pembelaan hak-hak konsumen. Kedua pendekatan yang dipakai YLK Sulsel ini berangkat dari kenyataan, bahwa kondisi konsumen sangat retan di tengah percaturan kepentingan politik-ekonomi. Seringkali konsumen diperhadapkan dengan para pelanggar hak-hak konsumen yang tidak segan-segan melakukan penetrasi di berbagai wilayah publik. Bentuk pelayanan YLK Sulsel bagi konsumen meliputi:

- Pelayanan informasi, YLK Sulsel berkewajiban untuk mendesiminasikan data-data atau laporan survei/penelitian (termasuk data pengaduan/penelitian pelayanan publik) yang dapat memperkaya usaha-usaha perlindungan konsumen melalui ceramah/penyuluhan, media massa dan termasuk, pemberian data kepada mahasiswa yang melakukan penelitian untuk skripsi/disertasi/tesis. Hingga akhir tahun 1999, ada 50 mahasiswa yang melakukan penelitian di YLK Sulsel.
- Menerima pengaduan, sebagaimana sudah disinggung di atas data klasifikasi pengaduan konsumen, sampai saat ini YLK Sulsel memilih cara mediasi daripada cara litigasi (mengajukan kasus pengaduan ke meja hijau)-kecuali sewaktu kasus “kapas transgenik” YLK Sulsel bersama lima rekanan Ornop lainnya menggugat Mentan. Sebagian besar penyelesaian kasus pengaduan dilakukan dengan cara mediasi (termasuk, pelayanan publik). Sebagian lagi cara ini menemui jalan buntu, di mana pelaku usaha tidak mengindahkan sengketa yang terjadi, YLK Sulsel memilih untuk membuka kasus tersebut ke media massa. Dan mengorganisir kelompok konsumen untuk tahu dan bertindak jika terjadi kasus yang sama.

Pembelaan konsumen yang dilakukan YLK Sulsel dalam kerangka advokasi yaitu melakukan pendidikan, mengorganisir konsumen (termasuk menciptakan kader), penelitian/survei, berjangkauan dan melakukan aksi seperti negoisasi. YLK Sulsel paham bahwa produk-produk yang dikonsumsi masyarakat tidak ubahnya seperti suatu komoditas yang disamarkan atau dimanipulasi antara proses produksi dengan konsumsi. Komoditas semacam ini juga menjadi alat yang ampuh untuk membius konsumen kelas bawah dengan fantasi-fantasi kelas. Kejahatan terhadap konsumen itu justru semakin disembunyikan dalam kepentingan pertumbuhan ekonomi kapitalistik dan politik ototarianisme. Pada gilirannya, hal ini justru membawa keuntungan bagi para produsen itu untuk segera menjadi gurita raksasa yang siap menjerat kesadaran konsumen, sekaligus bergerak memecahkan solidaritas konsumen. YLK Sulsel sendiri terus menerus memfasilitasi perjuangan bagaimana solidaritas konsumen terwujud dan lebih kuat. Tentu hal ini tidak semudah membalikan kedua telapak tangan. Dalam banyak pelajaran di lapangan menunjukkan, bahwa solidaritas konsumen dapat dibangun dengan cara-cara sederhana yang dekat dengan masyarakat. Intinya, bagaimana konsumen keluar dari budaya bisu dan bisa bertindak kritis. Beberapa kelompok konsumen mempratikkan dengan cara menggalang konsumen yang bernasib sama dan mengartikulasikan pengaduannya lewat media atau bertatap muka dengan produsen. Misalnya, kelompok konsumen listrik. Mereka dapat menghitung kecurangan yang ditimbulkan oleh PLN dan membuat argumen yang kuat untuk itu ketika bertemu dengan pejabat PLN. Untuk menguatkan kelompok konsumen, YLK Sulsel memfasilitasi banyak jaringan di antara mereka antara lain, Jaringan Masyarakat Peduli Pelayanan Publik, Jaringan Petani Organik dan Jaringan Konsumen Kesehatan Reproduksi. Jaringan-jaringan ini penting artinya sebagai dasar untuk memulai gerakan konsumen. Jaringan Masyarakat Peduli Pelayanan Publik misalnya, mengorientasikan agenda kegiatannya dengan membangun

keawasan konsumen terhadap jasa pelayanan publik sampai membaca “kecurangan” dalam APBD.

Penelitian Pelayanan Publik

Penelitian merupakan hal penting dalam advokasi terutama sebagai data pengorganisasian dan tekanan politis untuk mengagendakan perubahan. Telah disinggung di atas, sekitar 70 persen jumlah pengaduan merupakan pengaduan terhadap jasa pelayanan publik (di tingkat daerah yang menonjol misalnya, PDAM, Sampah/Kebersihan dan KTP). YLK Sulsel bekerjasama dengan IPCOS melihat kembali jumlah tersebut dengan penilaian atau apresiasi masyarakat terhadap pelayanan publik di tiga kecamatan di Makassar yaitu Makassar, Rappocini dan Biringkanaya. Ketiga tempat ini dipilih karena tingkat kepadatan penduduk (padat, agak padat dan kurang padat)-lihat lampiran data penduduk. Penelitian ini hanya mengambil sample 60 responden di ketiga kecamatan, dengan waktu penelitian 19-27 Maret 2003.

Dari hasil penelitian ini menyebutkan, posisi kecamatan dapat mewakili penilaian. Pada sektor pengelolaan air minum (sebagai contoh diantara layanan Dinas Kebersihan, layanan Dinas Kesehatan dan layanan Dinas Pendidikan) di Kota Makassar, responden di kecamatan Biringkanaya bergerak pada penilaian sangat tidak puas, tidak puas sampai biasa saja, dibandingkan dengan Kecamatan Rappocini yang bergerak dari tidak puas sampai puas. Hal ini berkaitan dengan kinerja PDAM di ketiga kecamatan ini. Dari 60 responden, hanya 34 responden yang menggunakan jasa PDAM, 14 responden menggunakan sumur/pompa pribadi dan 2 responden menggunakan gerobak air untuk memenuhi kebutuhan air minum, cuci dan mandi. Meskipun bagi sebagian besar 34 responden menilai biaya pasang baru “terjangkau”, demikian pula bagi responden kecamatan Biringkanaya, namun responden di Rappocini bergerak dari nilai “sangat mahal” sampai “terjangkau”. Penilaian yang sama juga tercermin pada prosedur pasang baru, yang justru penilaian “mudah tapi tak pasti” merupakan pilihan terbesar responden di Makassar dan Biringkanaya. Faktor kepastian (penilaian sangat sulit sampai cukup mudah) dapat diuji pada penilaian waktu tunggu (dari pendaftaran sampai air mengalir), responden di ketiga kecamatan memilih penilaian “tidak tentu”, terutama responden Rappocini. Begitu pula soal biaya abonemen dan pemakaian air, di mana penilaian 34 responden hanya bergerak dari sangat mahal sampai terjangkau. Sementara volume air PDAM dari penilaian responden sangat tidak merata, responden Rappocini misalnya memberikan penilaian dari kurang, cukup sampai lebih dari cukup, sedangkan di Biringkanaya, responden menilai dari cukup ke kurang. Dari data di atas, nampak bahwa PDAM relatif (dengan suara yang diwakili 34 responden) kurang memiliki akuntabilitas publik yang harusnya menyesuaikan harapan atau norma konsumen dengan standar pelayanan, seperti kurangnya kepastian (prosedur, waktu dan biaya/tarif) dan kurangnya keadilan (biaya/tarif dengan volume air). Jadi, hal ini sebagai salah satu pemahaman mengapa pengaduan terhadap PDAM cukup tinggi.

Rekomendasi

1. Dengan besaran pengaduan dan apresiasi (penilaian) masyarakat terhadap pelayanan publik, diharapkan pengelola pelayanan publik dapat mengkonstruksikan kembali standar pelayanan (hak dan kewajiban konsumen dan pengelola yang sama-sama menguntungkan) dan penilaian kebutuhan/norma masyarakat.
2. Apresiasi masyarakat terhadap pelayanan publik merupakan hal penting dalam akuntabilitas publik yang perlu tumbuhkan terus menerus, sebagai bagian perbaikan manajemen kinerja pengelola pelayanan publik.

OTONOMI DAERAH DAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK STUDI KASUS DI KABUPATEN LOMBOK BARAT DAN KOTA BANDAR LAMPUNG

Oleh: Sulton Mawardi

I. Pendahuluan

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, mekanisme manajemen pelayanan publik mengalami perubahan. Jika sebelumnya semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan pemerintah pusat (kecuali bidang-bidang tertentu yang diserahkan kepada daerah otonom), sekarang kondisinya terbalik. Pada saat ini secara umum semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan daerah otonom, kecuali beberapa bidang saja¹ yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Dengan demikian pemberlakuan UU No. 22, 1999 secara mendasar telah mengubah pelaksanaan dan penanggungjawab pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagai suatu koreksi terhadap paradigma kebijakan yang lama, secara konseptual pelaksanaan kebijakan otonomi daerah seharusnya mampu mendekatkan, memperbaiki, mengefektifkan, dan mengefisienkan sistem dan kinerja layanan publik. Prasyarat untuk merealisasikan konsep ideal ini antara lain adalah pemerintahan (di daerah) dijalankan secara transparan, akuntabel, dan memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat. Tetapi sayangnya, prasyarat demikian nampaknya masih sulit untuk diwujudkan (setidaknya untuk saat ini). Kondisi aparat pemerintah misalnya, oleh Presiden Megawati Soekarnoputri bahkan disebut sebagai “*keranjang sampah*”.

Upaya perbaikan layanan publik dan upaya untuk merubah pemerintahan supaya lebih berkemampuan, bersih, dan memihak kepada rakyat merupakan proses yang membutuhkan waktu panjang. Dari sudut pandang ini pelaksanaan otonomi daerah pada tahun-tahun awal dapat disebut sebagai langkah permulaan untuk memperbaiki kedua kondisi tersebut. Jika langkah awal ini berlangsung dengan baik, ada harapan besar untuk melihat keberhasilannya di masa depan. Jika hal sebaliknya yang terjadi, maka upaya untuk meluruskannya seharusnya merupakan agenda semua pihak untuk berperan serta. Atas dasar pemikiran demikian, mulai tahun 2002 SMERU melakukan kajian untuk mengamati dan menganalisis perubahan pelayanan pemerintah kepada masyarakat setelah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. SMERU memfokuskan 3 (tiga) bidang kajian dari 11 (sebelas) bidang kewenangan wajib yang berdasarkan UU No. 22, 1999 menjadi kewenangan daerah otonom, yaitu: bidang kesehatan, pendidikan, dan ke-PU-an. Dari 12 daerah sample terpilih², kajian awal dilakukan di Kabupaten Lombok Barat dan Kota Bandar Lampung. Selain untuk tujuan tersebut, pada dua kali kunjungan lapangan ini digunakan pula sebagai kegiatan pengembangan kuesioner standar yang nantinya akan digunakan sebagai instrumen survei untuk daerah sampel lainnya.

Dampak desentralisasi dan otonomi daerah terhadap kinerja pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan tersebut melalui indikator-indikator terukur tertentu. Salah satu aspek yang dipakai untuk mengukur dampak tersebut dapat dievaluasi melalui tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemda. Mengingat pelaksanaan kebijakan otonomi baru memasuki tahun kedua, maka dampaknya masih sulit diamati. Meskipun demikian,

¹ Bidang-bidang yang dimaksud adalah politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 UU No. 22, 1999).

² Kabupaten : Karo (Sumut), Solok (Sumbar), Kudus (Jateng), Ponorogo (Jatim), Lombok Barat (NTB), Sumba Timur (NTT), .Sanggau (Kalbar), Soppeng (Sulsel), Minahasa (Sulut), Kota : Bandar Lampung (Lampung), Sukabumi (Jabar), Banjarmasin (Kalsel).

kecenderungan yang terjadi dapat dievaluasi melalui kebijakan pemda yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan indikator yang akan diukur. Oleh karena itu untuk melihat kinerja pelayanan pemerintah daerah pada kajian awal ini lebih didasarkan pada opini dan atau pengalaman para nara sumber serta data penunjang yang tersedia.

Pada tahap sekarang, kinerja pelayanan pemda antara lain dicerminkan oleh kebijakan alokasi anggaran sektoral dalam APBD. Makin besar anggaran belanja (pembangunan) yang dialokasikan ke dalam suatu sektor (baik absolut maupun relatif), makin besar perhatian pemda terhadap sektor itu, dan makin terbuka peluang bagi terciptanya kinerja pelayanan yang lebih baik untuk sektor tersebut. Sementara itu untuk melihat dampak otonomi daerah terhadap usaha penciptaan pemerintahan yang bersih dan berkemampuan, salah satu pendekatan indikatif yang dapat digunakan adalah dengan melihat perubahan yang terjadi dalam proses pengadaan dan atau pengerjaan program/proyek yang didanai oleh APBD.

II. Beberapa Temuan

1. Tahun-tahun awal pelaksanaan otonomi daerah merupakan periode transisi sistem pemerintahan. Oleh karenanya pemerintah Kabupaten Lombok Barat, Kota Bandar Lampung dan juga banyak daerah lain lebih banyak melakukan konsolidasi internal pemerintahan, seperti pembenahan struktur organisasi dan kepegawaiannya. Oleh kalangan di luar birokrasi pemerintahan, proses penataan tersebut cenderung dinilai lambat, dan menimbulkan kesan seakan-akan hal itu tidak lebih dari sekedar proses bagi-bagi kekuasaan antar elite daerah. Lambatnya proses penataan itu juga mengindikasikan bahwa sebenarnya SDM aparat pemerintah kabupaten/pemkota belum siap melaksanakan otonomi daerah. Akibat akhirnya adalah pelayanan publik menjadi makin merosot. Dengan kata lain pelaksanaan otonomi daerah membuat pelayanan publik mundur, dan hal ini sebenarnya juga akibat dari sikap aparat pemerintah yang umumnya belum berubah, yakni belum mau menempatkan diri dan bersikap sebagai pelayan masyarakat. Implikasinya, otonomi daerah cenderung diterjemahkan sebagai kekuasaan untuk mengatur kepentingannya sendiri, bukan mengatur kepentingan masyarakat yang seharusnya dilayani.
2. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjadi lebih kuat setelah otda, tidak mendorong perbaikan pelayanan pemda kepada masyarakat, karena anggota dewan cenderung lebih memikirkan kepentingan dirinya. Hal itu terlihat antara lain dari perkembangan anggaran belanja untuk rumah tangga DPRD yang terus meningkat (tajam) dalam tiga tahun terakhir.

Sektor Pendidikan

1. Aspek koordinasi dan pengawasan.

Kalangan birokrat pemerintah propinsi umumnya menilai bahwa pelaksanaan otonomi daerah cenderung mempunyai dampak negatif, karena masing-masing pihak cenderung mengedepankan egonya, sehingga koordinasi antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten menjadi lemah dan berjalan sendiri-sendiri. Aspek pengawasan menjadi nihil, sehingga pemerintah kabupaten cenderung menerapkan kebijakan yang terkesan semauanya sendiri.

2. Aspek mutu pendidikan

Dengan adanya otonomi daerah kondisi pendidikan dasar justru makin memprihatinkan, tidak terurus, karena sepertinya pemkab tidak lagi mau mengurusnya. Beberapa indikasinya antara lain makin memburuknya kondisi fisik bangunan sekolah, makin berkurangnya sarana penunjang proses belajar-mengajar dan dana operasional sekolah (DOP), serta terhentinya kegiatan peningkatan kualitas tenaga pengajar.

3. Aspek alokasi anggaran.

Sebagian permasalahan yang dihadapi sektor pendidikan sebenarnya mempunyai keterkaitan erat dengan persoalan anggaran. Pertanyaannya sekarang apakah memang benar anggaran belanja (pembangunan) yang dialokasikan kepada sektor pendidikan mengalami penurunan setelah diberlakukannya otonomi daerah? Kasus di Lombok Barat berbeda dengan kasus di Bandar Lampung, tetapi menelorkan kondisi serupa, yakni makin memburuknya kinerja pelayanan di bidang pendidikan dasar.

Sektor Kesehatan

1. Baik di Lombok Barat maupun Bandar Lampung, anggaran APBD yang dialokasikan untuk sektor kesehatan mengalami peningkatan. Namun demikian, peningkatan ini masih jauh di bawah jumlah dana sektoral sebelumnya. Beberapa akibatnya :
 - ◆ Dropping obat ke Puskesmas lebih lama dibandingkan sebelum otda, dan jumlahnya juga terbatas.
 - ◆ Alokasi dana untuk kegiatan operasional Puskesmas jauh berkurang sehingga mengakibatkan kegiatan-kegiatan yang bersifat preventif dan atau pembinaan kesehatan masyarakat menjadi berkurang.
2. Otonomi daerah justru menghapuskan otonomi Puskesmas dalam hal perencanaan dan pelaksanaan kegiatan.
3. Pengangkatan tenaga medis masih diwarnai KKN.

Sektor Infrastruktur

1. Dengan adanya otda, khususnya kondisi jalan dan irigasi, bukannya bertambah baik tetapi justru sebaliknya. Menurut sebagian besar responden, jika dulu jalan-jalan bersih dan terpelihara dengan baik, sekarang terlantar. Demikian juga saluran irigasi dan saluran pembuangan air di sepanjang jalan (got) sekarang kondisinya kotor dan sepertinya tidak ada lagi instansi yang bertanggung jawab mengelolanya. Untuk menggambarkan kondisi yang terjadi sekarang, mereka menyatakan "di jaman otda ini pembangunan justru menjadi sepi".
2. Pelaksanaan otda nampaknya tidak membuat praktek KKN menjadi berkurang, tetapi justru makin marak. Seorang responden (kontraktor) menggambarkan "Jika waktu jaman orla dulu KKN dilakukan di bawah meja, dan di masa orba di atas meja, maka KKN di jaman otda ini sungguh keterlaluan, karena mejanya sekalian ikut diambil". Jika dulu KKN umumnya hanya melibatkan eksekutif, sekarang pihak legislatifpun ikut bermain sehingga yang terjadi adalah KKN kolektif.

III. Penutup

Fenomena kinerja layanan publik di daerah sample mengindikasikan bahwa kualitas prasarana dan sarana di tiga bidang yang diamati cenderung makin menurun. Masalahnya ternyata tidak semata-mata terletak pada persoalan ketersediaan dana, melainkan juga disebabkan oleh tiadanya perubahan paradigma aparat pemerintah dalam menjalankan otonomi daerah. Mekanisme sistem pemerintahan yang telah berubah tidak diikuti oleh perubahan orientasi kebijakan (untuk kepentingan publik) dan perilaku pejabat publik (menuju *good governance*). Kondisi demikian memperkuat dugaan bahwa aparat pemerintah daerah pada umumnya masih lebih menempatkan diri sebagai “penguasa”, dan bukan sebagai aparat yang siap melayani masyarakat. Otonomi daerah yang berarti kewenangan mengurus pemerintahan daerah sendiri mengalami bias, dan cenderung tereduksi menjadi kewenangan untuk mengurus kepentingan kelompok elite daerah sendiri. Praktek penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku saat ini justru memberikan ruang yang cukup longgar bagi berlangsungnya KKN (kolektif).

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM ERA OTONOMI DAERAH DI KOTA MAKASSAR: IMPLEMENTASI DAN TANTANGANNYA KE DEPAN³

Oleh: H.B. Amiruddin Maula⁴

Pengantar

Memasuki era otonomi daerah, banyak harapan masyarakat tercurah kepada pemerintah untuk segera memberi pelayanan terbaik, mengeluarkan kebijakan yang memihak, dan adanya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan, secara umum, mengalami perubahan paradigma yang mengedepankan transparansi, adil, jujur dan memberi rahmat kepada seluruh elemen dan komponen yang menjadi kepentingan masyarakat. Pada saat yang sama, terdengar bahwa otonomi daerah itu justru yang merasakannya atau yang *euforia* adalah kalangan birokrasi pemerintahan. Alasan yang dikemukakannya, dengan melihat indikator pembiayaan yang ada dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tidak sepenuhnya benar.

Implementasi otonomi daerah pada Januari 2001, sesungguhnya tidak disertai dengan perangkat peraturan pelaksanaan yang melingkupinya, sehingga melahirkan distorsi bagi daerah Kabupaten/Kota, yang kemudian muncul *statement* seolah-olah pemerintah Kabupaten/Kota sebagai basis otonomi daerah dengan berazas desentralisasi itu, tidak siap melaksanakannya atau kebablasan. Sungguh pun demikian, bagi kita bahwa otonomi daerah menjadi sesuatu yang harus mendapat perhatian dan terus dipacu, seraya mengamati dinamika perkembangan dan cara merespon kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Bahwa otonomi daerah mengandung filosofi adanya pemberdayaan masyarakat, sangat sesuai dengan perkembangan zaman dan hakekatnya adalah *empowerment* itu hanya bisa terjadi ketika pemerintah berada dalam posisi yang memberi kontribusi tinggi kepada masyarakat, di lain pihak masyarakat juga secara kreatif mengapresiasi dirinya untuk dapat bersama sama dengan pemerintah mewujudkan apa yang disebut pemerintahan yang baik (*good governance*). Jadi, pada prinsipnya, pemerintah, swasta dan masyarakat satu kesatuan yang tak terpisahkan serta saling mendukung dalam mengaplikasikannya. Tidak lagi bisa diharapkan semata dan menjadikan pemerintah sebagai institusi yang mengambil kebijakan, juga pemerintah harus mengakomodir aspirasi masyarakat dengan intensitas tinggi.

Untuk lebih memahami uraian sebagaimana judul di atas, maka disusun dengan sistematika, sebagai berikut:

- **Pengantar**
- **Otonomi Daerah dalam Pengambilan Kebijakan Publik**
- **Peran Masyarakat sebagai Mitra dalam Pengambilan Kebijakan**
- **Implementasi Otonomi Daerah ke Depan dan Tantangannya**
- **Kesimpulan**

³ Disajikan pada semiloka Regional Ornop” menilai Otonomi Daerah dari Kemajuan Pelayanan Publik, 8 April 2003 di Hotel Losari Beach, Makassar

⁴ Walikota Makassar

Otonomi Daerah dalam Pengambilan Kebijakan Publik

Filosofi dasar pemberlakuan otonomi daerah sesungguhnya adalah, **pertama**, tumbuhnya kreatifitas rakyat dan pemerintah dalam menggali potensi daerahnya menuju terciptanya masyarakat yang makmur dan sejahtera di satu sisi, sisi lainnya pergerakan dan penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan optimal serta maksimum yang juga bermuara pada pemberian manfaat cukup besar kepada masyarakat. **Kedua**, mendekatkan pelayanan, memangkas birokrasi pelaksanaan pemerintahan, serta memberi layanan yang baik kepada *stakeholder*, pada saat yang sama, pelibatan seluruh komponen berkepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Kedua filosofi dasar otonomi daerah berbasis desentralisasi tadi, hanya dapat direalisasikan sepanjang adanya pengertian yang sama membangun potensi yang dimiliki untuk itu. Sehingga dalam pengambilan keputusan untuk memberlakukan suatu kebijakan yang berhubungan dengan publik hendaknya terjadi hubungan komunikasi dan korelasi yang cukup tinggi. Kita tidak lagi pada posisi yang menjadi satu satunya pihak yang menentukan segalanya.

Pengalaman selama kurun waktu tiga dekade lebih terakhir, menunjukkan betapa rentannya fondasi penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan dengan otoritarian pada skala besar. Ranah politik dan demokrasi yang hendak dibangun tidak tercapai, sebab kita dapat memberi penyikapan kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Cara seperti ini, telah melahirkan *dikotomi* dan *distorsi* dalam membangun sistem yang kuat. Maka apa yang disaksikan adalah **hancurnya peradaban berpemerintahan**, sehingga ketika kita mendapatkan badai krisis, kita sangat sulit keluar dari krisis multi dimensi yang sudah berlangsung dalam enam tahun terakhir. Oleh karenanya, suatu **kebijakan publik** harus mendapatkan **uji publik** dan telah sesuai dengan indikator kepentingan untuk semua pihak serta **tidak menafikan pihak lainnya**.

Kota Makassar sebagai ibukota Propinsi Sulawesi Selatan menjadi parameter dan barometer untuk mengukur tingkat keberhasilan pengambilan suatu kebijakan yang berorientasi publik. Tentu saja, harus, diakui, bahwa dalam merencanakan kebijakan tersebut telah dipertimbangkan sematang mungkin dengan menggunakan kriteria tertentu, tetapi hal itu tidak dapat memberi kepuasan kepada semua pihak, khususnya di era otonomi daerah seperti sekarang. Namun, di sinilah kita harus membangun kesadaran, bahwa perbedaan dalam cara memandang demi untuk kepentingan banyak pihak harus mendapat penghargaan dan penghormatan sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi. Kita tidak bisa terus berada dalam posisi menentang sementara lebih banyak memberikan persetujuan, misalnya. Kita juga tidak bisa berdalih dibalik atas nama rakyat ketika sebuah keputusan telah diambil. Inilah persoalan, sekaligus menjalin keterkaitan **berkesadaran dalam pemerintahan**, juga dalam **berdemokrasi**. Bahwa banyak ataupun kelompok yang memberi penolakan atas suatu kebijakan publik yang diberlakukan, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi rakyat yang diakui menurut konstitusi, telah memberikan persetujuan secara institusi harus dihormati, meskipun dalam pengambilan keputusan masih ada yang menolak, atau masih ada yang belum memahami secara utuh esensi dasar kebijakan tersebut, akan tetapi karena itu telah mendapatkan persetujuan menurut institusinya, maka itupun harus dihormati dan ditaati, seraya tidak tertutup kemungkinan untuk juga mempertimbangkan suara rakyat yang telah teruji setelah kebijakan itu diberlakukan yang ternyata justru menyengsarakan rakyat, atau merusak tatanan kedaerahan yang dilaksanakan secara prosedural dan melalui mekanisme konstitusional.

Olehnya itu, ke depan pemerintah kota Makassar selalu membuka ruang komunikasi dan interaksi dengan rakyat dalam pengambilan keputusan atas suatu kebijakan yang akan diberlakukan, di mana pelibatan rakyat yang dibangun itu selalu berada dalam koridor **sipakatau sipakalebbi**. Yang tidak dimaknai sebagai pemaksaan kehendak, dilain pihak mengintimidasi pihak lainnya. Dan peran aktif masyarakat dalam memberi penyikapannya, seyogianya dilingkupi oleh sikap karakteristik daerah yang selalu **menjunjung peradaban**.

Jadi, tidak boleh terbangun pesepsi bahwa otonomi daerah hanya memberi kegunaan pada kalangan pemerintahan, seperti banyak tengaran pihak, dan tidak pula bahwa otonomi daerah sebagai kebebasan tanpa bertanggung jawab, namun **bersama sama memberi pemberdayaan untuk semua**.

Peran Masyarakat sebagai Mitra dalam Pengambilan Kebijakan

Sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa, peran aktif masyarakat ataupun elemen masyarakat yang memiliki kepedulian tinggi terhadap praktek pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan kemasyarakatan, tidak semata mata menjadi perhatian sekaligus **pusat pengeluhan kepada pemerintah saja**. Kita ingin agar masyarakat lebih banyak berperan. Masyarakat diperlakukan sebagai subyek pembangunan, tidak lagi sebagai obyek pemerasan pemerintah yang mungkin selama ini dirasakan cukup mengganggu dan mematikan kreatifitas itu. Di era otonomi daerah sekarang dan ke depan, diharapkan peran pemerintah sebagai fasilitator dan mediator dari seluruh kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang dalam berpemerintahan diarahkan oleh pemerintah. Jadi pada dasarnya, pemerintah tidak lagi menjadi pemeran tunggal dan menentukan seluruh keinginannya, tetapi memberi ruang luas kepada masyarakat untuk tidak sekedar memberikan masukan, namun berdiri sebagai pihak yang dapat menjadi sumber inspirasi atas aspirasi yang berkembang yang dapat memajukan daerahnya. Oleh karena itu, sikap mengkritisi pada semua aspek kedaerahan yang diselenggarakan pemerintah, tidak sekedar untuk itu, tetapi upaya membangun kesadaran bersama supaya berjalannya suatu kebijakan dapat diwujudkan pada tujuan yang telah mendapat kesepakatan bersama, atau lebih banyak disepakati pihak yang telah sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sisi penting yang harus mendapat penekanan, melalui kesempatan yang apik ini, agar kesadaran untuk tidak beralih atas nama rakyat atau berdiri di tengah-tengah pertentangan dibalik kekuatan rakyat perlu dielemenir, karena pada akhirnya ketika hal ini berlangsung terus menerus, maka yang akan terjadi adalah **pematian kreatifitas** rakyat itu sendiri, mestinya keberatan atau penolakan atas suatu kebijakan yang diberlakukan, didiskusikan secara intensif dengan mengedapankan sikap untuk saling memberi untuk membangun pengertian dan dalam mencapai tujuan yang sama, dan menafikan sesuatu yang sesungguhnya tidak terlalu esensial dan krusial untuk dipermasalahkan. Karena demokrasi sebagai tujuan penting dalam memberlakukan otonomi daerah itu adalah, menghargai perbedaan tetapi tidak memaksakan kehendak dan tidak menghargai konstitusi di tengah-tengah kita ingin menegakan supremasi hukum. Namun apapun adanya, semuanya terpulung kepada rakyat untuk menentukan harga diri, peradaban untuk generasi pelanjut.

Implementasi Otonomi Daerah dan Tantangannya

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan suatu solusi yang masih dianggap perlu untuk memberdayakan masyarakat di daerah, dan penangkal terjadinya disintegritas bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat daerah, serta terwujudnya pelayanan pemerintahan yang semakin dekat dengan masyarakat, dimana pelibatan masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah untuk melahirkan suatu kebijakan, program maupun kegiatan betul-betul berdasarkan kebutuhan masyarakat.

Meskipun disadari bahwa sesungguhnya otonomi daerah bukan merupakan hal baru dalam perjalanan sejarah bangsa ini, tetapi dalam penerapannya tidak pernah berjalan optimal, maka dianggap bahwa setelah pemberlakuan Undang-Undang no.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang no.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, serta perangkat peraturan yang melingkupinya, telah memberi **kebangunan awal** daerah Kabupaten/Kota yang merupakan basis otonomi daerah untuk dapat mengoptimalisasi potensinya demi untuk kemaslahatan masyarakat.

Disadari pula, dalam perjalanannya, otonomi daerah sepertinya dijalankan setengah hati oleh pemerintah pusat, yang tidak mau kehilangan sejumlah kewenangannya seperti digariskan undang-undang, namun daerah tidak boleh terhambat dengan itu. Karenanya, pada prinsipnya pemerintah daerah Kabupaten/Kota sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka daerah Kabupaten/Kota dapat menjalankan fungsi pemerintahan untuk membuka ruang interaksi dengan masyarakat.

Tantangannya ke depan, kembali kepada masyarakat dan pemerintah daerah agar upaya untuk lebih banyak memainkan peran dalam kerangka pengejawantahkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, jauh lebih penting.

Kesimpulan

Otonomi Daerah dan Pengambilan Kebijakan Publik dua sisi yang tak terpisahkan dan merupakan **inti dari adanya kedaulatan rakyat**, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan harus memberi ruang pelibatan yang cukup kepada masyarakat yang diperlakukan sebagai subyek dari pelaksanaannya itu.

Sementara harus disadari pula bahwa, perbedaan merupakan **ritme** dari demokrasi yang harus dikedepankan dan tidak dipaksakan, ketika suatu kebijakan yang telah diambil melalui mekanisme dan prosedur sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Dan pada dasarnya, otonomi daerah merupakan solusi alternatif untuk mengeluarkan anak bangsa dari krisis multi dimensi, yang diorientasikan pada upaya upaya positif membangun daerah dalam lingkup negara kesatuan republik Indonesia.