

STANDAR PELAYANAN DI ERA DESENTRALISASI SERVICE STANDARDS IN THE DECENTRALIZATION ERA



Kinerja-USAID

Dalam era desentralisasi, akses dan mutu pelayanan dasar menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (pemda). Salah satu cara untuk mencapai pelayanan yang berkualitas adalah dengan menetapkan standar untuk menilai dan menjaga kualitas pelayanan yang diberikan.

Edisi ini membahas pelaksanaan standar pelayanan (SP) di Indonesia dan memaparkan temuan studi SMERU (yang didukung oleh Kinerja-USAID) tentang penerapan SP di tiga kabupaten/kota, yaitu Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo. Fokus studi adalah pada penerapan SP pendidikan dan kesehatan, baik dari sisi penyedia layanan—yakni satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit pelayanan—maupun dari sisi pengguna layanan yang mencakup *multistakeholder forum* (MSF).

In the era of decentralization, access to and the quality of basic services are the responsibility of local governments. One way to achieve quality services is to implement standards to assess and maintain the quality of services provided.

*This edition discusses the implementation of service standards in Indonesia, and details the findings of a study by SMERU (supported by Kinerja-USAID) on this topic in three kabupaten/kota (districts/cities)—Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo. The study focuses on the implementation of education and health service delivery standards by service providers—local government working units (SKPD) and service delivery units—and service users, including *multistakeholder forums* (MSF).*

DARI EDITOR	2
FROM THE EDITOR	
FOKUS KAJIAN	3
FOCUS ON	
Pengintegrasian Pelayanan Publik ke dalam Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah <i>Integrating Public Services into Regional Government Planning and Budgeting</i>	
DATA BERKATA	11
AND THE DATA SAYS	
Berbagai Standar Pelayanan, Satu Benang Merah <i>Various Standards of Service, One Common Thread</i>	
DARI LAPANGAN	19
FROM THE FIELD	
- Peran Media Lokal dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Kabupaten Luwu Utara <i>The Role of Local Media in Improving Public Service Delivery in Kabupaten Luwu Utara</i>	
- Peran Unit Pelayanan dalam Perbaikan Data Pelayanan Publik di Kota Singkawang <i>The Role of Service Units in Improving Public Service Data in Kota Singkawang</i>	
- Peran <i>Multistakeholder Forum</i> (MSF) dalam Mendorong Peningkatan Pelayanan Publik: Pembelajaran Dari Kota Probolinggo <i>The Role of Multistakeholder Forum (MSF) in Promoting Public Service Improvement Lessons Learned From Kota Probolinggo</i>	
OPINI	31
OPINION	
Dasar Pemikiran di Balik Standar Pelayanan dan Beberapa Contoh Praktik Baik <i>Principles Underlying the Service Standards and Examples of Best Practices</i>	
KABAR DARI LSM	39
NEWS FROM NGOs	
Penyusunan Standar Pelayanan Publik Secara Partisipatoris <i>Participatory Mechanism of Public Service Standards Formulation</i>	

ISSN 0216-8634



www.smeru.or.id

Buletin SMERU lainnya tersedia di
Other newsletters are available on
www.smeru.or.id

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Asep Suryahadi, Widjanti Isdijoso, Palmira Permata Bachtiar
Muhammad Syukri, Syaikh Usman, Nina Toyamah,
Vita Febriany, Athia Yumna

REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Editor/Editors/Penerjemah/Translators: Liza Hadiz,
Mukti Mulyana, Budhi Adrianto, Gunardi Handoko, Jamie Evans
(Australian Volunteers International)
Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir
Distribusi/Distribution: Heru Sutapa

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyandang dana SMERU. Silakan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim surel Anda kepada kami.

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an e-mail.

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia

Phone: +6221-3193 6336; Fax: +6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id



The SMERU Research Institute
@SMERUInstitute

Pembaca yang Budiman,

Desentralisasi ditandai dengan diterbitkannya berbagai kebijakan mengenai standar pelayanan. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik menjadi lebih terukur. Sebagai contoh, Pemerintah Pusat telah menerbitkan peraturan mengenai standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Meskipun pemerintah daerah diberikan fleksibilitas dalam penerapannya sesuai kapasitas, pemenuhan berbagai standar ini merupakan tantangan besar bagi setiap pemerintah daerah dan unit pelayanan. Di lain pihak, kehadiran Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendorong unit pelayanan untuk menyusun standar pelayanan publik sehingga pelayanan menjadi murah, mudah, merata dan inklusif. Adanya SPP ini juga diharapkan akan menjamin partisipasi masyarakat, transparansi, akuntabilitas, dan ketanggapan pemerintah.

Studi SMERU mengenai penerapan standar pelayanan di tiga kabupaten/kota, yakni Luwu Utara (Sulawesi Selatan), Probolinggo (Jawa Timur), dan Singkawang (Kalimantan Barat), memperlihatkan pelajaran yang dapat dipetik dari upaya ketiga daerah untuk memperbaiki pelayanannya. Praktik-praktik baik dan beberapa implikasi kebijakan dari upaya tersebut disajikan dalam buletin SMERU edisi ini.

Pada tataran yang lebih konseptual, penulis tamu edisi ini, Halilul Khairi, menjelaskan filosofi di balik standar pelayanan dan memberikan contoh beberapa praktik baik di negara-negara lain. Mengakhiri edisi ini, Fransisca Fitri (YAPPIKA) menampilkan upaya-upaya jejaring organisasi nonpemerintah di Indonesia untuk menjamin dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penetapan standar pelayanan serta pemantauan dan evaluasinya.

Akhir kata, meski pemerintah daerah merupakan aktor kunci dalam penyelenggaraan pelayanan, masyarakat juga memainkan peran yang tak kalah penting. Peningkatan kualitas pelayanan oleh pemerintah di satu sisi, dan diberikannya ruang bagi pengawasan masyarakat di sisi lain, merupakan cermin kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Selamat membaca.

Liza Hadiz
Editor

Dear Readers,

Decentralization is marked by the issuing of various policies on service standards. Consequently, the quality of public services can be measured. For example, the central government has issued regulations on minimum service standards which the regional governments have to comply with. Although they have been given the flexibility to deliver services according to their capacities, fulfilling these standards is a significant challenge for regional governments and their service units. On the other hand, Law No. 25/2009 on Public Services encourages service delivery units to formulate public service standards so that services are affordable, convenient, equitable and inclusive. Public service standards are also formulated to ensure community participation, transparency, accountability, and government responsiveness.

A SMERU study on service delivery standards in three kabupaten/kota (districts/cities)—Luwu Utara (South Sulawesi), Probolinggo (East Java), and Singkawang (West Kalimantan)—reveals lessons learned from the areas' efforts to improve service delivery. Best practices and several policy implications arising from these efforts are detailed in this edition.

On a more conceptual level, this edition's guest author, Halilul Khairi, explains the philosophy behind service delivery standards, and provides examples of best practices in other countries. Concluding this edition, Francisca Fitri (YAPPIKA) describes efforts by non-governmental organization networks in Indonesia to provide for and increase community participation in devising service delivery standards as well as monitoring and evaluation.

Lastly, although regional governments are crucial actors in service delivery, the community also plays an equally important role. Improving service quality and enabling monitoring by the community reflect good governance.

We hope you enjoy this edition.
Liza Hadiz
Editor

Pengintegrasian Pelayanan Publik ke dalam Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah

Integrating Public Services into Regional Government Planning and Budgeting

Palmira Permata Bachtiar*



Menurut Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kehadiran pemerintah daerah (pemda) bertujuan, antara lain, memberikan pelayanan bagi masyarakat.¹ Namun, tidak dapat dipungkiri, pelayanan tersebut masih jauh dari harapan (Subarsono, 2008). Salah satu cara untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan adalah dengan menentukan standar pelayanan (SP) sedemikian rupa sehingga masyarakat mendapat jaminan mengenai kuantitas dan kualitas pelayanan yang menjadi haknya (LAN, 2003). Selain itu, keberadaan SP dapat mendorong perbaikan penyelenggaraan dan mutu pelayanan.

Tulisan ini mengulas urgensi dimasukkannya pelayanan publik ke dalam perencanaan dan penganggaran pemda.² Kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya tersebut juga dijabarkan. Studi SMERU³ (Bachtiar, Sodo, dan Bima, 2013) menemukan tiga model integrasi SP di Kota Singkawang (Kalimantan Barat), Kabupaten

According to Law No. 32/2004 on Local Government, regional and local governments are there, among other things, to provide services for the citizens.¹ However, the delivery of services has been undeniably below expectations (Subarsono, 2008). One way to increase the quantity and quality of service delivery is by setting a service standard so that citizens' rights to service quantity and quality can be ensured (LAN, 2003). Besides, a service standard can promote the improvement of service delivery and quality.

This article analyzes the urgency to incorporate public services in regional governments' planning and budgeting.² It also describes challenges faced in the effort. A SMERU study³ (Bachtiar, Sodo, and Bima, 2013) found three models of service standard integration in

* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

¹ UU ini menyebutnya sebagai "pelayanan umum".

² Fokus diarahkan pada standar pelayanan minimal (SPM) dan standar pelayanan publik (SPP).

³ Studi ini mengamati putaran pertama intervensi Kinerja-USAID. Pada putaran kedua, Kinerja-USAID melakukan beberapa perbaikan yang dapat dilihat di www.kinerja.or.id.

* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at the The SMERU Research Institute.

¹ Law No. 32/2004 uses the term "public service".

² The focus is on minimum service standards and public service standards.

³ This study looks at the first round of the Kinerja-USAID program intervention. In the second round, Kinerja-USAID has improved its program. For more information, visit www.kinerja.or.id.

Luwu Utara atau Lutra (Sulawesi Selatan), dan Kota Probolinggo (Jawa Timur).⁴ Berdasarkan temuan tersebut, tulisan ini akan ditutup dengan uraian singkat mengenai implikasi kebijakan, baik di tingkat kabupaten/kota maupun pusat.

Perbaikan Pelayanan Publik dari Sisi Pengguna Layanan dan Penyedia Layanan

Relevansi desentralisasi dalam tata kelola pemerintahan adalah adanya peningkatan pelayanan publik dan peningkatan partisipasi masyarakat. Dengan mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, diharapkan interaksi antara keduanya akan menjadi lebih baik: mutu pelayanan ditingkatkan oleh penyelenggara pemerintahan dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan juga meningkat (Rasyid, 1998; Mungkasa, 2012).

Bagaimanapun, perbaikan pelayanan publik bukan hanya ditentukan oleh sisi penyedia layanan (*supply*), yaitu pihak pemda dan unit pelayanan, melainkan juga oleh pengguna layanan (*demand*) dan masyarakat secara umum. Dalam kerangka ini, interaksi di antara para pemangku kepentingan menjadi kunci keberhasilan tata kelola pemda.

Untuk memperbaiki pelayanan publik, diperlukan penguatan penyedia layanan melalui peningkatan kapasitas satuan kerja perangkat daerah (SKPD) teknis dan unit pelayanan. Bantuan teknis masih sangat dibutuhkan mengingat beragamnya kapasitas penyelenggara di daerah. Selain itu, studi SMERU juga menunjukkan rendahnya sosialisasi SP oleh Pemerintah Pusat. Alih-alih mengerti perencanaan dan penganggaran berbasis SP, banyak pemda masih belum memahami substansi standar pelayanan minimal (SPM) itu sendiri sebelum mendapatkan pendampingan dari Program Kinerja–USAID.

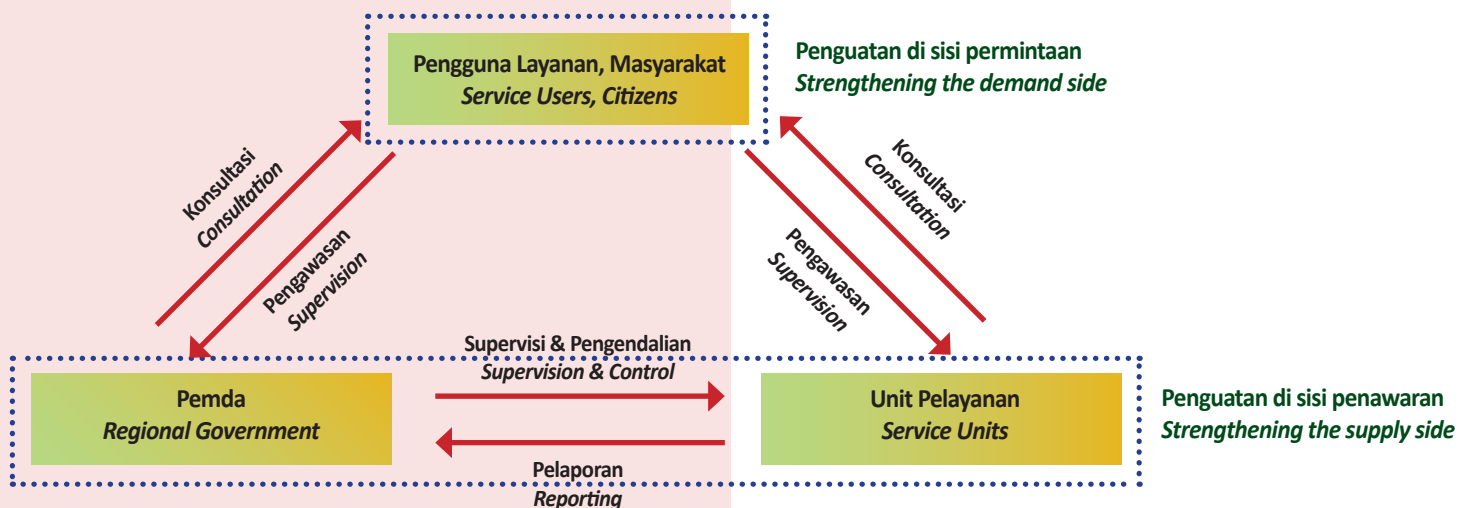
Kota Singkawang (West Kalimantan), Kabupaten Luwu Utara (South Sulawesi), and Kota Probolinggo (East Java).⁴ Based on the findings, this article concludes with a brief explanation about policy implications at kabupaten/kota and national levels.

Improvement of Public Services: Service Users and Providers

The relevance of decentralization to governance is that there has to be improvement in public services and citizen participation. By getting the government closer to the citizens, interactions between the two parties can hopefully be stronger; service delivery can be improved by the government and citizen participation in policymaking can be increased (Rasyid, 1998; Mungkasa, 2012).

However, public service improvement is determined not only by the supply side—regional governments and service units—but also by the service users (demand side) and public in general. In this framework, interactions among stakeholders are the key to successful governance at regional levels.

To improve public service quality, service providers have to be strengthened through enhancing the capacity of technical local government working units (SKPD) and the service units. Such technical assistances are highly required because of the capacity gap among service providers at regional levels. In addition, the SMERU study also show the insufficient dissemination of information about the service standard by the central government. Prior to getting assistances from the Kinerja–USAID Program, the majority of regional governments still could not comprehend the nitty-gritty of the minimum service standards, let alone know how to draw up plans and budget based on a set of service standards.



Gambar 1. Interaksi pemangku kepentingan untuk perbaikan pelayanan publik.
 Figure 1. Interactions among stakeholders for the improvement of public services.
 Keterangan/Note: Diambil dari World Bank 2003: 6/Adapted from the World Bank 2003: 6.

⁴ Ketiga kabupaten/kota ini mendapatkan pendampingan teknis pelayanan publik dari Program Kinerja–USAID. Program ini membantu pemda dalam perbaikan pelayanan publik di 20 kabupaten/kota di Aceh, Jawa Timur, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan.

⁴ The three kabupaten/kota were provided with technical assistances in public services by Kinerja–USAID, which have been helping regional governments with the improvement of public service delivery in 20 kabupaten/kota in Aceh, East Java, West Kalimantan, and South Sulawesi.

Alasan yang paling sering dikemukakan sebagai kendala pelayanan publik adalah rendahnya anggaran yang tersedia. Alasan ini bukan tidak valid, mengingat sebagian besar anggaran pemda habis terpakai untuk membayar gaji pegawai (Jaweng, 2013). Akibatnya, perbaikan pelayanan, terutama infrastruktur, menjadi hal yang tidak mudah. Namun, persoalan pelayanan publik dan SP tidak selalu berimplikasi dana. Banyak indikator dalam SPM berkaitan dengan perbaikan kualitas pelayanan. Sebagai misal, salah satu indikator SPM Pendidikan berhubungan dengan jam mengajar guru, yaitu 37,5 jam per minggu (Bab 2. Pasal 2(b) Permendiknas No. 15 Tahun 2010). Dengan demikian, hanya diperlukan aturan di tingkat kabupaten/kota untuk meningkatkan jam mengajar guru per minggu. SPM Kesehatan umumnya juga berorientasi pada kualitas pelayanan yang dapat ditingkatkan tanpa biaya khusus. Sementara itu, banyak pula butir dalam standar pelayanan publik (SPP) yang tidak memerlukan tambahan pendanaan.

Di sisi lain, penguatan pengguna layanan (*demand*) dilakukan melalui pembentukan *multistakeholder forum* (MSF), pelibatan media dan jurnalisme warga, serta pelaksanaan survei pengaduan masyarakat. Dari sisi pengguna layanan, partisipasi masyarakat mutlak diperlukan sebagai salah satu syarat peningkatan kualitas pelayanan (Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara–PermenPAN–No. 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat). Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik saat ini berkembang sangat pesat bila dibandingkan dengan kondisi pada masa Orde Baru, ketika masyarakat hampir-hampir tidak berpartisipasi. Kalaupun ada, partisipasi masyarakat pada masa itu sangat terbatas, yaitu hanya menerima informasi, hal mana dalam konsep partisipasi Arnstein disebut tahap tokenisme (Arnstein, 1969 dalam Collins dan Ison, 2006).⁵ Saat ini masyarakat didorong untuk “memanjat tangga” partisipasi tersebut sampai mencapai tahap kekuasaan warga (*citizen power*).

Pengintegrasian SP ke dalam Perencanaan dan Penganggaran Pemda

Secara umum, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 (Pasal 2) menegaskan perlunya keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Amanat pengintegrasian SPM ke dalam perencanaan dan penganggaran pemda diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan SPM dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan SPM. Ini kemudian disempurnakan dengan Permendagri No. 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian SPM. Dalam peraturan yang disebutkan terakhir, setiap kabupaten/

The shoestring budget has often been claimed to be the obstacle to public service delivery. This claim is somewhat true considering that a large chunk of the regional/local budget is spent on staff salaries (Jaweng, 2013). Consequently, service improvement—especially that related to infrastructure—is not easy to make. However, public services and service standards are not always about funding. A large number of indicators of the minimum service standards are associated with service quality improvement; for example, an indicator of the minimum standards of services in basic education that have to be fulfilled by an educational services unit is related to teachers’ teaching hour, which is 37.5 hours per week (Chapter II Article 2(b) of Regulation of Ministry of National Education No. 15/2010). A kabupaten/kota regulation is, thus, needed to add the present number of teaching hours. The minimum standards of services in health are also oriented toward enhancing service quality without any extra costs. In addition, a lot of items in the public service standards do not require additional funding.

On the other hand, users (the demand side) are strengthened through establishing multistakeholder forums (MSFs), participation of media, and citizen journalism as well as conducting public complaint surveys. For users, citizen participation is indispensable as one of the requirements of service quality improvement (Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reforms No. 13/2009 on Guidelines for Enhancing Public Service Quality through Citizen Participation). At present, citizen participation in public service has vastly improved compared to that during the New Order era, when citizens could hardly participate. At that time, citizen participation was limited to merely receiving information, which, in Arnstein’s concept of participation, is called the stage of tokenism (Arnstein, 1969, in Collins and Ison, 2006).⁵ Today citizens are encouraged to climb the ladder of participation in order to reach the stage of citizen power.

Integrating Service Standards into Regional Government Planning and Budgeting

In general, Law No. 25/2004 affirms that there should be a connection and consistency between planning and budgeting. The integration of minimum service standards into regional government planning and budgeting is stipulated in Government Regulation No. 65/2005 on Guidelines for Formulating Minimum Service Standards and Regulation of Ministry of Home Affairs No. 6/2007 on Technical Guidelines for Formulating and Setting Minimum Service Standards. They are complemented by the Regulation of Ministry of Home Affairs No. 79/2007 on Guidelines for Formulating Plans to

⁵ Salah satu contoh partisipasi masyarakat adalah partisipasi dalam perencanaan pembangunan. Sepintas, tampaknya tidak ada perbedaan mekanisme perencanaan antara masa Orde Baru dan masa reformasi (The Asia Foundation, 2003). Permendagri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sama-sama mengatur perencanaan dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Namun, di masa reformasi, pengambilan keputusan berada di tingkat kabupaten/kota dan peran DPRD kabupaten/kota meningkat secara nyata.

⁵ An example of citizen participation is in the context of development planning. There may seem to be no difference between the planning mechanism during the New Order era and that during the reformasi era (The Asia Foundation, 2003). Both Regulation of Ministry of Home Affairs No. 9 (1982) on Guidelines for Planning and Controlling Regional Development and Law No. 25 (2004) on National Development Planning System regulate planning system from the village level up to the national level. During the reformasi era, however, decisions are made at kabupaten/kota level and the role of the Local House of Representatives significantly increases.

kota diwajibkan memasukkan rencana pencapaian SPM dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan ini menjadi salah satu faktor dalam penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran (PPA) (Pasal 7). Capaian SPM tersebut menjadi pedoman penyusunan rencana strategis (renstra) SKPD (Pasal 8), dan rencana tahunannya dituangkan dalam rencana kerja (renja) SKPD (Pasal 9) yang dianggarkan untuk satu tahun anggaran dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD (Pasal 12).

Pengintegrasian ini mengisyaratkan adanya perencanaan dengan pendekatan teknokratik yang diatur dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.⁶ Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa pendekatan teknokratik menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.⁷

Perlu dicatat bahwa perencanaan dengan pendekatan teknokratik membutuhkan data dan informasi yang akurat. Data dasar SPM untuk perencanaan harus dikumpulkan berdasarkan definisi operasional setiap indikator SPM. Data tersebut dianalisis dan disajikan secara jujur dan akurat serta diperbarui secara reguler. Bila tidak dilengkapi dengan data yang akurat, pendekatan teknokratik tidak bisa membantu merumuskan kegiatan untuk mencapai tujuan pembangunan. Data yang akurat juga sangat membantu dalam penyusunan anggaran yang diperlukan untuk program dan kegiatan. Selain itu, pihak legislatif akan lebih bisa diyakinkan jika dinas teknis sudah menyediakan data pendukung pada saat pembahasan anggaran. Karena itu, pendampingan teknis oleh Kinerja–USAID kepada penyedia layanan menjadi sangat strategis dalam penyediaan data dan informasi untuk penyusunan RKA di tingkat kabupaten/kota.

Bagi pengguna layanan, Kinerja–USAID memberi pendampingan dalam pelaksanaan survei pengaduan yang merupakan salah satu metode penyusunan SPP (PermenPAN No. 13 Tahun 2009). Survei ini dilakukan bersama-sama dengan melibatkan kelompok masyarakat, yaitu MSF. Hasil survei dianalisis bersama oleh unit pelayanan dan dinas teknis dan menghasilkan butir-butir janji perbaikan pelayanan untuk unit pelayanan serta rekomendasi perbaikan pelayanan untuk dinas teknis.

⁶ Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa selain pendekatan teknokratik, perencanaan juga mencakup pendekatan partisipatoris, politis, dan perpaduan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Secara konsep, berbagai pendekatan ini terkesan ideal. Pasal 10 menyatakan bahwa masing-masing pendekatan ini sebenarnya tidak berdiri sendiri-sendiri (*mutually exclusive*). Sebagai misal, pendekatan politis mensinkronisasi dan menyinergikan pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Ini berarti bahwa pendekatan politis juga ada hubungannya dengan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Namun, dari segi pelaksanaan, perencanaan pembangunan masih jauh dari ideal dan perlu terus diperbaiki. Syukri *et al.* (akan dipublikasikan: vii), misalnya, menggarisbawahi pentingnya perencanaan politis di tingkat desa untuk mengacu pada RPJMDes guna menghindari bertumpang-tindihnya program.

⁷ Perencanaan teknokratik didefinisikan oleh Bagian Tata Usaha Kementerian Pekerjaan Umum (2010) sebagai perencanaan yang dipersiapkan oleh jajaran birokrasi pemerintah.

Achieve Minimum Service Standards. This regulation requires every kabupaten/kota administration to include a set of plans to achieve minimum service standards in their medium-term development plan (RPJMD); the inclusion is one of the factors in the formulation of documents on regional budget general policy (KUA) and priority programs and budget constraints (PPA) (Article 7). The minimum service standards achievement plan becomes the guideline for the formulation of the SKPD strategic plan (Article 8), which is included in the work plan of the unit (Article 9) set up for a single budget year in the SKPD's work and budget planning document (RKA) (Article 12).

The integration has ushered in a technocratic fashion of planning regulated in Regulation of Ministry of Home Affairs No. 54/2010 on the Enactment of Government Regulation No. 8/2008 on Stages, Formulation Procedures, Control, and Evaluation of the Implementation of Regional Government Development Plan.⁶ Article 7 of the regulation states that technocratic planning employs scientific methodology and framework in order to achieve regional government development goals.⁷

Note that technocratic approaches to planning require accurate data and information. The basic data of minimum service standards for planning have to be compiled in accordance with the operational definition of every indicator of the standard. The data is then analyzed and presented in a true and accurate fashion and must be regularly updated. Without accurate data, these approaches will not be of any use in the formulation of activities to accomplish development goals. Accurate data is also extremely helpful in setting budget needed for programs and activities. In addition, it is easier to convince legislators during budget discussions if government technical agencies have been equipped with supporting data. Therefore, technical assistances from Kinerja–USAID for service providers are essential to the provision of data and information for the formulation of a work and budget plan at the kabupaten/kota level.

For the users, Kinerja–USAID renders assistances in the administering of complaint surveys which is one of the methods used in the formulation of public service standards (Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reforms No. 13/2009). The surveys are conducted in collaboration with the MSFs. The survey data is then analyzed by the service units and technical agencies, resulting in points in a citizen's charter for the service units and recommendations of citizen's charter for the technical agencies.

⁶ Article 6 mentions that, in addition to adopting the technocratic approach, planning also employs participatory and political approaches as well as the combination of *top-down* and *bottom-up* approaches. As a concept, each of the approaches seems ideal. Article 10 states that they are not mutually exclusive. For example, the political approach synchronizes development programs at the national level with those at regional levels as well as creates synergy between them. This also means that this approach is relevant to the *top-down* and *bottom-up* approaches. However, the implementation of development plans is still a far cry from being ideal and requires constant improvement. Syukri *et al.* (forthcoming, vii), for example, highlight that it is important for political planning at the village level to be in accordance with the village medium-term development plans to avoid program overlap.

⁷ The Administration Office of Ministry of Public Works (2010) defines the technocratic fashion of planning as that implemented by the bureaucrats.

Penguatan di sisi pengguna layanan ini penting karena butir-butir dalam janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan juga dapat digunakan sebagai bahan perencanaan dinas teknis dengan pendekatan partisipatoris, yaitu pendekatan yang melibatkan MSF sebagai pemangku kepentingan. Dalam hal pembahasan anggaran, pendekatan partisipatoris ini merupakan basis yang dapat beririsan dengan kepentingan pihak legislatif. Misalnya, janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan yang diusung oleh MSF dikemas sedemikian rupa sehingga mewakili suara konstituen anggota DPRD.

Tiga Model Pengintegrasian Standar Pelayanan ke dalam Perencanaan dan Penganggaran

Temuan studi SMERU di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara (Lutra), dan Kota Probolinggo memberikan gambaran tentang adanya tiga model pengintegrasian SP ke dalam perencanaan dan penganggaran pemda. Meskipun belum sepenuhnya dilaksanakan dan masih diperlukan penyempurnaan, ketiga model ini dapat dipakai sebagai landasan untuk perbaikan SP di daerah. Uraian ketiga model ini adalah sebagai berikut.

Model pertama adalah model teknokratik ideal. Disebut ideal karena pelaksanaannya sejalan dengan kerangka kebijakan yang tertuang dalam Permendagri No. 79 Tahun 2007. Model yang ideal ini hanya dimungkinkan jika dan hanya jika keseluruhan proses teknokratik yang menjadi upaya integrasi sudah dilakukan sebelum perumusan RPJMD. Ini berarti bahwa tahapan mulai dari pemahaman mengenai definisi operasional setiap indikator SPM, penghitungan capaian setiap indikator, analisis kesenjangan dalam capaian setiap indikator hingga perumusan kegiatan dan pembiayaan untuk setiap indikator sudah dilakukan sebelum pemilihan kepala daerah (pilkada). Dengan demikian, RPJMD dapat memuat target capaian SPM secara eksplisit. Oleh karena itu, perencanaan dan penganggarnya di tingkat SKPD dalam bentuk renstra dan renja serta RKA menjadi lebih leluasa. Dalam model ini dimungkinkan adanya permintaan anggaran untuk menutup kesenjangan SPM.

Strengthening of the service users is important since the items in the citizen's charter and recommendations of the citizen's charter can be used by the government technical agencies in designing their plans using a participatory approach, by involving MSFs as their stakeholders. During budget discussions, the approach serves as a starting point that may be relevant to the interests of legislators. For example, the citizen's charter and recommendations of the citizen's charter carried by the MSFs can be formulated in such a way that they represent the constituents of local legislators.

Three Models of Integrating Service Standards into Planning and Budgeting

The findings of the SMERU study in Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo reveal the three models of integrating service standards into local government's planning and budgeting. Although not fully implemented and still requiring improvement, the three models can be used as the basis for the improvement of service standards at the local level. The following are their descriptions.

The first is the ideal technocratic model. It is ideal because it is implemented in accordance with the policy framework stipulated in Regulation of Ministry of Home Affairs No. 79/2007. It can be carried out if and only if the whole technocratic processes have been completed prior to the drawing up of RPJMD. This would mean that every stage of the process—ensuring the comprehensibility of the operational definition of every minimum service standard indicator, measuring the achievement of each indicator, conducting gap analysis of each indicator achievement, as well as planning activities and budget for every indicator—has been gone through before the election of local leaders take place. The RPJMD can then explicitly include the target for minimum service standard achievement. Consequently, the planning and budgeting process at the local government working units, in the forms of strategic plan, work plan, as well as the work and budget plans, can be smoother. This model allows request for budget in order to close the gap in the minimum service standards.

Untuk memperbaiki pelayanan publik, diperlukan penguatan penyedia layanan melalui peningkatan kapasitas satuan kerja perangkat daerah (SKPD) teknis dan unit pelayanan.

To improve public service quality, service providers have to be strengthened through enhancing the capacity of technical local government working units (SKPD) and the service delivery units.



<http://www.kinerja.or.id>

Model ini tercermin pada penerapan SPM Kesehatan di Kota Singkawang. Proses teknokrasi dilakukan dan diperoleh angka pemenuhan SPM yang mencapai 10 miliar rupiah untuk tahun 2013. Hasil penghitungan ini diserahkan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai bahan pertimbangan dalam penganggaran.

Model kedua adalah model teknokratik pragmatis yang direpresentasikan oleh Kabupaten Lutra. Pilkada dan penyusunan RPJMD di kabupaten ini sudah terjadi sebelum adanya upaya pengintegrasian SPM. Karena itu, model ini menjadi berbeda dengan model sebelumnya. Artinya, proses teknokrasi terjadi, tetapi integrasinya tidak dapat dilakukan secara ideal. Walhasil, RPJMD Kabupaten Lutra yang sudah dibuat sebelumnya tidak secara eksplisit mencantumkan target capaian SPM dalam dokumen perencanaan dan penganggaran.

Dalam kondisi seperti ini, hal yang secara maksimal dapat dilakukan adalah mencari celah untuk tetap memasukkan SPM ke dalam renja dan RKA Dinas Pendidikan. Dalam kasus Lutra, RPJMD memuat Program Percepatan Pembangunan di Wilayah Terpencil yang merupakan bagian dari visi dan misi kepala daerah. Hasil analisis SPM Pendidikan di wilayah terpencil ini digunakan untuk mengarahkan renja dan RKA Dinas Pendidikan sehingga menyasar sekolah-sekolah yang masih rendah capaian SPM-nya. Program dan pendanaan diarahkan ke sekolah-sekolah ini, misalnya dengan penambahan ruang guru dan ruang kepala sekolah (SPM Pendidikan, indikator 4). Diharapkan bahwa hal ini akan berkontribusi bagi perbaikan capaian SPM Kabupaten Lutra secara keseluruhan.

Perbedaan lain dengan model sebelumnya adalah bahwa model ini tidak menambah atau mengajukan anggaran baru untuk menutup kesenjangan SPM. Fokus model ini justru pada efisiensi dan efektivitas anggaran, yaitu membelanjakan anggaran pada sekolah-sekolah yang, berdasarkan data SPM, benar-benar membutuhkannya.

Model ketiga adalah model partisipatoris lintas sektoral yang dilaksanakan di Kota Probolinggo. Model ini menekankan partisipasi semua pihak terkait, yakni pengguna layanan, lembaga pemerintah, dan masyarakat secara luas. Di samping itu, pendanaan sekolah bisa berasal dari sektor lain, tidak harus dari Dinas Pendidikan saja. Berbeda dengan model pertama dan kedua yang mengintegrasikan SPM ke dalam perencanaan dan penganggaran, model ini berfokus pada pengguna layanan, yaitu tindak lanjut dari survei pengaduan. Tanggapan sekolah mitra dan Dinas Pendidikan dirumuskan dalam janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan di 20 sekolah mitra Kinerja-USAID. Hasil pemantauan dan verifikasi oleh MSF menunjukkan bahwa tingkat pemenuhan janji perbaikan pelayanan oleh sekolah mitra mencapai 85%.

Selanjutnya, rekomendasi perbaikan pelayanan ditanggapi oleh Pemerintah Kota Probolinggo melalui penyaluran dana alokasi khusus (DAK) dan dana alokasi umum (DAU) tahun anggaran 2012 untuk 20 sekolah mitra tersebut. Dana itu dipakai untuk perbaikan toilet; penyediaan media pembelajaran; dan perbaikan meja, kursi, serta perabot kelas yang dikeluhkan dalam survei

This model is reflected in the implementation of the minimum service standards in health in Kota Singkawang. The technocratic process results in the figure of Rp10 billion for the achievement of minimum service standards for year 2013. This result is then submitted to the Regional Development Planning Agency when setting the budget.

The second model is the pragmatically implemented technocratic model in Kabupaten Luwu Utara. The local leader election and the RPJMD formulation in this kabupaten had already been held prior to the minimum service standard integration effort. That is why this model is different from the first. The technocratic process took place, but the integration could not be achieved ideally. Consequently, the planning and budgeting documents in this kabupaten does not explicitly mention the target for achieving minimum service standards.

In such a condition, what is left to do is to try to find a way to include minimum service standards in the work plan and the RKA document of the local education agency. In Luwu Utara, the RPJMD includes a program for the acceleration of the development of remote areas, which is part of the head of kabupaten's vision and missions. The analysis of minimum service standards in education in remote areas is used as a tool for directing the work and budget plan documents of the education agency to focus on schools with low achievement in regard to minimum service standards. Programs and funding should primarily be directed toward those schools, so that they can build a teachers' lounge and a principal's office (indicator 4 of minimum service standards in education). This will hopefully contribute to the improvement of minimum service standard achievement in Kabupaten Luwu Utara in general.

Another difference with the first model is that the second model does not require additional or newly proposed budget to close the gap in the minimum service standards. It focuses on budget efficiency and effectiveness, i.e., spending budget on schools which, based on the actual data, really need it.

The third model is the intersectoral participatory model, implemented in Kota Probolinggo. This model emphasizes the participation of all stakeholders, including service users, government institutions, and community members in general. In addition, school funding could come from other sectors, not just from the local education agency. Unlike the first and second models that integrate the minimum service standards into planning and budgeting, this model focuses on service users, which is a follow-up of the complaint survey. Responses from partner schools and the local education agency are formulated in citizen's charter and recommendations for citizen's charter in 20 schools assisted by Kinerja-USAID. The results of the monitoring and verification by MSFs show that those schools have fulfilled 85% of the content of the citizen's charter.

Furthermore, recommendations for citizen's charter have been responded by the Kota Probolinggo Administration through the distribution of the Specific Allocation Fund (DAK) and the General Allocation Fund (DAU) for the 20 partner schools for the 2012 fiscal year. The funds were used for toilet repair, provision of instructional media, as well as repairs to desks, chairs and all other classroom equipment which is mentioned in the complaint survey. Specific complaints can also be addressed by other local government working units. For example,

pengaduan. Aduan-aduan tertentu juga dapat ditangani melalui SKPD lain. Misalnya, aduan tentang halaman yang becek diatasi dengan pembuatan biopori oleh Badan Lingkungan Hidup; aduan tentang tidak tersedianya tempat cuci tangan diatasi melalui kerja sama dengan Dinas Pekerjaan Umum; dan aduan tentang tidak optimalnya Unit Kesehatan Sekolah (UKS) diatasi melalui kerja sama dengan Dinas Kesehatan. Pada akhirnya, pemenuhan janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan akan berdampak pada perbaikan capaian SPM Pendidikan.

Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Perbaikan pelayanan publik yang paling strategis dapat dilakukan dengan mengintegrasikannya ke dalam perencanaan dan penganggaran. Slogan penganggaran model lama, “anggaran tahun depan adalah anggaran tahun ini ditambah inflasi”, sudah harus ditinggalkan. Sekarang adalah waktu yang tepat untuk merumuskan anggaran berdasarkan program, merumuskan program berdasarkan target capaian, dan menghitung target capaian berdasarkan data riil.

Patut dicatat bahwa proses integrasi tersebut merupakan proses yang kompleks yang sangat tergantung pada ketersediaan dan akurasi data. Oleh karena itu, staf dengan kemampuan teknis yang memadai serta kecermatan dalam menentukan prioritas program sangat dibutuhkan, mengingat banyaknya target SPM yang perlu dicapai dan terbatasnya anggaran pemda. Sayangnya, kondisi di lapangan justru menunjukkan hal yang kontraproduktif. Selain data yang masih terbatas, frekuensi mutasi pejabat dan staf pun tinggi (Australia Indonesia Partnership for Decentralisation, 2009). Jika kedua hal ini tidak dibenahi, perbaikan pelayanan publik akan makin jauh dari harapan.

Di tingkat nasional, perbaikan pelayanan publik juga tidak bisa dilepaskan dari peran Pemerintah Pusat. Sosialisasi SP sangat penting karena pelaku utama di daerah merasa bahwa regulasi di tingkat pusat sangat “dinamis”. Perubahan regulasi di tingkat pusat harus diikuti dengan sosialisasi secara horizontal dan vertikal sedemikian rupa sehingga sinkronisasi antarkementerian dapat terjadi dan kebingungan di daerah dapat dihindari.

Terakhir, pelayanan publik dan SP sudah mendapatkan prioritas perhatian dalam pemerintahan. Hal ini tercermin dari kelengkapan kerangka kebijakan yang ada saat ini. Namun, masih tersisa pekerjaan rumah bagi semua pihak untuk terus mengawal konsistensi pelaksanaannya agar tetap menjadi prioritas dalam pemerintahan pasca-2014. ■

complaints about wet and dirty schoolyards can be dealt with the environment agency who can build biopores; complaints about the unavailability of sinks can be addressed through collaboration with local public works agency; and complaints about the low performance of the school health unit (UKS) can be handled in collaboration with the local health agency. In the end, the fulfillment of the content of the citizen's charter and recommendations of citizen's charter will result in the improvement of the achievement of minimum service standards in education.

Conclusions and Policy Implication

The improvement of public service delivery can best be achieved by having it integrated in the planning and budgeting. The slogan of the old model of budgeting, “next year's budget is this year's budget plus inflation”, has to be abandoned. Now is a right time to formulate budget based on programs, to devise programs based on performance targets, and to calculate the target outcomes based on real data.

It should be noted that an integration process is complex and highly dependent on the availability and accuracy of data. Therefore, the availability of staff with sufficient technical capabilities and accuracy in determining program priorities is needed, considering the great number of targets that need to be achieved and the limited local budget. Unfortunately, the real conditions indicate a counterproductive atmosphere. In addition to the limited data, the frequency of officials and staff rotation is still high (Australia Indonesia Partnership for Decentralisation, 2009). If these two issues are not addressed, improvement of public services will move further away from what is expected.

At the national level, the improvement of public service delivery cannot be separated from the role of the central government. Information dissemination and briefings with regard to service standards are important because the main actors in the region feel that regulations at the national level are very “dynamic”. Regulatory changes at the national level should be followed by sufficient dissemination of information to line ministries and other relevant government institutions as well as regional government institutions so that there is synchronization across ministries and no confusion at regional levels.

To conclude, public services and service standards have been priorities for the government. This is reflected in the comprehensiveness of the existing policy framework. However, everyone still needs to closely monitor the consistency of the implementation to ensure that they will still be priorities of the post-2014 government. ■

“Janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan dapat digunakan sebagai bahan perencanaan dinas teknis dengan pendekatan partisipatoris, yaitu pendekatan yang melibatkan MSF sebagai pemangku kepentingan.”

“The citizen's charter and recommendations of the citizen's charter can be used by the government technical agencies in designing their plans using a participatory approach, by involving MSFs as their stakeholders.”

DAFTAR ACUAN

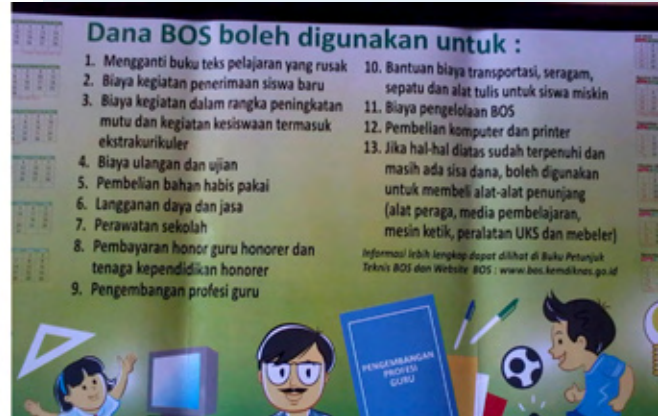
- Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (2009) *Strategi Penyampaian 2010-2015* [dalam jaringan] <<http://www.aipd.or.id/wp-content/uploads/2013/08/Strategi-Pencapaian-AIPD.pdf>> [20 Maret 2014].
- Bachtiar, Palmira Permata, R. Justin Sodo, dan Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID.' *Draf Laporan Penelitian* [dalam jaringan] <http://smeru.or.id/report/research/kinerja/kinerja_ind.pdf>.
- Bagian Tata Usaha Kementerian Pekerjaan Umum (2010) *Kajian Integrasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Bidang PU Berbasis Sistem AKIP dengan Reformasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran* [dalam jaringan] <<http://222.124.202.176/website/index.php/produk-pustra/7-kelembagaan/6-kajian-integrasi-dan-sinkronisasi-perencanaan-pembangunan-bidang-pu-berbasis-sistem-akip-dengan-reformasi-sistem-perencanaan-dan-penganggaran>> [30 Oktober 2013].
- Collins, Kevin dan Raymond Ison (2006) *Dare We Jump Off Arnstein's Ladder? Social Learning as a New Policy Paradigm* [dalam jaringan] [Berani Loncat dari Tangga Arnstein? Pembelajaran Sosial sebagai Paradigma Kebijakan Baru] <<http://oro.open.ac.uk/8589/1/>> [30 Oktober 2013].
- Jaweng, Robert Endi (2013) *Menyelamatkan APBD* [dalam jaringan] <<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/229-menyelamatkan-apbd>> [29 Oktober 2013].
- Lembaga Administrasi Negara (2003) *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: LAN.
- Mungkasa, Oswar (2011) 'Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda Kedepan' [dalam jaringan] <http://www.academia.edu/2759012/Desentralisasi_dan_Otonomi_Daerah_di_Indonesia_Konsep_Pencapaian_dan_Agenda_Kedepan> [30 Oktober 2013].
- Subarsono, AG. (2008) 'Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan.' Dalam *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Dwiyanto, Agus (ed.) Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Syukri, Muhammad, Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, dan Asep Kurniawan (akan dipublikasikan) 'Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.' *Draf Laporan Penelitian*, September 2013. Lembaga Penelitian SMERU.
- The Asia Foundation (2003) *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* [Kajian Cepat Desentralisasi di Indonesia] [dalam jaringan] <<http://asiafoundation.org/resources/pdfs/1IRDA5bahasa.pdf>> [30 Oktober 2013].
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* [Laporan Pembangunan Dunia 2004: Membuat Layanan Berjalan Baik bagi Masyarakat Miskin]. Washington: World Bank and Oxford University Press.

LIST OF REFERENCES

- Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (2009) *Strategi Penyampaian 2010-2015* [2010–2015 Delivery Strategies] [online] <<http://www.aipd.or.id/wp-content/uploads/2013/08/Strategi-Pencapaian-AIPD.pdf>> [20 March 2014].
- Bachtiar, Palmira Permata, R. Justin Sodo, dan Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID.' [The Implementation of Service Standards in Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo: Lessons Learned from Kinerja-USAID Program]. *Draft Research Report* [online] <http://smeru.or.id/report/research/kinerja/kinerja_ind.pdf>.
- Bagian Tata Usaha Kementerian Pekerjaan Umum (2010) *Kajian Integrasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Bidang PU Berbasis Sistem AKIP dengan Reformasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran* [Study on the Integration and Synchronization of Development Planning in Public Works based on AKIP System with the Reformation of Planning and Budgeting System] [online] <<http://222.124.202.176/website/index.php/produk-pustra/7-kelembagaan/6-kajian-integrasi-dan-sinkronisasi-perencanaan-pembangunan-bidang-pu-berbasis-sistem-akip-dengan-reformasi-sistem-perencanaan-dan-penganggaran>> [30 October 2013].
- Collins, Kevin dan Raymond Ison (2006) *Dare We Jump Off Arnstein's Ladder? Social Learning as a New Policy Paradigm* [dalam jaringan] <<http://oro.open.ac.uk/8589/1/>> [30 Oktober 2013].
- Jaweng, Robert Endi (2013) *Menyelamatkan APBD* [Saving Regional Budget] [online] <<http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/229-menyelamatkan-apbd>> [29 October 2013].
- Lembaga Administrasi Negara (2003) *Penyusunan Standar Pelayanan Publik* [Formulation of Public Service Standards]. Jakarta: LAN.
- Mungkasa, Oswar (2011) 'Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda Kedepan' [Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Concept, Achievement, and Future Agenda] [online] <http://www.academia.edu/2759012/Desentralisasi_dan_Otonomi_Daerah_di_Indonesia_Konsep_Pencapaian_dan_Agenda_Kedepan> [30 Oktober 2013].
- Subarsono AG. (2008) 'Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan' [Efficient, Responsive, and Nonpartisan Public Services]. In *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Dwiyanto, Agus (ed.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Syukri, Muhammad, Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, dan Asep Kurniawan (forthcoming) 'Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.' [Qualitative Study on the Proliferation and Integration of Community Empowerment Programs in Central Java, West Nusa Tenggara, and South Sulawesi]. *Draft Research Report*, September 2013. Lembaga Penelitian SMERU.
- The Asia Foundation (2003) *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* [online] <<http://asiafoundation.org/resources/pdfs/1IRDA5bahasa.pdf>> [30 October 2013].
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington: World Bank and Oxford University Press.

Berbagai Standar Pelayanan, Satu Benang Merah Various Standards of Service, One Common Thread

Palmira Permata Bachtiar*



Palmira Bachtiar/SMERU & Kinerja-USAID

Pendahuluan

Pada dasarnya pemenuhan pelayanan publik, baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas, sudah merupakan bagian dari kebijakan pemerintah Indonesia sejak zaman Orde Baru (Widodo, 2013). Sebagai misal, pada 1993 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) mengeluarkan keputusan pelayanan umum dan pada 1995 Presiden Soeharto mengeluarkan instruksi mengenai pelayanan masyarakat.¹ Berbeda dengan era ini, pada pelayanan publik di era reformasi peran pemerintah daerah (pemda) dan peran masyarakat lebih menonjol. Selain itu, beberapa standar pelayanan (SP) juga dirumuskan di tingkat kabupaten/kota dan tingkat unit pelayanan. Inilah esensi dari desentralisasi.

Tulisan ini bertujuan menggambarkan pelayanan publik dalam kaitannya dengan berbagai SP yang ada di era otonomi daerah. Perbedaan berbagai jenis SP sudah dijelaskan dalam buku putih yang disusun oleh Program Kinerja-USAID (2011), tetapi tulisan

Introduction

Basically, public service delivery in terms of quantity and quality has been integrated in the policy platform of the Government of Indonesia since the New Order era (Widodo, 2013). As an illustration, in 1993 the State Ministry of State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform issued a ministerial decree and in 1995 President Soeharto issued a presidential instruction, both on public services.¹ In contrast, during the Reformasi era, the roles of local government and citizens are more crucial. Moreover, a number of service standards are formulated at the kabupaten/kota administration and service units levels.

This article aims to depict public services in connection with various service standards implemented in the era of regional autonomy. The distinctions between the standards are clearly described in the white paper of Kinerja-USAID (2011); this article offers a different perspective by describing how those service standards can complement one another.

* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

¹ Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum; Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat.

* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

¹ State Minister Decree on Bureaucratic Reform No. 81/1993 on the Guidelines for Public Service Implementation; Presidential Instruction No. 1/1995 on Administrative and Civil Service Reform.

ini memberi perspektif berbeda dengan menjabarkan mekanisme bagaimana berbagai SP dapat saling mendukung. Perspektif ini diperkaya dengan temuan penelitian SMERU terhadap SP di Kota Singkawang dan Kota Probolinggo. Kedua kota tersebut mendapat pendampingan dari Kinerja USAID untuk menerapkan standar pelayanan minimal (SPM), survei pengaduan masyarakat (lihat Kotak 2), dan *standard operating procedures* (SOP) di daerahnya.²

Berbagai Standar Pelayanan: SPM, SPP, dan SOP

Berbeda dengan standard pelayanan publik (SPP) yang penyelenggaranya tidak terbatas pada pemerintah,³ penanggung jawab SPM adalah pemda. Adapun pelaksanaan SPM menjadi kewajiban satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit pelayanan, baik pemerintah maupun swasta. Ini berarti, pelaporan mengenai capaian SPM kepada Pemerintah Pusat dilakukan oleh pemda. Oleh karena itu, lingkup kerja SPM juga terbatas pada pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib pemda. Capaian pelayanan dasar digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan pemda dan merupakan acuan bagi Pemerintah Pusat untuk menilai apakah pelayanan dasar menjadi perhatian dan prioritas penyelenggaraan pemda. Kata “minimal” dalam SPM mengacu pada batas minimal tingkat cakupan dan kualitas pelayanan dasar yang harus mampu dicapai oleh setiap daerah sesuai batas waktu yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Penyusunan SPM dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini kementerian teknis, dan diberlakukan untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota.⁴ Dalam kerangka ini, dapat disimpulkan bahwa SPM merupakan standar pelayanan yang penyusunannya dilakukan secara *top-down* dan terfokus pada aspek penawaran (*supply*), yaitu pemda dan penyedia layanan. Sementara itu, penyusunan SPP

This perspective is enriched by the SMERU research findings on service standards in Kota Singkawang and Kota Probolinggo. The two cities have received assistances from Kinerja–USAID in implementing their own minimum service standards, citizens’ complaint survey forms (see Box 2), and standard operating procedures (SOP).²

Service Standards: Minimum Service Standards, Public Service Standards, Standard Operating Procedures

Unlike public service standards, which are set by government agencies and other providers,³ the provision of the minimum service standards are the responsibility of regional governments. The implementation of minimum service standards is the responsibility of the local government working units (SKPD) and service delivery units, both public and private. This means that regional governments report to the central government on the achievement of minimum service standards. Consequently, the work area of the minimum service standards is limited to providing basic services which is the obligation of regional governments. Fulfillment of basic services delivery is used as an indicator of success for regional governments and a reference for the central government to see whether basic services delivery is attended to and prioritized by the regional governments. The term “minimum” refers to the minimum requirement of coverage and quality of basic services that has to be met by each government within a time limit set by the central government.

The minimum service standards are set by the central government, in particular the ministry in charge of a sector, and applied by every provincial and kabupaten/kota government.⁴ In this framework, it can be concluded that the minimum service standards are developed using a top-down fashion and they focus on the supply side, which includes

Kotak 1. Ilustrasi perbedaan antara SPM, SPP, dan SOP

Box 1. Differences between minimum service standards, public service standards, and standard operating procedures

Dalam Permendagri No. 62/2008 ditetapkan bahwa indikator 1 dan 2 untuk SPM Bidang Pemerintahan Dalam Negeri adalah cakupan penerbitan KTP dan akte kelahiran. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) dan pihak kecamatan juga merumuskan SPP yang mencakup persyaratan pengurusan dokumen; jangka waktu penyelesaian KTP dan akte kelahiran; biaya tarif KTP dan akte kelahiran; dan lain-lain.^a Selain SPP tersebut, Disdukcapil dan pihak kecamatan juga membuat SOP.^b Misalnya SOP penerbitan KTP mencakup tahapan mulai dari penduduk melapor dengan melengkapi persyaratan sampai petugas menyerahkan KTP yang sudah disahkan. Untuk setiap tahapan tersebut ditentukan pula siapa pelaksananya, apa kelengkapannya, berapa lama waktu pelaksanaannya. Dalam kerangka ini, keberadaan SOP memudahkan pencapaian SPM dan SPP yang konsisten.

Regulation of Ministry of Home Affairs No. 62/2008 specifies that the first and second indicators of the minimum service standards in home affairs are the coverage of identity card and birth certificate issuance. The local civil registry office and the kecamatan administration also formulate the public service standards covering the application requirements, time needed for the identity card and birth certificate issuance, fees incurred, etc.^a In addition, both institutions also develop standard operating procedures.^b For example, an SOP for an ID card issuance covers details of the whole process, from the point in which an applicant (citizen) submits all the required documents until the time when a verified ID card is given to the applicant. For every stage, there is information about the person(s) in charge, the requirements, and the time needed. In this framework, an SOP facilitates the consistent achievement of the minimum and public service standards.

^ahttp://semarangkab.go.id/utama/storage/Draft_SP/SPP_kec_bancak.pdf.

^bhttp://disdukcapil.purwakartakab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60:sop-ktp&catid=40:pelayanan&Itemid=91.

² Program Kinerja–USAID di kedua kota tersebut tidak sampai pada penyusunan SPP.

³ Lihat Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁴ Daftar SPM dapat dilihat di Bachtiar, Sodo, dan Bima, 2013.

² The Kinerja–USAID Program in both cities did not include the drafting of public service standards.

³ See Law No. 25/2009 on Public Services.

⁴ See Bachtiar, Sodo, and Bima, 2013 for the list of minimum service standards.

dilakukan oleh unit pelayanan sendiri melalui pendekatan *bottom-up* dengan mengedepankan aspek permintaan (*demand*) dan partisipasi masyarakat. Ini dimungkinkan karena SPP merupakan ukuran mengenai pelayanan yang langsung menyentuh pengguna layanan. Oleh karena itu, pengguna layanan juga dapat menilai baik tidaknya pelayanan yang diterima secara langsung. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan SPP yang terdiri dari 14 komponen⁵ bertujuan agar SPP sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat yang menjadi pengguna layanan.

Standar lain yang juga merupakan hal penting dalam pelaksanaan pelayanan publik adalah SOP (sebelumnya dikenal sebagai prosedur tetap atau protap). Menurut Permendagri No. 52 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, SOP adalah serangkaian petunjuk tertulis yang dibakukan mengenai proses penyelenggaraan tugas-tugas pemda. SOP penting karena keterkaitannya yang erat dengan jumlah pengaduan masyarakat, yang akan ditanggapi melalui penerapan SPP. Jika SOP dilaksanakan oleh penyelenggara dan pengguna layanan, maka risiko ketidakpuasan yang tertuang dalam pengaduan masyarakat juga bisa dikurangi. Artinya, jika pengguna merasa puas, maka nilai SPP sudah cukup baik. SOP juga penting untuk memperlancar kerja petugas dan memudahkan petugas untuk melacak tahapan penyelesaian atau hambatan pekerjaan. Jika ditemukan penyimpangan, SOP dapat menjadi dasar untuk menentukan tindakan hukum yang diambil (Nurhidayati, n.d.).

regional government and service providers. In contrast, public service standards are set by service delivery units using a bottom-up approach, highlighting the demand side and citizen participation. This is made possible by the fact that public service standards are about services that are directly delivered to the users who can, thus, promptly assess whether the services are well delivered. Citizen participation in the formulation of public service standards, which consist of 14 components⁵ is aimed at matching the standards with the need and expectations of service users.

Another standard which is important for public service delivery is the standard operating procedures (SOP). According to Regulation of Ministry of Home Affairs No. 52/2011 on Standard Operating Procedures within Provincial and Kabupaten/Kota Governments, an SOP is a set of standardized written directions for carrying out regional government's tasks. It is important because of its immediate relevance to the number of citizens' complaints, which are to be addressed through the application of the public service standards. If the SOP is carried out by the service providers and users, there may be fewer and fewer complaints. This means that if users are satisfied, public service standards are deemed sufficient. It is also significant for service providers in doing their job and to make it easier for them to monitor work stages and identify challenges. When something goes out of order, the SOP can serve as the reference for a legal action (Nurhayati, n.d.).

Kotak 2. Survei Pengaduan Masyarakat Box 2. Citizens' Complaint Survey

Data dari survei pengaduan masyarakat di dua puskesmas mitra Kota Singkawang menunjukkan adanya 27 aduan. Dari 27 aduan ini, lima hal yang paling banyak dikeluhkan adalah (i) ibu hamil resiko tinggi takut dirujuk ke puskesmas atau rumah sakit karena biaya tinggi; (ii) perbedaan perlakuan pelayanan antara pasien umum dan pasien Jamkesmas; (iii) alat kontrasepsi gratis masih diperjualbelikan; (iv) tidak ada Program Makanan Tambahan Balita Gizi Buruk; (v) sulit mendapat alat kontrasepsi gratis.

Sementara itu, di 20 sekolah mitra di Kota Probolinggo dari 33 aduan, 5 aduan yang paling banyak adalah (i) pelayanan Unit Kesehatan Sekolah (UKS) belum maksimal; (ii) sering terjadi kehilangan uang dan barang milik sekolah; (iii) meja, kursi, lemari, dan kipas angin di ruang kelas kurang layak; (iv) masih terjadi gangguan antarsiswa (kekerasan, minta uang, usil); (v) toilet tak layak, kurang nyaman (gelap, kotor), dan jumlah kurang. Lima aduan yang paling sedikit adalah (i) tak ada ruang perpustakaan; (ii) guru kurang menguasai materi pelajaran; (iii) pagar sekolah kurang layak atau tak berpagar; (iv) penjaga sekolah malas dan suka marah; (v) alokasi waktu pelajaran agama kurang.

Data from the citizens' complaint surveys in two partner community health centers (puskesmas) in Kota Singkawang shows that there have been 27 complaints. The top five complaints on the list are (i) women who have high-risk pregnancy are reluctant to be referred to a puskesmas or a hospital because of the high service charge, (ii) patients who pay out of pocket get different treatment from those who are covered by the community health insurance (Jamkesmas), (iii) contraceptives which should free are being sold, (iv) there is no supplementary foods program for under-five children who are malnourished, and (v) it is difficult to get free contraceptives.

Meanwhile, of the 33 complaints received in 20 partner schools in Kota Probolinggo, the top five complaints are (i) school health units have not optimally functioned, (ii) there are frequent incidents of money and equipment, belonging to school, being stolen, (iii) some desks, chairs, book shelves, and fans in classrooms are not in good condition, (iv) bullying still takes place among students (including verbal/physical assaults, asking for money by force, and pranks), (v) toilets are in bad condition, not comfortable to use (insufficiently lighted and dirty), and lacking in number. In contrast, the bottom five complaints on the list are (i) no library is available, (ii) some teachers do not master the lessons they teach, (iii) school fence is not in good condition or there is no fence, (iv) school janitor is lazy and short-tempered, and (v) time allocated for religious education is not sufficient.

⁵ Ditetapkan oleh PermenPAN No. 36 Tahun 2012 dan PP No. 96 Tahun 2012 tentang standar pelayanan publik.

⁵ Stipulated in the Regulation of the Ministry for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform No 36/2012 and Government Regulation No. 96/2012 on Public Service Standards.

Tabel 1. Hubungan Saling Mendukung antara Survey Aduan, SPP, SOP, dan SPM^a
Table 1. Mutual Relations between Citizens' Complaint Surveys, Public Service Standards, Standard Operating Procedures, and Minimum Service Standards^a

Jenis aduan dalam survei pengaduan masyarakat ^b <i>Complaints received in citizens' complaint survey^b</i>	Komponen SPP yang berhubungan dengan jenis aduan ^c <i>Components of public service standards related to complaint received</i>	Janji perbaikan pelayanan di tingkat puskesmas dan rekomendasi perbaikan pelayanan di tingkat Kabupaten ^d <i>Citizen's charter at Puskesmas level and recommendations of citizen's charter at kabupaten level^d</i>	SOP yang berhubungan dengan jenis aduan dan janji perbaikan pelayanan <i>Standard operating procedures (SOP) related to complaint received and citizen's charter</i>	SPM yang berpotensi meningkat capaiannya jika SPP, SOP dan janji perbaikan pelayanan dilaksanakan ^e <i>The potential of increasing the achievement of minimum service standards if public service standards, SOP and citizen's charter are implemented^e</i>
Contoh kasus di dua puskesmas mitra di Kota Singkawang Sample cases in two partner Puskesmas in Kota Singkawang				
Kesulitan mendapatkan alat kontrasepsi gratis; kesulitan mendapatkan pelayanan KB <i>Dissemination of information on and monitoring of free contraceptives for patients covered by Jamkesmas</i>	#2	Sosialisasi dan pengawasan alat kontrasepsi gratis bagi pasien Jamkesmas <i>Dissemination of information on and monitoring of free contraceptives for patients covered by Jamkesmas</i>	SOP syarat-syarat pelayanan KB <i>SOP for family planning program services</i>	#12, #14
Pelayanan yang lama di loket, laboratorium dan catatan medis <i>Slow service at counters, laboratory, and medical record department</i>	#4	Penyusunan SOP, standar waktu pelayanan, perbaikan media informasi SOP agar terlihat oleh pasien <i>SOP formulation, time needed for a service delivery, modification to the medium for displaying the SOP for better visibility by patients</i>	SOP alur pelayanan, SOP laboratorium dan instruksi kerja dengan standard waktu <i>SOP for service mechanism, SOP for laboratory and time-based work instructions</i>	
Jam pelayanan puskesmas bagi ibu hamil; Informasi mengenai kesehatan ibu dan anak (KIA), imunisasi, jaminan persalinan (Jampersal) <i>Puskesmas service hour for pregnant women; Information on healthcare for mothers and children, immunization, and Jampersal (universal free delivery care)</i>	#6	Sosialisasi jam pelayanan Puskesmas, KIA, imunisasi, Jampersal <i>Dissemination of information on service hours for (i) Puskesmas patients in general, (ii) mothers and children, (iii), immunization, and (iv) patients of Jampersal</i>	SOP jenis-jenis pelayanan dan jam pelayanan <i>SOP for types and time of services</i>	#1, #2, #3, #4, #5, #6, #7, #8, #9, #10
Disiplin petugas puskesmas <i>Discipline problems of Puskesmas staff members</i>	#9	Sanksi bagi petugas yang tidak disiplin <i>Sanctions against staff members who violate rules of behavior</i>	SOP jenis-jenis pelayanan dan jam pelayanan <i>SOP for types and time of services</i>	
Tanggapan terhadap keluhan pasien <i>Ways of responding to patients' complaints</i>	#10	Pengawasan agar pelayanan lebih berkualitas <i>Monitoring to ensure quality of service delivery</i>	Pembuatan kotak saran <i>Providing suggestion boxes</i>	
Keaktifan kader posyandu; jumlah tenaga kesehatan <i>Active role of posyandu cadres; number of medical staff members</i>	#11	Penguatan kapasitas kader posyandu; identifikasi relawan baru melalui koordinasi dengan kecamatan, kelurahan, MSF; optimalisasi tenaga kesehatan melalui pelaksanaan SOP <i>Capacity building for posyandu cadres; identification of new volunteers through coordination with kecamatan and kelurahan offices as well as MSF personnel; optimization of the role of medical staff members through SOP implementation</i>	SOP prosedur kerja <i>SOP for work mechanism</i>	#1, #2, #3, #4, #5, #6, #7, #8, #9
Kunjungan bidan setelah melahirkan; perbedaan perlakuan terhadap pasien; tugas tidak ramah <i>Postnatal midwife's visit; different treatment toward certain patients; unfriendly staff</i>	#12	Pengawasan terhadap bidan, pemeriksaan laporan kunjungan bidan; sosialisasi SOP; Sosialisasi 5 S (senyum, sapa, salam, sopan, santun) <i>Supervision of midwives, review of midwife's visit reports; SOP dissemination; getting people to form the 5S habit and attitude (senyum, salam, sapa, sopan, santun or smile, greet, initiate small talks, be polite, be considerate)</i>	SOP prosedur kerja, SOP alur pelayanan, SOP syarat-syarat pelayanan <i>SOP for work mechanism, SOP for service mechanism, SOP for service delivery</i>	#4, #14

**Contoh kasus di duapuluh sekolah mitra di Kota Probolinggo
Sample cases in 20 partner schools in Kota Probolinggo**

<p>Diseminasi laporan keuangan sekolah dan pelibatan wali murid dalam penyusunan rencana kerja sekolah (RKS) <i>Announcement of school financial report and parents' involvement in the formulation of school's work plan</i></p>	<p>#3</p>	<p>Laporan keuangan ditempel di papan informasi; RKS disusun dengan melibatkan perwakilan wali murid <i>Financial report is displayed on announcement board; school's work plan is formulated together with representatives of parents</i></p>	<p>#27</p>
<p>Pemeriksaan ulangan dan tugas siswa oleh guru <i>Students' test and assignment check by teachers</i></p>	<p>#4</p>	<p>SOP ulangan umum dan SOP penilaian <i>SOP for tests and SOP for checking tests</i></p>	<p>#21, #22, #23, #24, #25, #26</p>
<p>Keterbatasan sarana prasarana, yaitu ruang kelas, perpustakaan, buku paket, media pembelajaran, sarana di ruang kelas, sarana ibadah, pagar sekolah, toilet, tempat parkir, halaman sekolah, tempat cuci tangan; kerusakan atap sekolah, kebersihan sekolah minim <i>Facility and infrastructure deficiency, including classrooms, libraries, textbooks, teaching aid, classroom equipment, facilities for religious activities, school fence, toilets, parking space, school yard, wash-hand basin; damaged school building roofs, school's bad state of cleanliness</i></p>	<p>#7</p>	<p>Pembangunan drainase dengan bantuan Badan Lingkungan Hidup; penambahan peralatan dengan bantuan Dinas Pendidikan; penambahan jumlah toilet dengan bantuan Dinas PU; perbaikan atap; penggantian lampu kamar mandi; penambahan tempat cuci tangan; penambahan buku paket <i>Building drainage system with the help from the local environment agency; addition of relevant equipment with the help from local education agency; building more toilets with the help from the local public works agency; damaged roof repair; replacing lamps/light bulbs inside the toilets with new ones; addition of wash-hand basin; providing more text books</i></p>	<p>#2, #15, #17</p>
<p>Pengawasan terhadap jajanan sekolah <i>Monitoring of food sellers in/near school area</i></p>	<p>#9</p>	<p>Penyusunan peraturan mengenai jajanan sehat dan penyuluhan kepada penjual jajanan <i>Formulation of rules and regulations on healthful foods and dissemination of the rules and regulations to food sellers</i></p>	<p>#19, #20, #24</p>
<p>Pencurian uang dan barang milik sekolah; keberadaan penjaga keamanan sekolah; gangguan/kekerasan antar siswa <i>Stealing of money and goods belonging to school; school janitor; bullying among students</i></p>	<p>#13</p>	<p>Peningkatan pengamanan; SOP pengaduan kehilangan barang; penyusunan peraturan mengenai kenakalan siswa; tambahan pendidikan antikekerasan <i>Tightening security; SOP on how to make lost property report; formulation of rules and regulations on student misconduct; additional time for antiviolence education</i></p>	<p>Pembuatan kotak saran, SOP Pengaduan Kehilangan Barang, SOP Pengaduan Gangguan antar Siswa <i>Providing suggestion boxes, SOP for reporting lost property, misconduct</i></p>

- a Tabel ini hanya sebagian dari tabel lengkap yang dapat dilihat di Bachtiar, Sodo, dan Bima (2013)/The complete version of the table can be found in Bachtiar, Sodo, and Bima (2013).
- b Jenis aduan diringskas dan dikelompokkan berdasarkan urutan komponen SPP/Complaints aresummarized and grouped based on the order of public service standard components.
- c Komponen SPP #2 persyaratan; #3 sistem, mekanisme, prosedur; #4 jangka waktu penyelesaian; #5 biaya/tarif; #6 produk pelayanan; #7 sarana, prasarana, fasilitas; #8 kompetensi pelaksana; #9 pengawasan internal; #10 penanganan pengaduan, saran, dan masukan; #11 jumlah pelaksana; #12 jaminan pelayanan; #13 jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan/Component #2 requirements; #3 system, mechanism, procedures; #4 time allotted; #5 fees; #6 service products; #7 facilities and infrastructure; #8 implementers' competence; #9 internal monitoring; #10 handling of complaints, suggestions, and criticism; #11 number of implementers; #12 service guarantee; #13 service security and assurance.
- d Janji perbaikan pelayanan dipilih berdasarkan kesesuaiannya dengan perbaikan SPM dan perumusan SOP/Citizen's charters are selected based on their relevance to the improvement of minim service standards and SOP formulation.
- e SPM Kesehatan #1 cakupan ibu hamil; #2 cakupan komplikasi kebidanan; #3 persalinan oleh tenaga kesehatan; #4 pelayanan nifas; #5 neonatus komplikasi; #6 kunjungan bayi; #7 imunisasi; #8 pelayanan balita; #9 makanan pendamping asi; #10 balita gizi buruk; #11 peserta KB aktif; #14 kesehatan dasar pasien miskin; #15 kesehatan rujukan pasien miskin/Minimum service standards in health #1 coverage of pregnant women; #2 coverage of birth delivery complications; #3 birth delivery assisted by trained assistant; #4 postnatal care; #5 neonatal complications; #6 neonatal visits; #7 immunization; #8 healthcare services for under-five children; #9 supplementary feeding; #10 under-five children with malnutrition; #12 active participants of family planning program; #14 basic healthcare SPM Pendidikan #2 jumlah siswa/rombel; #15 buku paket/siswa; #17 alat peraga IPA; #19 guru bekerja 37.5 jam/ minggu; #20 proses pembelajaran 34 minggu/tahun; #21 penerapan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan; #22 silabus untuk setiap mata pelajaran; #23 program penilaian untuk peningkatan kemampuan siswa; #24 supervisi kepala sekolah; #25 laporan hasil penilaian siswa; #26 hasil test tengah tahun dan ujian; #27 manajemen berbasis sekolah/Minimum service standards in education #2 number of students/study groups; #15 text book/student; #17 Science teaching aid; #19 teaching hours (37.5 hour/week); #20 learning period 34 weeks/year; #21 application of curriculum at school level; #22 syllabus for every subject; #23 evaluation program for enhancing student competence; #24 supervision by principal; #25 report on student evaluation; #26 mid-term test and final test results; #27 school-based management.

Hubungan Antarstandar Pelayanan: Pendekatan Penyedia Layanan dan Pengguna Layanan

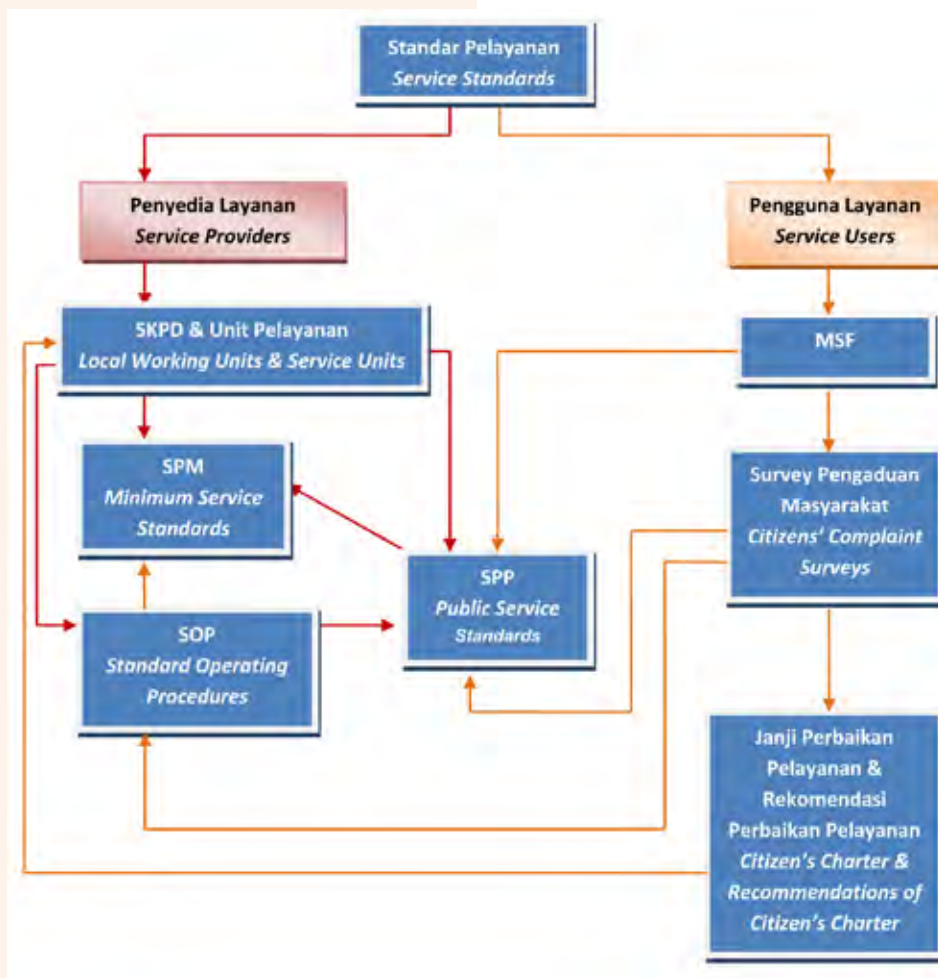
Selain ilustrasi pada Kotak 1, berbagai SP dapat dilihat hubungannya dari contoh kasus di Kota Singkawang dan Kota Probolinggo. Di kedua kota tersebut pendampingan Kinerja terjadi di SKPD dan unit pelayanan. Di SKPD dilakukan pendampingan SPM, dan di unit pelayanan dilaksanakan survei pengaduan masyarakat dan penyusunan janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi perbaikan pelayanan, serta penyusunan SOP. Pendampingan di tingkat SKPD dan unit pelayanan merupakan penguatan di sisi penyedia layanan (penawaran). Adapun pendampingan dalam pelaksanaan survei pengaduan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesadaran dan partisipasi pengguna layanan merupakan penguatan di sisi permintaan. Dari keseluruhan pendampingan tersebut, Tabel 1 menunjukkan bagaimana berbagai SP saling mendukung.

Beberapa isu yang mengemuka dari Tabel 1 adalah sebagai berikut. Pertama, mayoritas jenis aduan yang dimasukkan dalam survei pengaduan masyarakat oleh pengguna layanan adalah komponen sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, kompetensi pelaksana, jumlah pelayanan. Kondisi ini menggambarkan bahwa meskipun akses pada pelayanan sudah memadai, mutu pelayanan masih jauh dari harapan pengguna.

Relations between Service Standards: Service Provider and User

In addition to the illustration in Box 1, the relations of various service standards can be seen from the sample cases in Kota Singkawang and Kota Probolinggo. In both cities Kinerja's assistances are provided for the SKPD and service delivery units. Technical assistance on minimum service standards is carried out at the SKPD, while technical assistance on citizen's complaint surveys as well as on the formulation of citizen's charter, recommendations for citizen's charter, and SOP is conducted at the service units. Such a technical assistance at the local government SKPD and service delivery unit level is an effort to strengthen the service provider (supply) side; while the technical assistance on implementing the citizens' complaint survey, aiming to improve service users' awareness and participation is one that strengthens the demand side. Table 1 shows how the service standards support one another.

Several issues in the Table 1 can be highlighted. First, the majority of complaints received in the citizens' complaint survey relate to facilities, infrastructure, competencies of the implementers, number of service types. This condition implies that even though access to services has been provided, the quality of those services is still below users' expectations.



Gambar 2. Hubungan antarstandar pelayanan dalam kerangka Program Kinerja–USAID.
 Figure 2. Relations between service standards in the Kinerja–USAID Program framework.

Kedua, masih kurangnya kejelasan mengenai pelayanan yang disediakan oleh unit pelayanan menunjukkan komunikasi yang terputus antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Sebagai contoh, pengguna layanan tidak mengetahui produk layanan yang disediakan, persyaratan untuk mengakses layanan, jangka waktu penyelesaian pelayanan, serta tarif layanan. Hal ini perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan SPP di tingkat unit pelayanan.

Ketiga, perumusan janji perbaikan pelayanan, rekomendasi perbaikan pelayanan, SPP dan SOP merupakan langkah awal yang perlu ditindaklanjuti dengan pelaksanaan secara konsisten. Jika hal ini terjadi, maka dapat diharapkan adanya peningkatan kepuasan pengguna layanan serta capaian indikator-indikator SPM. Di sini letak hubungan yang saling mendukung di antara berbagai SP (Gambar 2). Hubungan tersebut berujung pada peningkatan pelayanan publik secara umum.

Kesimpulan

Keterkaitan antara berbagai SP nampak lebih jelas dalam kerangka pendekatan yang melihat pelayanan publik dari sisi penyedia layanan dan pengguna layanan. Dengan adanya survei pengaduan masyarakat, maka aduan-aduan yang terkumpul dapat ditindaklanjuti dalam perumusan SPP, SOP, dan dalam bentuk janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi janji perbaikan pelayanan. Dalam konteks ini, lebih mudah melihat hubungan antara satu SP dengan SP lainnya daripada mencari perbedaan dan persamaan di antaranya.

Walaupun mayoritas aduan terfokus pada kekurangan sarana, prasarana dan/atau fasilitas, temuan lapangan SMERU menunjukkan bahwa mutu pelayanan dapat ditingkatkan tanpa harus menambah anggaran. Kepuasan pengguna layanan dapat ditingkatkan melalui informasi yang jelas mengenai pelayanan yang menjadi hak mereka. Temuan studi SMERU juga mengindikasikan bahwa perbaikan SPM di tingkat kabupaten/kota dapat tercapai jika SPP dan SOP dirumuskan dan dilaksanakan di tingkat unit pelayanan.

SP bukan hanya masalah teknis dan administratif semata, melainkan juga masalah komunikasi. Paradigma lama yang memisahkan penyelenggara dan pengguna layanan perlu diubah. SP yang tidak dikomunikasikan secara efektif oleh penyelenggara layanan tidak akan meningkatkan mutu pelayanan. ■

Salah satu keluhan survei pengaduan masyarakat di dua puskesmas mitra Kota Singkawang adalah tidak adanya Program Makanan Tambahan Balita Gizi Buruk.

One complaint in the citizens' complaint surveys in two partner community health centers (puskesmas) in Kota Singkawang is that there is no supplementary foods program for under-five children who are malnourished.

Second, the lack of clarity of the services provided by service units shows that communication between service providers and service users have been ineffective. For example, service users do not know the type of services provided, the requirements for accessing the services, time spent to get a service delivered, and the fee incurred. This problem can be addressed by the formulation of public service standards at the service units.

Third, the formulation of citizen's charter, recommendations of citizen's charter, public service standards, and standard operating procedures has to be followed by consistent implementation. Doing so can hopefully increase the level of service users' satisfaction and prospect for achieving the minimum service standards. This is where the mutual relationship between the service standards is visible (Figure 2). This relationship leads to the improvement of public service delivery in general.

Conclusion

The relation between service standards are more clearly seen in the framework of public services from the point of view of the service provider and user. With the citizens' complaint surveys, complaints received can be addressed through the formulation of public service standards, standard operating procedures, citizen's charter, and recommendations of citizen's charter. In this context, it is easier to identify the interrelations between the standards than their distinctions and similarities.

Even though the majority of complaints focus on the inadequate facilities and infrastructure, SMERU's research findings show that the quality of service delivery can be improved even without increasing the budget. Service users' satisfaction level can be increased with users being better informed of their rights. SMERU's research findings also indicate that minimum service standards at kabupaten/kota level can be improved if public service standards and standard operating procedures are formulated and implemented at the service units.

Service standards do not involve only technical and administrative matters; they also have to do with communication issues. The mold that separates service providers and service users has to be broken. Service standards that are not effectively communicated by the service providers will not be able to improve the quality of services delivered. ■



Kinerja-USAID

DAFTAR ACUAN

- Bachtiar, Palmira Permata, Robert Justin Sodo, Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID.' Draft Research Report [dalam jaringan] <http://smeru.or.id/publicationdetail.php?id=338>.
- Kinerja USAID (2011) *Pemetaan Jenis Standar Berkaitan dengan Peningkatan Pelayanan Publik* [dalam jaringan] <<http://www.kinerja.or.id/pdf/55a23273-175d-46d3-920b-bf7e9b314f13.pdf>> [6 Januari 2014].
- Nurhidayati, Sri Endah (n.d.) *Standar Operasi Prosedur Pelayanan Publik* [dalam jaringan] <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpk.unair.ac.id%2Fwebo%2Fumum%2FPelayanan%2520Prima%2FMATERI%2520STANDART%2520OPERASI%2520PROSEDUR%2520%28SOP%29.ppt&ei=k1beUrynDoulrQfL4YDwAw&usg=AFQjCNFDXMN7uLCqZ6DQ3z8Qs-6nmkUQ9A&bv m=bv.59568121,d.bmk>> [6 Januari 2014].
- Widodo, Nurjati (2013) *Buku Ajar Manajemen Pelayanan Publik* [dalam jaringan] <<http://nurjatiwidodo.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/Buku-Ajar.pdf>> [6 Januari 2014].

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat.
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
- Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) 52 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (PermenPAN) No. 36 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Publik.
- Peraturan Pemerintah (PP) 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

LIST OF REFERENCES

- Bachtiar, Palmira Permata, Robert Justin Sodo, Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID' [Implementation of Service Standards in Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo: Lessons Learned from Kinerja-USAID Program]. Draft Research Report [online] <http://smeru.or.id/publicationdetail.php?id=338>.
- Kinerja USAID (2011) *Pemetaan Jenis Standar Berkaitan dengan Peningkatan Pelayanan Publik* [Mapping of Standard Types in Relation to Improving Public Services] [online] <<http://www.kinerja.or.id/pdf/55a23273-175d-46d3-920b-bf7e9b314f13.pdf>> [6 January 2014].
- Nurhidayati, Sri Endah (n.d.) *Standar Operasi Prosedur Pelayanan Publik* [Standard Operating Procedures for Delivering Public Services] [online] <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpk.unair.ac.id%2Fwebo%2Fumum%2FPelayanan%2520Prima%2FMATERI%2520STANDART%2520OPERASI%2520PROSEDUR%2520%28SOP%29.ppt&ei=k1beUrynDoulrQfL4YDwAw&usg=AFQjCNFDXMN7uLCqZ6DQ3z8Qs-6nmkUQ9A&bv m=bv.59568121,d.bmk>> [6 January 2014].
- Widodo, Nurjati (2013) *Buku Ajar Manajemen Pelayanan Publik* [Text book on Management of Public Services] [online] <<http://nurjatiwidodo.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/Buku-Ajar.pdf>> [6 January 2014].

GOVERNMENT LAWS AND REGULATIONS

- Government Regulation No. 96/2012 on Public Services [Peraturan Pemerintah (PP) 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik].
- Law No. 25/2009 on Public Services [Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik].
- Presidential Instruction No. 1/1995 on Administrative and Civil Service Reform [Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat].
- Regulation of Ministry of State Administration Efficiency and Bureaucratic Reforms No. 36/2012 on Public Service Standards [Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (PermenPAN) No. 36 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Publik].
- Regulation of Ministry of Home Affairs No. 52/2001 on Standard Operating Procedures at Provincial and Kabupaten/Kota Levels [Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) 52 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur di Lingkungan Pemerintah dan Kabupaten/Kota].
- State Minister Decree on Bureaucratic Reform No. 81/1993 on the Guidelines for Public Service Implementation [Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum].

Peran Media Lokal dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Kabupaten Luwu Utara

The Role of Local Media in Improving Public Service Delivery in Kabupaten Luwu Utara

Luhur Bima*



Kinerja-USAID

Peran Media Lokal

Sejalan dengan implementasi otonomi daerah yang telah berlangsung lebih dari satu dekade, peran media lokal dalam mendorong pemerintahan daerah yang baik dan berorientasi terhadap kesejahteraan masyarakat menjadi makin penting. Sayangnya, media lokal masih dirasakan belum dapat memainkan perannya secara optimal. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya kualitas sumber daya manusia di daerah dan komunikasi di antara pemangku kepentingan—pemerintah daerah, masyarakat, dan media lokal—yang belum terjalin dengan baik.

* Luhur Bima adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU. Artikel ini ditulis berdasarkan hasil studi SMERU 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID' (Bachtiar, Palmira Permata, R. Justin Sodo, Luhur Bima, 2013).

Role of Local Media

In line with the implementation of over a decade of regional autonomy, the role of local media in advocating for good regional governance that is oriented toward public welfare has become more essential than ever. Unfortunately, the media has not been able to optimally play their role. This is caused by, among other reasons, the limited capability of human resources at regional levels and the lack of good communication among stakeholders—regional government officials, community members, and local media.

* Luhur Bima is a researcher at the SMERU Research Institute. This article is based on a SMERU study titled 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja-USAID' [The Implementation of Service Standards in Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo: Lessons Learned from the Kinerja-USAID Program] conducted by Palmira Permata Bachtiar, Robert Justin Sodo, and Luhur Bima in 2013.

Secara umum, Program Kinerja–USAID bertujuan memperbaiki tata kelola dan pelayanan publik di daerah. Dari sisi penawaran, Program Kinerja–USAID meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah (pemda), termasuk penyedia layanan. Dari sisi permintaan (pengguna layanan), masyarakat perlu ditingkatkan kesadaran dan partisipasinya untuk terlibat dalam proses perbaikan kualitas pelayanan publik. Selain itu, media lokal juga diharapkan dapat menjembatani komunikasi antara pemda dan masyarakat pemda sedemikian rupa sehingga pemda dapat menjelaskan kebijakan yang diambil, dan masyarakat memahami kebijakan tersebut serta berperan aktif dalam memantau pelaksanaannya.

Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan

Fokus Program Kinerja–USAID putaran pertama di Kabupaten Luwu Utara adalah sektor pendidikan, yaitu mendistribusikan jumlah guru secara proporsional karena ketersediaan guru terkonsentrasi di perkotaan. Pemerataan penempatan guru mutlak dilakukan agar kualitas pendidikan dapat lebih merata sampai ke perdesaan dan wilayah terpencil. Program Distribusi Guru Proporsional ini juga sangat penting dalam upaya mencapai standar pelayanan minimal (SPM) pendidikan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Upaya pemerataan penempatan guru bukan hal yang sederhana karena guru yang dipindahkan adalah mereka yang umumnya sudah berkeluarga. Tidak heran jika pelaksanaannya menghadapi berbagai tantangan di lapangan. Guru PNS masih melihat bahwa pemindahan pegawai (mutasi) ke tempat lain sebagai hukuman, padahal mereka tahu bahwa guru adalah tugas fungsional, bukan struktural. Guru PNS memang seharusnya dipindahkan ke wilayah dan lembaga yang membutuhkan tenaganya. Salah seorang narasumber (laki-laki, 20-an tahun, pegiat LSM) mengutarakan bahwa masyarakat di Luwu Utara masih belum memahami maksud dan tujuan dari kebijakan pemerataan penempatan guru tersebut. Bahkan diakuinya pula bahwa jangankan masyarakat umum, pemahaman mengenai pemerataan penempatan guru dan SPM di kalangan staf dan pejabat Dinas Pendidikan pun masih jauh dari harapan.

Media Lokal dan Sosialisasi Kebijakan Pendidikan

Melalui Program Kinerja–USAID, stasiun radio lokal dan surat kabar lokal didorong untuk terlibat dalam proses sosialisasi kebijakan pemerataan penempatan guru. Pihak radio mengundang pejabat Dinas Pendidikan untuk menjabarkan programnya di radio sehingga dapat diketahui oleh masyarakat luas hingga ke daerah yang terpencil. Diskusi di radio ini juga membuka kesempatan bagi masyarakat umum untuk menyampaikan aspirasi ataupun bertanya melalui telepon dan juga layanan pesan singkat (sms).

Pada awalnya, masih ada resistensi pemda untuk tampil dalam diskusi publik. Namun, kemampuan media untuk merangkul para pejabat pemda dan memberikan dukungan terhadap pengembangan program-program kerja pemda secara konstruktif dan positif membuat para pejabat menjadi terbiasa untuk lebih terbuka terhadap kritik dan saran.

In general, the Kinerja–USAID Program is aimed at improving regional governance and public service. From the supply side, it improves the capacity of regional government officials, including service providers. From the demand (users') side, the community has to be more aware of and more actively involved in the process of public service quality improvement. Moreover, local media are also expected to bridge the communication between government officials and community members at regional levels so that the government officials can explain the policy they have formulated and the community members can understand and actively monitor the policy implementation.

Public Service in Education

The first round of Kinerja–USAID Program in Kabupaten Luwu Utara focuses on the education sector by proportionally distributing teaching personnel because of the fact that there are more teachers in urban areas than in rural areas. Fair distribution of teaching personnel is indispensable if quality education is expected to reach rural and remote areas. The Proportional Distribution of Teachers program is essential in the effort to achieve a minimum service standard in education that has been set by the central government.

Getting teaching personnel fairly distributed is not a simple task because teachers are generally reluctant to be transferred, especially if they are already married and settled with their family at one place. It is thus understandable that the program implementation faces a number of challenges. Civil servant teachers still consider staff transfers as a punishment, even though they know that teachers hold a functional, not a structural role, meaning that teachers must be deployed geographically and institutionally in accordance with the need for teachers. A nongovernmental organization activist (male, about 20 years) states that people in Kabupaten (District of) Luwu Utara are still not aware of the purpose of proportionally distributing teachers. He also admits that not only the community, but even the staff and officials of the kabupaten education agencies still do not fully understand the reason behind that program.

Local Media and Dissemination of Information on Education Policy

Through the Kinerja–USAID Program, local radio stations and newspaper publishers are encouraged to get involved in the process of spreading the information on teacher proportional distribution policy. The radio station invites relevant officials of the local education agency and asks them to explain about their program on air to make it known to community members, even those who live in remote areas. The on-air discussions give people an opportunity to make inquiries or extend their expectations by calling or texting the station.

In the beginning, local government officials felt reluctant to get involved in such public discussions. However, due to local media's persuasive approach towards local government as well as their constructive and positive support for local government's program development, local officials gradually became more open to criticisms and suggestions.

Peran media hanya bisa efektif jika para pelaku media sendiri memahami substansi kebijakan dan permasalahan riil di lapangan. Dengan demikian, informasi yang disampaikan kepada masyarakat juga utuh. Untuk itu, diperlukan persiapan yang matang sebelum diskusi dilakukan, misalnya, pihak media mempelajari secara menyeluruh peraturan bupati (perbup) dan petunjuk teknis (juknis) Program Distribusi Guru Proposional. Selain itu, mereka juga melakukan diskusi dengan konsultan yang membantu pemda merumuskan kebijakan tersebut untuk memahami alasan dan tujuan yang mendasari dibuatnya kebijakan tersebut serta permasalahan terkait distribusi guru di Luwu utara.

Dalam tahap awal kegiatan sosialisasi kebijakan pemda melalui radio, pihak media biasanya membantu kesiapan pejabat Dinas Pendidikan dengan mempersiapkan butir-butir informasi yang akan disampaikan oleh pejabat tersebut dan bahan diskusi yang akan dibahas dalam acara tersebut. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan diri para pejabat agar diskusi berjalan lancar.

Selain program diskusi di radio yang sudah beberapa kali diadakan, pihak media lokal juga memanfaatkan kebiasaan masyarakat setempat yang senang untuk berkumpul di warung kopi dan membicarakan berbagai hal. Di warung kopi itulah pihak media mempertemukan berbagai pemangku kepentingan dalam satu forum yang rutin bertemu sekali dalam sebulan untuk melakukan pembahasan yang berfokus pada kebijakan yang sedang dirumuskan oleh pemda. Salah satu kegiatan forum ini adalah membahas persiapan distribusi guru secara proposional dengan melibatkan berbagai elemen seperti Dinas Pendidikan, Ikatan Guru Indonesia (IGI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), LSM, dan wartawan.

Interaksi di radio dan warung kopi, di mana pihak dinas dan elemen masyarakat dapat berdiskusi dan bertukar pemikiran, seperti ini merupakan kontribusi pihak media dalam membangun jembatan komunikasi yang efektif antarpemangku kepentingan untuk meningkatkan pelayanan publik di bidang pendidikan. Pemda tidak mungkin dapat menyelesaikan semua masalah pendidikan tanpa peran aktif berbagai pihak termasuk masyarakat sebagai pengguna layanan. Dengan adanya proses diskusi dan sosialisasi Program Distribusi Guru yang didukung oleh media lokal, pemahaman masyarakat mengenai kebijakan tersebut semakin baik sehingga implementasi program dapat berjalan lancar.

Kemampuan media untuk merangkul para pejabat pemda dan memberikan dukungan terhadap pengembangan program-program kerja pemda secara konstruktif dan positif membuat para pejabat menjadi terbiasa untuk lebih terbuka terhadap kritik dan saran.

Due to local media's persuasive approach towards local government as well as their constructive and positive support for local government's program development, local officials gradually became more open to criticisms and suggestions.

The role the media play can be effective only if the people in it understand the policy and what really happens in the field, so they can provide community members with the full information. Therefore, careful preparation is necessary prior to the discussions; for example, the media people have to thoroughly learn the bupati¹ regulation and its technical guidelines pertaining to the Proportional Distribution of Teachers program. In addition, they need to have discussions with the consultants who assist the local government officials in formulating the regulation in order to understand the reasons behind its formulation as well as the problems related to teacher distribution in Luwu Utara.

At the initial stages of spreading the information about the local policy on air, local media would assist the local education agency officials by briefing them on the points they need to make and the discussion topic. This is done to make the officials feel more confident and to ensure that the discussion goes well.

In addition to the several on-air discussions, the local media also took advantage of people's habit of having discussions while enjoying coffee at local coffee stalls. At the stalls, the media hold a monthly forum in which relevant stakeholders sit together and take part in discussions focusing on a certain policy that is being formulated by the local government. One of the discussions was about the preparation of distributing teachers proportionally which involved officials from the local education agency and representatives from Indonesian Teachers Association (IGI), Indonesian Civil Servant Teachers Union (PGRI), and nongovernmental organizations, as well as a number of journalists.

On air or at local coffee stalls, such forums in which the government and community members can have discussions and exchanges of information are the contribution of the media in facilitating effective communication among various stakeholders in an effort to improve public service delivery in education. It is impossible for the local government to solve educational problems by themselves without the active participation of other stakeholders, including community members as service users. The discussions on and dissemination of the Distribution of Teachers program, supported by local media, can help people have a better understanding of the program, hence successful implementation of the program.

¹ Head of the kabupaten

Penutup

Peran media lokal dalam memfasilitasi sosialisasi program kegiatan pmda dan diskusi kebijakan pelayanan publik, khususnya pelaksanaan Program Distribusi Guru Proposional yang melibatkan para pemangku kepentingan di Luwu Utara, merupakan salah satu bentuk praktik baik dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks ini, kebijakan publik dibawa ke ranah publik untuk dibahas bersama. Praktik baik seperti ini dapat dicontoh dan diimplementasikan di daerah lain. ■

Melalui Program Kinerja—USAID, stasiun radio lokal dan surat kabar lokal didorong untuk terlibat dalam proses sosialisasi kebijakan.

Through the Kinerja—USAID Program, local radio stations and newspaper publishers are encouraged to get involved in the process of spreading the information about policy programs.

Closing

The role of local media in facilitating local government's program dissemination as well as the policy discussions on public service—especially the implementation of the Proportional Distribution of Teachers program—which involved various stakeholders in Luwu Utara, is a form of best practice in an effort to improve public service quality. In this context, a public policy is made available for public discussion. Such best practices can be replicated and implemented by other local governments ■



Publikasi Baru/Recent Publications

Kertas Kerja/Working Papers

Explaining the Regional Heterogeneity of Poverty: Evidence from Decentralized Indonesia

Sudarno Sumarto, Marc Vothknecht, and Laura Wijaya; editor: Jamie Evans

Tersedia hanya dalam bahasa Inggris/Available only in English

The Evolving Composition of Poverty in Middle-Income Countries: The Case of Indonesia, 1991–2007

Andy Sumner; editor: Stephen Girschik

Tersedia hanya dalam bahasa Inggris/Available only in English



Peran Unit Pelayanan dalam Perbaikan Data Pelayanan Publik di Kota Singkawang

The Role of Services Units in Improving Public Service Data in Kota Singkawang

Palmira Permata Bachtiar*



Palmira Bachtiar/SMERU

Untuk peningkatan pelayanan publik, Pemerintah Kota Singkawang, Kalimantan Barat memilih paket Kesehatan dari Kinerja sebagai kegiatan tahun pertama. Paket ini terdiri atas Persalinan Aman, Air Susu Ibu Eksklusif, dan Inisiasi Menyusui Dini. Untuk menunjang paket tersebut, Kota Singkawang juga mendapat intervensi standar pelayanan minimal (SPM) Kesehatan berupa *coaching clinic*¹ untuk menghitung data dasar SPM, menganalisis penyebab kesenjangan antara target dan capaian SPM, serta menghitung biaya yang dibutuhkan untuk menutup kesenjangan tersebut untuk diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan dan

To improve its public services, the Kota (City of) Singkawang Government of West Kalimantan selected Kinerja's Health package for its first-year activities. This package consists of the Safe Delivery (Persalinan Aman), Exclusive Breastfeeding (ASI Eksklusif), and Early Breastfeeding Initiation (Inisiasi Menyusui Dini) programs. In order to support the package, Kota Singkawang has additionally received a minimum service standard (SPM) for health intervention in the form of a series of *coaching clinics*¹ to calculate SPM basic data, analyze the causes of the gap between SPM targets and achievements, and calculate the costs needed to close the gap—these costs are to be integrated into the

* Palmira Permata Bachtiar adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

¹ Rangkaian *coaching clinic* SPM tersebut diikuti oleh semua bidang dalam Dinas Kesehatan dan semua puskesmas di Kota Singkawang. Dinas Kesehatan terdiri atas empat bidang, yaitu Bidang Kesehatan Keluarga, Bidang Pelayanan Kesehatan, Bidang Promosi Kesehatan, dan Bidang Pemberantasan Penyakit dan Penyehatan Lingkungan. Sementara itu, ada lima puskesmas di Kota Singkawang, masing-masing di Singkawang Utara, Selatan, Barat, Timur, dan Tengah.

* Palmira Permata Bachtiar is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

¹ The series of SPM *coaching clinics* was attended by all divisions of the Kota Singkawang Health Agency and all puskesmas in the city. The health agency consists of four divisions, namely family health, health service, health promotion and information, and disease eradication and environmental sanitation, while the puskesmas comprise the five puskesmas in Singkawang Utara, Singkawang Selatan, Singkawang Timur, Singkawang Barat, and Singkawang Tengah.

penganggaran Kota Singkawang. Pengalaman Kota Singkawang menunjukkan bahwa diperlukan pemahaman dasar mengenai konsep penghitungan data dasar SPM, perbaikan data, dan pelatihan untuk pengumpulan data.

Pemahaman Indikator SPM dan Definisi Operasionalnya

Pembahasan definisi operasional setiap indikator SPM di tingkat Dinas Kesehatan dan puskesmas sangat diperlukan. Hal ini belum pernah didiskusikan oleh Dinas Kesehatan dan puskesmas secara menyeluruh, walaupun kerangka regulasinya sudah ada sejak tahun 2008, yaitu Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/Menkes/PER/VII/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota dan Keputusan Menteri Kesehatan No. 828/Menkes/SK/IX/2008 tentang Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota.

Oleh karena itu, pendampingan teknis dari Kinerja ini pun dimanfaatkan pihak Dinas Kesehatan dan puskesmas untuk menyamakan persepsi mengenai definisi operasional indikator SPM. Definisi ini merupakan hal yang tidak dapat dikatakan mudah karena kesalahan menafsirkannya dapat mengakibatkan kesalahan penghitungan nilai indikator. Contohnya, indikator 2, yaitu komplikasi kebidanan yang meliputi komplikasi kehamilan, komplikasi persalinan, dan komplikasi nifas yang masing-masing memiliki tanda-tandanya sendiri. Jika komplikasi ini hanya dipahami sebagai komplikasi pada saat persalinan saja, maka akan terjadi penghitungan lebih rendah daripada angka yang sebenarnya (*underestimation*).

Definisi operasional Desa Siaga Aktif, misalnya, sangat rinci, yaitu desa yang mempunyai "Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) atau UKBM² lainnya yang buka setiap hari dan berfungsi sebagai pemberi pelayanan kesehatan dasar, penanggulangan bencana dan kegawatdaruratan, pemantauan berbasis masyarakat yang meliputi pemantauan pertumbuhan (gizi), penyakit, lingkungan, dan perilaku sehingga masyarakatnya menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS)."³ Oleh karena itu, harus dicermati fungsi-fungsi tersebut terlebih dahulu sebelum menyimpulkan apakah Desa Siaga yang ada memenuhi kriteria sebagai Desa Siaga Aktif.

Selain itu, pemahaman mengenai definisi operasional setiap indikator SPM membuat puskesmas semakin menyadari pentingnya memperbaiki buku register. Buku ini memuat data (i) rawat jalan dan rawat inap, (ii) penimbangan, (iii) kohort ibu, (iv) kohort anak, (v) persalinan, (vi) laboratorium, (vii) pengamatan penyakit menular, (viii) imunisasi, dan (ix) penyuluhan kesehatan masyarakat (PKM). Data dalam buku register ini dibuat berdasarkan nama dan alamat.

planning and budgeting document of Kota Singkawang. The experience of Kota Singkawang suggests that a basic understanding of SPM basic data calculation concept; data improvement; and training in data collection is necessary.

Understanding of SPM Indicators and Their Operational Definition

Discussion of the operational definition of each SPM indicator at the health agency and community health service (puskesmas) levels is really necessary. It has never been discussed comprehensively by both institutions, although the regulatory framework has already existed since 2008, namely Ministry for Health Regulation No. 741/Menkes/PER/VII/2008 on the Minimum Service Standard for Health in Kabupaten (Districts)/Kota (City) and Minister for Health Decree No. 828/Menkes/SK/IX/2008 on the Technical Guidelines for Minimum Service Standard for Health in Kabupaten/Kota.

Therefore, the health agency and puskesmas utilized the coaching clinics held by Kinerja to create a uniform perception of the SPM indicators' operational definition. Interpreting the definition is not an easy thing to do; an erroneous interpretation may lead to an incorrect calculation of the indicator's value. Take indicator 2, that is, obstetrical complications, as an example. These complications comprise pregnancy, delivery, and postpartum complications, each of which has its distinctive symptoms. If obstetrical complications are only understood as complications during deliveries, for instance, then this may result in underestimation.

The operational definition of Desa Siaga Aktif, for example, is very detailed, i.e. a village that has "a poskesdes (village health clinic) or any UKBM² that is open every day and provides basic health services, and disaster and emergency relief; and carries out community-based surveillance of villagers' physical growth, diseases, environment, and behaviors in order that they display clean and healthy behaviors (PHBS)."³ Therefore, it is necessary to consider these functions in advance before concluding whether existing Desa Siaga⁴ meet the criteria to become a Desa Siaga Aktif.

In addition, an understanding of the operational definition of each SPM indicator enhances puskesmas' awareness of the importance of improving their register. The register itself contains data on (i) outpatient and inpatient care, (ii) weighing, (iii) mothers' cohorts, (iv) babies' cohorts, (v) deliveries, (vi), laboratory utilization, (vii) observations of infectious diseases, (viii) immunization, and (ix) extensions on community health (PKM). And the data in the register contains names and addresses.

² Upaya kesehatan bersumber daya masyarakat.

³ Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 828/Menkes/SK/IX/2008 tentang Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota.

² UKBM is a community-resourced health support.

³ Minister for Health Decree No. 828/Menkes/SK/IX/2008.

⁴ Desa Siaga is a village with community members assuming the responsibility for raising awareness of the risks of pregnancy and childbirth; and supporting registered pregnant mothers with funding and transportation during obstetrical emergencies and identified blood donors.

Perbaikan Data

Puskesmas Singkawang Selatan berhasil menjalankan praktik baik (*best practices*) dalam hal pendataan. Sebagai puskesmas yang sedang mempersiapkan diri untuk menjadi puskesmas yang memenuhi standar International Organization for Standardization ISO, Puskesmas Singkawang Selatan mengambil manfaat yang sebesar-besarnya dari pendampingan teknis SPM yang diberikan oleh Kinerja untuk memahami definisi operasional setiap indikator SPM dan menyesuaikan pendataan sedemikian rupa sehingga penghitungan semua indikator SPM dapat dilakukan.

Penghitungan data SPM sangat tergantung pada buku register. Tanpa data nama dan alamat, sulit untuk menghitung data SPM secara akurat. Sebagai misal, indikator 6 (cakupan kunjungan bayi) mengharuskan satu orang bayi tercatat sudah melakukan kunjungan jika jumlah kunjungan sudah delapan kali. Kunjungan bayi tersebut sebelum delapan kali belum bisa dihitung sebagai satu bayi. Contoh lain adalah indikator 12 (cakupan peserta KB aktif) yang harus dihitung secara cermat berdasarkan identitas orang yang sama dan bukan sekadar jumlah orang yang datang. Seorang peserta KB yang beberapa kali datang ke unit pelayanan harus dihitung sebagai satu orang.

Pendataan berdasarkan nama dan alamat ini akan sangat bermanfaat jika diterapkan secara serempak di rumah sakit dan bidan praktik mandiri (BPM). Dalam lingkup perkotaan di mana pelayanan kesehatan tidak terbatas pada puskesmas, integrasi data pasien berdasarkan nama dan alamat membuat penghitungan data SPM di tingkat kabupaten/kota menjadi lebih akurat. Sebagai contoh, kunjungan ibu hamil (indikator 1) dilakukan awalnya di puskesmas dan kemudian dilanjutkan di rumah sakit atau di BPM. Pencatatan berdasarkan nama dan alamat ini akan mencegah penghitungan dua kali atas pasien yang sama.

Untuk perbaikan data, Puskesmas Singkawang Selatan akan menggunakan dana dari Bantuan Operasional Kesehatan BOK. Dana ini memang dapat digunakan untuk keperluan preventif dan promotif di luar gedung puskesmas. Jadi, dia dapat digunakan untuk pengambilan data rumah sakit dan BPM oleh para bidan.

Data Improvement

The Singkawang Selatan puskesmas has successfully employed best practices in data collection. As the puskesmas was making preparations for meeting the standards of the International Organization for Standardization (ISO), it took maximum advantage of the SPM coaching clinics provided by Kinerja in order to understand the operational definition of each SPM indicator and customize its data collection so that the calculation of all the SPM indicators can be carried out.

The calculation of SPM data is greatly dependent on the register. Without the names and addresses from the register, it is difficult to calculate SPM data accurately. For example, indicator 6—the proportion of babies visiting the service unit—requires that a baby be recorded only after it has already made eight visits to the service unit. In other words, before a baby visits for the eighth time, it cannot yet be calculated as one baby. Another example is indicator 12, which is the proportion of active family planning (KB) participants visiting the service unit; the visits have to be calculated accurately based on the identity of the KB participants and not simply the total number of their visits. A KB participant who visits several times should only be counted as one person.

Data collection based on name and address will be very beneficial if it is applied simultaneously in hospitals and in clinics of independently practicing midwives (BPM). In urban areas where health services are not only limited to puskesmas, integration of patients' data based on their name and address makes the calculation of SPM data at the kabupaten/kota level more accurate. For example, the visits of pregnant women (indicator 1) are originally paid to the puskesmas and then, at a later stage, to the hospital or the BPM clinic. Patients' data recording based on name and address will prevent double counting of the same patient.

For its data improvement, the Singkawang Selatan puskesmas will use its Health Operational Assistance (BOK) funds. These funds can be used for preventive and promotive purposes outside the puskesmas. This means that the funds can be used for data retrieval from hospitals and BPM by the midwives.

Kota Singkawang mendapat intervensi SPM Kesehatan berupa *coaching clinic* untuk menghitung data dasar standar pelayanan minimal (SPM).

Kota Singkawang has received a minimum service standard (SPM) for health intervention in the form of a series of coaching clinics to calculate SPM basic data.

Untuk peningkatan pelayanan publik, Pemerintah Kota Singkawang memilih paket kesehatan Persalinan Aman, ASI Eksklusif, dan Inisiasi Menyusui Dini dari Program Kinerja–USAID.

To improve its public services, the Kota Singkawang Government selects a health package consisting of the Safe Delivery, Exclusive Breastfeeding, and Early Breastfeeding Initiation from the Kinerja–USAID program.



Kinerja - USAID

Pelatihan Bidan Pengumpul Data

Pendataan SPM sangat tergantung pada pemahaman para bidan, sebagai pengumpul data, terhadap definisi operasional indikator SPM. Merekalah ujung tombak pendataan SPM. Oleh karena itu, untuk menindaklanjuti pendampingan teknis SPM, Puskesmas Singkawang Selatan akan memanfaatkan kegiatan mini lokakarya bulanan yang diselenggarakan puskesmas untuk menambah pengetahuan bidan mengenai SPM.

Tidak dapat disangkal, masih banyak bidan yang belum mengerti berbagai definisi umum, misalnya diare. Mereka dengan gampang menggolongkan semua sakit perut sebagai diare. Jika banyak bidan melakukan hal ini, maka angka penderita diare akan melebihi angka sebenarnya (*overestimation*). Sebaliknya, penyakit-penyakit yang datanya harus dimuat dalam SPM seperti *acute flaccid paralysis* dan *pneumonia* balita merupakan jenis penyakit yang masih belum banyak diketahui indikasinya oleh para bidan sehingga ada kemungkinan angka yang dihitung menjadi lebih rendah daripada angka sebenarnya (*underestimation*). Peningkatan kapasitas bidan menjadi isu yang sangat penting untuk memastikan akurasi data SPM.

Penutup

Kesungguhan Puskesmas Singkawang Selatan dalam memperbaiki pendataan SPM patut mendapat penghargaan. Data yang akurat akan membantu Dinas Kesehatan dalam mengintegrasikan capaian SPM ke dalam dokumen perencanaan dan penganggaran di tingkat kabupaten/kota. ■

Sumber: Wawancara dengan Kepala Puskesmas Singkawang Selatan (27 Mei 2013) dan mantan Kepala Puskesmas Singkawang Selatan (22 Mei 2013).

Training for Midwives Assigned to Collect Data

SPM data collection strongly depends on the midwives' understanding, as data collectors, of the operational definition of the SPM indicators. These midwives are indeed the spearhead of the SPM data collection. Therefore, in order to follow up the SPM coaching clinics, the Singkawang Selatan puskesmas will be utilizing its monthly mini workshops to increase the midwives' knowledge of SPM.

There is no denying the fact that there are still many midwives who have not understood the definitions of various common terms. Take diarrhea as an example; the midwives may simply classify all stomachaches as diarrhea. If many midwives diagnose such condition incorrectly, the number of diarrhea patients will be overestimated. In contrast, diseases of children under five years old such as acute flaccid paralysis and pneumonia whose data must be entered in the SPM database are a type of disease whose indications are not much known to the midwives, so there is a possibility that the calculated number would be underestimated. Increasing the capacity of the midwives is a very important issue in order to ensure the accuracy of SPM data.

Closing

The seriousness of the Singkawang Selatan puskesmas in improving its SPM data collection deserves an appreciation. Accurate data will help the health agency in integrating SPM achievements into the planning and budgeting document at the kabupaten/kota level. ■

Source: Interviews with head of the Singkawang Selatan puskesmas (27 May 2013) and former head of the Singkawang Selatan puskesmas (22 May 2013).

Peran Multistakeholder Forum (MSF) dalam Mendorong Peningkatan Pelayanan Publik: Pembelajaran dari Kota Probolinggo

The Role of Multistakeholder Forum (MSF) in Promoting Public Service Improvement: Lessons Learned from Kota Probolinggo

R. Justin Sodo*



<http://www.kinerja.or.id>

Sekilas tentang MSF

Dalam rencana kerja tahunan Program Kinerja–USAID (2011),¹ pembentukan dan/atau penguatan Multistakeholder forum (MSF) bertujuan untuk mendorong peningkatan kesadaran masyarakat mengenai pelayanan publik dan agar masyarakat secara bersama melakukan advokasi kebijakan dalam rangka perbaikan pelayanan. Pada tingkat implementasi, MSF diharapkan mampu berpartisipasi dalam kegiatan survei pengaduan masyarakat, mengawasi tindak lanjut survei pengaduan masyarakat dan janji perbaikan pelayanan di tingkat sekolah dan rekomendasi perbaikan pelayanan di tingkat kabupaten/kota. Keanggotaan MSF melibatkan lembaga nonpemerintah atau LSM, pejabat pemerintah, kalangan akademisi, anggota dewan setempat (DPRD), dan sektor swasta.

* R. Justin Sodo adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

¹ Lihat Kinerja Program Annual Work Plan for Year 1, October 1, 2010–September 30, 2011, Annex E hlm. 53 tentang Penguatan Multistakeholder Forum dalam Pemantauan Pelayanan Publik.

Multistakeholder Forum (MSF) in a Nutshell

In the Kinerja–USAID Program annual work plan document (2011),¹ the establishment and/or strengthening of a multistakeholder forum (MSF) aims to promote public awareness toward public service and to encourage community members to participate in policy advocacy for service improvement. MSF is expected to take part in public complaint survey activities as well as to monitor the follow-up of the surveys, service charter at school level, and service charter recommendations at kabupaten/kota level. Members of the forum are from nongovernmental organizations (NGOs), government agencies, academics, regional/local parliament members, and private sectors.

* R. Justin Sodo is a researcher at The SMERU Research Institute.

¹ See Kinerja Program Annual Work Plan for Year 1, October 1, 2010–September 30, 2011, Annex E p. 53 on Empowering Multistakeholder Forum on Public Service Monitoring.

Pembentukan MSF umumnya diiniasi oleh organisasi mitra pelaksana (OMP) yang bertanggung jawab dalam melaksanakan survei pengaduan masyarakat.² Dalam proses penyelenggaraan Program Kinerja di daerah, MSF juga bekerja sama erat dengan OMP pelaksana program (*implementing partner*) intervensi Kinerja–USAID dan perwakilan Kinerja Pusat untuk pelayanan publik di tingkat lokal atau yang dikenal dengan Local Public Service Specialist (LPSS).

MSF di Kota Probolinggo

MSF Kota Probolinggo terbentuk pada 2 Agustus 2013 dan diprakarsai oleh OMP Konsil, sebuah lembaga mitra yang ditunjuk sebagai penanggung jawab pengelola Survei Pengaduan Program Kinerja Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di 20 sekolah mitra di Kota Probolinggo. Keanggotaannya meliputi perwakilan dari tim pelayanan peningkatan publik sekolah (TP3S), komite sekolah, pengguna layanan (wali murid), jurnalis, aktivis LSM, dewan pendidikan, perwakilan PGRI, dan perwakilan dunia usaha dan dunia industri.³ Demi menjaga independensi, kelembagaannya MSF bersifat informal.

Kelembagaan MSF bersifat independen dan informal. Tetapi, ini tidak membuat MSF terkendala melakukan gerakan. DPRD mengakui sehingga MSF dapat tetap berjalan walaupun terseok-seok karena kesibukan (wawancara dengan anggota OMP MBS Kota Probolinggo, laki-laki, 15 Juni 2013).

Sekilas bagi beberapa anggota MSF, capaian kinerja MSF dinilai belum maksimal. Hal ini diduga akibat minimnya kapasitas teknis para anggota MSF.

Peran MSF bisa dikatakan belum terlalu tampak, anggota MSF cukup beragam latar belakang sehingga perlu pendidikan khusus untuk menyamakan persepsi tentang pendidikan. Sebagian fasilitator survei pengaduan perlu diberikan pelatihan advokasi pengaduan untuk memperkuat MSF. (FGD MSF, anggota MSF, laki-laki, 15 Juni 2013).

Meski demikian, studi SMERU (Bachtiar, Bima, dan Sodo, 2013) terkait standar pelayanan minimal (SPM) di Kota Probolinggo menemukan dua pembelajaran penting terkait peran MSF, yakni tentang pembangunan komitmen anggota MSF dan monev program MBS yang berbasis perencanaan.

Membangun Komitmen Awal tentang Prinsip Dasar Pengelolaan MSF

Seperti terungkap dalam wawancara dan FGD, para anggota MSF mengaku memiliki kewajiban moral atas partisipasi mereka dalam Program MBS Kinerja–USAID. Kewajiban moral ini

The establishment MSFs is generally initiated by the implementing partner organizations (OMP) which are also in charge of conducting public complaint surveys.² During the implementation of Kinerja Program, the MSFs work in close collaboration with the implementing partners of Kinerja–USAID and the representatives of Kinerja Head Office responsible for public services at the local level, also known as the Local Public Service Specialist (LPSS).

MSF in Kota Probolinggo

In Kota Probolinggo, the multistakeholder forum was established on 2 August 2013, on the initiative of OMP Konsil, an implementing partner of Kinerja appointed to conduct complaint surveys on school-based management (MBS) in 20 partner schools in Kota Probolinggo. The forum members include representatives of school team for the improvement of public service delivery (TP3S), school committee, parents, journalists, NGO activists, kabupaten/kota education council, Indonesian Civil Servant Teachers Association (PGRI), and business practitioners.³ To ensure its autonomy, the forum maintains its informal setting.

The MSF is independent and informal. But it doesn't mean that the forum's structure hinders it in performing its activities. It has been acknowledged by the local parliament, so it can do its activities although in a slow pace because of the members' busy schedule (interview with OMP MBS member, Kota Probolinggo, male, 15 June 2013).

According to some members of the forum, the MSF has not performed optimally. This may be caused by the members' limited technical capacity.

The role of the MSF is still limited. The members come from various backgrounds so there needs to be specific training to get them to have a common perception of education. Some complaint survey facilitators have to get training on advocating complaints to strengthen the MSF (MSF FGD, MSF member, male, 15 June 2013).

Nevertheless, a SMERU study (Bachtiar, Bima, and Sodo, 2013) on minimum service standards in Kota Probolinggo found two lessons learned with regard to the role of MSF, particularly on the forum members' commitment and the planned monitoring and evaluation of school-based management programs.

Building Initial Commitment to Basic Principles of MSF Management

During interviews and focus group discussions (FGDs), MSF members claimed to have moral obligations with regard to their participation in the Kinerja–USAID school-based management program. The feeling

² Dalam kasus Probolinggo, MSF dibangun dari nol oleh OMP. Namun, beberapa aktivitas survei pengaduan masyarakat dapat dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil yang sudah ada.

³ Seperti ditegaskan oleh salah satu informan studi, keikutsertaan dunia usaha dan dunia industri dalam keanggotaan MSF dimaksudkan untuk mendorong partisipasi dunia usaha dalam dunia pendidikan, khususnya melalui tanggung jawab sosial perusahaan (CSR).

² In the case of Probolinggo, the MSF was established from scratch by the OMP. However, some of the public complaint survey activities can be conducted by existing civil society organizations.

³ As highlighted by one of the study informants, business practitioners' involvement in MSF is meant to encourage their participation in education in the country, especially through their corporate social responsibility (CSR) programs.

kemudian menjadi motivasi dan komitmen anggota untuk mengawal pelaksanaan program MBS di Kota Probolinggo. Motivasi lain adalah forum ini diharapkan dapat menjadi kesempatan untuk meningkatkan keahlian para anggota untuk menjadi ahli/konsultan pendidikan di daerah terkait penyelenggaraan MBS.

Dengan adanya dua motivasi tersebut, akhirnya MSF berkomitmen penuh untuk membantu upaya rencana replikasi Dinas Pendidikan Kota Probolinggo pada sepuluh sekolah mitra tambahan pada 2014. Selain itu, untuk meningkatkan peran sertanya dalam proses monev, MSF telah menyepakati sejumlah butir komitmen pengelolaan MSF. Butir-butir itu mencakup: (i) fokus tunggal pengelolaan MSF pada pelayanan publik bidang pendidikan; (ii) penyebutan nama MSF menjadi MSF Pendidikan Kota Probolinggo; (iii) karakteristik keanggotaan yang bersifat terbuka dan cair tanpa struktur formal; (iv) komitmen peserta untuk mengawal pelayanan pendidikan, menerima pengaduan, dan mendorong partisipasi masyarakat; (v) melakukan pertemuan minimal sekali sebulan; dan (vi) penetapan sekretariat Program MBS Kinerja sebagai sekretariat MSF.

Monitoring dan Evaluasi Berbasis Perencanaan

Dengan dukungan kuat dari staf OMP Konsil dan staf OMP MBS Kota Probolinggo, peran dan partisipasi MSF terus didorong tidak hanya melalui rapat rutin persiapan kegiatan MSF, tetapi juga partisipasi aktif dalam kegiatan monev pelaksanaan janji perbaikan. MSF Kota Probolinggo telah melakukan beberapa kali pertemuan dan konsolidasi kegiatan seperti rencana kegiatan monev, pertemuan koordinasi, pertemuan pembahasan instrumen monev, rencana review dan umpan balik hasil monev, dan lain-lain.

Seluruh kegiatan monev selalu didasarkan atas rencana yang telah tersusun bersama. Hasil-hasil rapat dan pemantauan didahului dengan hasil-hasil perencanaan yang sudah disepakati. Berdasarkan catatan notulensi rapat, MSF sedikitnya telah melakukan pertemuan delapan kali sejak MSF ini terbentuk.

Implikasi Pembelajaran

Terbangunnya komitmen bersama atas sejumlah butir kesepakatan pengelolaan MSF dan monev yang berbasis perencanaan setidaknya menjadi kunci pembelajaran penting dari Kota Probolinggo untuk proses replikasi di dalam maupun luar kota tersebut. Enam kesepakatan dasar tersebut telah melandasi

Terbangunnya komitmen bersama atas sejumlah butir kesepakatan pengelolaan MSF dan monev yang berbasis perencanaan setidaknya menjadi kunci pembelajaran penting dari Kota Probolinggo untuk proses replikasi.

The commitment made to the points of agreement on the management of MSF and the monitoring and evaluation is a key learning point of a replication process of Kota Probolinggo.

of having the obligations has spurred them and made them feel committed to contribute to a successful program implementation in Kota Probolinggo. Another motivational factor is their hope to increase their own capacity and become educational consultants/experts in school-based management through the forum.

In regard to the two motivational factors, the MSF is totally committed to supporting the plan of Kota Probolinggo education agency to establish ten additional partner schools in 2014. In addition, to strengthen its role in the monitoring and evaluation process, the MSF has agreed upon a number of points that show their commitment, including (i) MSF will solely focus on the management of public services in education; (ii) the forum is formally called the Kota Probolinggo Multistakeholder Forum for Education; (iii) membership of MSF is open and not formally structured; (iv) participants are committed to supporting educational services, receiving complaints, and encouraging public participation; (v) the forum holds at least one meeting each month; and (vi) the secretariat of Kinerja–USAID school-based management program becomes the MSF secretariat.

Monitoring and Evaluation based on Planning

With strong supports from staff members of OMP Konsil and the school-based management program implementing partner in Kota Probolinggo, the role and participation of the MSF continue to grow not only through regular preparatory meetings, but also through active participation in the monitoring and evaluation of the implementation of service improvement charter. The Kota Probolinggo MSF has met several times and conducted activities such as monitoring and evaluation, coordination meetings, meetings on monitoring and evaluation tools, reviews, and feedback, etc.

Monitoring and evaluation activities are always based on a formulated plan. Meeting conclusions and monitoring are preceded by planning points that have been agreed upon. According to the meeting notes, the MSF has conducted eight meetings since it was established.

Learning Implications

The commitment made to the points of agreement on the management of MSF and the monitoring and evaluation is a key learning point of the replication process of Kota Probolinggo within and outside the kota.

seluruh proses perencanaan, implementasi, dan hasil monev yang ada dalam rangka peran MSF dalam penguatan dan pendampingan masyarakat, serta advokasi ke tingkat kota.

Walaupun demikian, tampaknya tetap perlu untuk menindaklanjuti rekomendasi Laporan Audit Program Kinerja (2013) kepada USAID baru-baru ini tentang perlunya langkah-langkah strategis untuk menyediakan dukungan teknis tambahan bagi peningkatan kapasitas MSF demi meningkatkan kesinambungan kegiatan yang dilakukannya melalui Program Kinerja–USAID. ■

DAFTAR ACUAN

- Bachtiar, Palmira Permata, R. Justin Sodo, dan Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja–USAID'. Draft Laporan Penelitian [dalam jaringan] <http://smeru.or.id/report/research/kinerja/kinerja_ind.pdf>.
- Kinerja–USAID (2013) Kinerja Program Audit Report No. 5-497-14-001-P; 5 November 2013 [Laporan Audit Program Kinerja [dalam jaringan] <<http://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports/5-497-14-001-p.pdf>> [14 Maret 2014].
- . (2011) *Kinerja Program Annual Work Plan for Year 1, October 1, 2010–September 30, 2011* [Rencana Kerja Tahunan Program Kinerja untuk Tahun ke-1, 1 Oktober 2010–30 September 2011] [dalam jaringan] <<http://www.kinerja.or.id/pdf/12aada25-3990-4cb3-88c5-c4d21bd97c6b.pdf>> [14 Maret 2014].

The six points of agreement has become the basis of the whole planning, implementation, and monitoring and evaluation processes in effort to empower and advocate community members up to the city level.

Hence, it is necessary to act on the recommendation recently submitted to USAID by the Kinerja Program Audit Report (2013): the need for strategic measures to provide additional technical support to increase MSF's capacity in order to develop sustainable activities initiated through Kinerja–USAID Program. ■

LIST OF REFERENCES

- Bachtiar, Palmira Permata, R. Justin Sodo, and Luhur Bima (2013) 'Penerapan Standar Pelayanan di Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, dan Kota Probolinggo: Pembelajaran dari Program Kinerja–USAID' [The Implementation of Service Standards in Kota Singkawang, Kabupaten Luwu Utara, and Kota Probolinggo: Lessons Learned from Kinerja–USAID Program]. Draft Research Report. [online] <http://smeru.or.id/report/research/kinerja/kinerja_ind.pdf>.
- Kinerja–USAID (2013) Kinerja Program Audit Report No. 5-497-14-001-P; 5 November 2013 [online] <<http://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports/5-497-14-001-p.pdf>> [14 March 2014].
- . (2011) *Kinerja Program Annual Work Plan for Year 1, October 1, 2010–September 30, 2011* [online] <<http://www.kinerja.or.id/pdf/12aada25-3990-4cb3-88c5-c4d21bd97c6b.pdf>> [14 March 2014].

MSF Pendidikan Kota Probolinggo berkomitmen untuk mengawal pelayanan pendidikan, menerima pengaduan, dan mendorong partisipasi masyarakat.

The Kota Probolinggo Multistakeholder Forum for Education is committed to supporting educational services, receiving complaints, and encouraging public participation.



Kinerja–USAID

Dasar Pemikiran di Balik Standar Pelayanan dan Beberapa Contoh Praktik Baik

Principles Underlying the Service Standards and Examples of Best Practices

Halilul Khairi*



Pelayanan publik yang berkualitas dapat dicapai melalui penetapan standar pelayanan (SP) yang mengharuskan penyelenggara menjaga kualitas pelayanannya dan memungkinkan pengguna menilai kualitas pelayanan tersebut. Sebagai tolok ukur yang ditetapkan oleh pemerintah, Undang-Undang (UU) No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan pedoman penyelenggaraan pelayanan. Selain mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik, SP juga diharapkan akan mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan tata kelola pelayanan publik.

Tulisan ini menguraikan dan mengkritisi filosofi di balik SP, dengan fokus standar pelayanan minimal (SPM) dan standar pelayanan publik (SPP). Untuk melengkapinya, secara singkat dirujuk pula praktik-praktik baik SP di beberapa negara maju. Tulisan ini juga menguraikan sejumlah pekerjaan rumah yang masih tersisa.

Filosofi Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan

Dasar pemikiran pelayanan publik dapat ditelusuri melalui buku David Osborne dan Ted Gaebler berjudul *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992).

Good quality of public services can be achieved through the establishment of a set of service standards which require service providers to maintain quality service as well as enable the users to assess the quality. As a parameter set by the government, Law No. 25/2009 on Public Services also functions as a guideline for providing services. In addition to promoting the improvement of the quality of public services, the standards are also expected to encourage public participation in the monitoring of the management of public service delivery.

This article analyzes and criticizes the underlying principles of service standards in Indonesia, specifically the minimum service standards and public service standards. It also refers to best practices of service standards in several developed countries. It also gives a list of aspects to be improved.

Philosophy behind Public Services and Service Standards

The basic thinking underlying public services can be found in a book by David Osborne and Ted Gaebler titled "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"

* Halilul Khairi adalah dosen pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), Kementerian Dalam Negeri.

* Halilul Khairi is a lecturer at the Institute of Governance Studies (IPDN), Indonesian Ministry of Home Affairs.

Karya ini menginspirasi gelombang reformasi administrasi publik baik melalui privatisasi, seperti yang dicanangkan Inggris semasa kepemimpinan Perdana Menteri Margaret Thatcher, maupun penerapan praktik birokrasi pemerintah bergaya bisnis seperti di Amerika Serikat. Secara umum, prinsip-prinsip pelayanan publik dalam New Public Management (NPM) di era Margaret Thatcher meliputi restrukturisasi organisasi, reformasi penganggaran, manajemen yang berorientasi pada pengguna layanan, aparatur pemerintahan yang profesional, demokratisasi, dan partisipasi masyarakat.

Reformasi pelayanan publik hanya bisa tercapai jika ada ukuran untuk menilai kinerja para penyelenggaranya. Selama ini, kelemahan pelayanan publik justru disebabkan oleh belum adanya standar penilaian sasaran dan hasil yang terukur. Adanya SP merupakan ukuran sejauh mana pelayanan publik sudah memenuhi harapan masyarakat.

Di Indonesia, reformasi pelayanan publik mendapatkan angin segar pada awal era desentralisasi yang mengubah penyelenggaraan pemerintahan negara secara menyeluruh. Perubahan itu ditandai dengan penyerahan seluruh kewenangan kepada pemerintah daerah (pemda), kecuali hal-hal yang disebutkan secara eksplisit sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Penyerahan kewenangan yang luas ini di satu sisi menimbulkan harapan peningkatan demokratisasi dan akuntabilitas pemda, tetapi di sisi lain memunculkan kekhawatiran akan adanya pengabaian pelayanan publik oleh pemda. Kekhawatiran ini bukan tidak beralasan karena terdapat bukti-bukti yang mencuat terkait rendahnya kapasitas pemda dan buruknya birokrasi di daerah. Ide pemangkasan birokrasi yang diusung dalam kebijakan desentralisasi belum terealisasi; malah berbagai peraturan daerah tentang retribusi bermunculan karena pemda ingin meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Hal ini diperparah oleh praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang mengakar kuat pada birokrasi di daerah (Dwiyanto, 2010).

published in 1992. It has instigated a wave of reforms in the practice of public administration, such as the privatization of public services in the United Kingdom under the rule of Prime Minister Margaret Thatcher or the entrepreneurial bureaucracy in the United States. In general, the principles of public services applied by the New Public Management during the Thatcher era encompassed organizational restructuring, budget reform, user-oriented management, professional bureaucrats, democratization, and public participation.

Public service reforms can only be achieved if there is a parameter by which the performance of service providers is measured. The flaws in public services have so far been caused by, among other reasons, the absence of measurable performance evaluation. The establishment of service standards can also help to measure public satisfaction with public services.

In Indonesia, public service reforms emerged at the dawn of regional autonomy, which completely changed the way the country was governed. The switch was marked by the power transfer from the central government to the regional governments; except for those matters that are explicitly stated as within the authority of the central government. On the one hand, the extensive transfer of power has brought fresh hopes of increased democratization and accountability on the part of the regional governments. On the other hand, it also caused a sense of apprehension over the possibility that regional governments might neglect their public service obligations. The concern is not without reason; there has been evidence relating to the low capacity of human resources as well as the poor bureaucracy at regional levels. The idea of eliminating unnecessary bureaucracy wrapped in the decentralization policy has not been realized; instead, all of the regional and local governments issued regulations imposing levies on goods and services to increase their revenue. This has been worsened by a culture of corruption, collusion, and nepotism among the regional and local bureaucrats (Dwiyanto, 2010).

Pemerintah Pusat mengharuskan setiap penyelenggara pelayanan publik untuk menyusun SPP yang merupakan indikator kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

The Government of Indonesia compels every public service provider to establish a set of public service standards serving as indicators for the quality of the services which are the obligations and promise of service providers.



<http://www.kinerja.or.id>

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa filosofi desentralisasi sejalan dengan filosofi SP. Keduanya bertujuan memperbaiki pelayanan publik. Jika setiap penyelenggaraan pelayanan publik memiliki SP dan dipublikasikan, maka pengguna layanan akan mendapatkan jaminan pelayanan. Dengan demikian, SP menjadi ukuran penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh penyelenggara dan pengguna pelayanan. Desentralisasi pun mendekatkan masyarakat sebagai penerima pelayanan dengan pemda sebagai penyelenggara pelayanan. Baik SP maupun desentralisasi sama-sama mengusung konsep transparansi dan akuntabilitas agar pengguna dan penyelenggara pelayanan mengerti hak dan kewajiban masing-masing.

Standar Pelayanan Minimal dan Standar Pelayanan Publik

Penyusunan SPM dimulai sejak dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 100/757/OTDA/2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal.¹ Surat Edaran tersebut mempertegas upaya Pemerintah Pusat untuk memastikan bahwa pemda melaksanakan pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh warga negara. Selanjutnya, meskipun tanpa konsep yang jelas, SMP dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM. SPM memuat jenis dan mutu pelayanan dasar yang wajib disediakan pemda dan merupakan hak setiap warga negara.

Namun, terlihat bahwa terdapat ketidakjelasan konsep SPM yang tercermin dari keragaman interpretasi mengenai substansi SPM dalam berbagai peraturan menteri teknis tentang penetapan SPM. Peraturan Menteri Sosial No. 129/HUK/2008 tentang SPM Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota adalah salah satu contohnya. Peraturan menteri ini memuat program-program pelayanan dasar dan subkegiatannya, misalnya, pemberian bantuan sosial, penyediaan sarana dan prasarana panti sosial, dan lain-lain. Dalam peraturan menteri ini, SPM dianggap sebagai target kinerja dan pentahapannya tidak berbeda dengan perencanaan program pembangunan. Di lain pihak, Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 22 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memuat kriteria rumah layak huni, tetapi tidak menjelaskan jenis barang dan jasa apa saja yang wajib disediakan pemda dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar perumahan. Kementerian Perumahan Rakyat hanya memerintahkan pemda untuk melaksanakan penyuluhan dan sosialisasi. Dalam hal ini, SPM dipahami sebagai standar mutu teknis semata.

Beragamnya pemahaman tentang SPM dapat berdampak pada implementasi di lapangan. Hal ini terbukti dari kenyataan bahwa sampai saat ini belum ada data terukur tentang keberhasilan pelaksanaan SPM di 15 kementerian yang sudah mengeluarkan peraturan SPM di bidangnya masing-masing. Pada akhirnya,

It can thus be concluded that the principles underlying the decentralization policy are in line with those behind the service standards; both are aimed at improving public services. If public services are run based on a set of published standards, service guarantee can be ensured. Service standards can therefore become a parameter of management of public service delivery that must be obeyed by both the providers and the public. The decentralization policy has brought the public, as service users, closer to the regional governments as the providers. Encouraging transparency and accountability, both the service standards and the decentralization policy can help the service users and providers understand their rights and obligations.

Minimum Service Standards and Public Service Standards

The minimum service standards have been developed since the issuance of the Ministry of Home Affairs Circular No. 100/757/OTDA/2002 on the Implementation of Main Obligations and Minimum Service Standards.¹ It has reaffirmed the Government of Indonesia's efforts to ensure that the regional governments will provide basic services needed by their citizens. The standards were then stated, although still with a vague concept, in Law No. 32/2004 on Local Governments, which was followed by the passing of Government Regulation No. 65/2005 on Guidelines for Developing and Applying Minimum Service Standards. They include the types and quality of basic services that must be provided by regional governments and are the rights of every citizen.

However, the concept of the minimum service standards seems to be ambiguous. This can be observed from the loose interpretation in various technical regulations on the standards issued by ministries. Ministry of Social Affairs Regulation No. 129/HUK/2008 on Minimum Service Standards in Social Affairs at Provincial and Kabupaten/Kota (District/City) Levels is an example. It lists basic services programs and their sub-activities, such as social assistance distribution and providing panti sosial² with facilities and infrastructure. The minimum service standards in this regulation are regarded as performance targets and phased in the same way as development programs. On the other hand, the Ministry of Public Housing Regulation No. 22/2008 on Minimum Service Standards in Public Housing at Provincial and Kabupaten/Kota Levels, which contains criteria for decent housing but does not include the types of goods and services the regional and local governments must provide in order to fulfill their obligations in this regard. The ministry only gives an instruction for the regional governments to provide counseling and to disseminate information. In this case, the minimum service standards are regarded as merely technical quality standards.

The diverse understanding of the minimum service standards has affected their application. This is clearly seen from the fact that there has not been any valid data on successful standard application in the 15 ministries that have issued regulations on the minimum service

¹ Sebenarnya Kementerian Kesehatan pada tahun 2000 dan Kementerian Pendidikan pada 2001 sudah lebih dahulu mengeluarkan pedoman penyusunan SPM.

¹ The Ministry of Health and the Ministry of Education already issued a guideline for developing minimum service standards, respectively in 2000 and 2001.

² A social services institution responsible for improving the quality of human resources and empowering people with social welfare problems so they can physically, mentally, and socially lead a life according to the accepted standards (Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2009).

implementasi konsep SPM tersebut tidak membawa perubahan yang bermakna bagi pelayanan publik di Indonesia.

Selain SPM, Pemerintah Pusat juga mewajibkan setiap penyelenggara pelayanan publik untuk menyusun SPP yang merupakan indikator kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan kepada masyarakat dalam rangka menyediakan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Hal ini diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009. Sistem pelayanan publik yang terstandardisasi dapat mewujudkan pelayanan dasar yang akuntabel yang pada gilirannya dapat mencegah timbulnya praktik-praktik KKN.

Namun, pada kenyataannya, sampai saat ini sebagian besar penyelenggara pelayanan belum membuat SP. Pernyataan kesanggupan penyelenggara pelayanan untuk melaksanakan SPP disebutkan dalam UU No. 25 Tahun 2009 sebagai maklumat pelayanan dan maklumat pelayanan tersebut harus dipublikasikan. SPP dan maklumat pelayanan merupakan prasyarat utama dalam reformasi pelayanan (Dwiyanto, 2010) yang bertujuan menciptakan sebuah kondisi yang memungkinkan masyarakat untuk mengukur dan mengawasi kualitas pelayanan.² Jika ditemukan penyimpangan, masyarakat dapat menyampaikan keluhan.

Sanksi yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 bagi penyelenggara pelayanan publik yang tidak membuat SPP dan maklumat pelayanan adalah pembebasan tugas dari jabatan, padahal pejabat yang bertanggung jawab menyusun SPP adalah menteri/kepala LPNK³/kepala daerah yang tidak mungkin bisa dijatuhi sanksi tersebut. Pengaturan ini berarti bahwa sesungguhnya tidak ada sanksi bagi penyelenggara pelayanan yang tidak menetapkan SPP dan maklumat pelayanan. Akibatnya, sampai saat ini sebagian besar pelayanan publik di Indonesia belum memiliki SPP yang jelas.

Praktik-praktik Baik Standar Pelayanan di Beberapa Negara

Di negara-negara maju, sejalan dengan meningkatnya tuntutan penyediaan pelayanan publik yang andal, pelayanan publik sudah diarahkan pada pelayanan yang berkualitas tinggi, disesuaikan dengan kebutuhan pengguna, dan terintegrasi.

Penyusunan SPP oleh semua instansi pemerintah di Amerika Serikat diamanatkan dalam sebuah perintah eksekutif (*executive order*) yang dikeluarkan Presiden Bill Clinton pada 1993. Secara terperinci, perintah eksekutif tersebut mengharuskan semua instansi pemerintah untuk mengidentifikasi dan menyurvei pengguna layanan untuk mengetahui jenis dan kualitas pelayanan

standards. Consequently, no significant changes with respect to the provision of public services have been made following the application of the minimum service standards in Indonesia.

The Government of Indonesia also compels every public service provider to establish a set of public service standards serving as indicators for the quality of the services which are the obligations and promise of service providers in effort to deliver quality, prompt, simple, accessible, and measurable services. This is stated in Law No. 25/2005. A standardized public service system can bring into reality accountable basic service delivery which in turn will guard against corruption, collusion, and nepotism practices.

However, the majority of service providers have not established their own service standards. According to Law No. 25/2009, they must declare their commitment and ability to live up to the public service standards in a charter and they have to have their charter published. A set of public service standards and service charter are the main prerequisites for a service reform (Dwiyanto, 2010) which aims at creating a condition in which public members can evaluate and monitor the quality of services delivered to them.³ If they find any peculiarities in the process, they can file complaints.

The same law also states that any public service providers that fail to establish public service standards and to issue a service charter will be penalized by getting dismissed from their post. Ironically, the public officials in charge of developing public service standards are the ministers, heads of non-ministerial government agencies, and heads of regional governments, who, practically cannot be penalized with such a sanction. It means that there is no real penalty for service providers who have not set any standards and published a service charter. It has somehow resulted in the unclear standards in the delivery of most public services in Indonesia.

Best practices of Service Standards in Several Countries

In developed countries, along with the increased demand for reliable public services, governments have aimed at providing high quality, personalized, and integrated services.

The development of public service standards by all government institutions in the United States is mandated by an executive order issued by President Bill Clinton in 1993. The order specifies that all government institutions must identify their service users and administer surveys to find out the types and quality of services expected of them as

² Penerapan kebijakan SP dan maklumat pelayanan sudah dimulai di Malaysia sejak 1993 (Abdullah, 1994; Government of Malaysia, 1994) sehingga seluruh pelayanan di Malaysia saat ini sudah mempunyai SP dan setiap pejabat yang menyelenggarakan pelayanan sudah membuat maklumat pelayanan. Dengan demikian, semua proses penyelenggaraan pelayanan dapat diawasi oleh masyarakat luas dan penyimpangan mudah diungkap.

³ LPNK = lembaga pemerintah nonkementerian.

³ The implementation of policies on service standards and service charter in Malaysia began in 1993 (Abdullah, 1994; Government of Malaysia, 1994). All types of public services in the country have already been run based on a set of service standards and the officials providing the services have signed standard charters. The process of service delivery can thus be monitored by citizens and all sorts of misconduct can be identified.

yang diharapkan serta tingkat kepuasan pengguna terhadap pelayanan saat itu. Melalui survei, instansi-instansi pemerintah tersebut juga dapat membandingkan pelayanan saat itu dengan pelayanan terbaik yang dapat diberikan. Selanjutnya berbagai pilihan sistem pengaduan dan sarana untuk menampung dan menyelesaikan pengaduan harus disediakan. Jadi, semua instansi pemerintah wajib memahami kebutuhan penerima pelayanannya dan petugas di lini terdepan diatur sedemikian rupa sehingga pelayanan yang diberikan berorientasi pada pengguna pelayanan (PricewaterhouseCoopers, 2007).

Praktik baik reformasi pelayanan publik di Malaysia diungkapkan oleh Muhammad Rais dalam tulisannya yang disampaikan dalam pertemuan ke 12 para ahli administrasi publik dan keuangan Program Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 31 Juli–11 Agustus 1995. Di Malaysia, reformasi ini dilakukan melalui proses yang panjang dan melalui tahapan yang sistematis. Diawali dengan penyediaan pusat pelayanan pada lantai dasar setiap gedung pemerintah yang memberikan pelayanan publik, dan dilanjutkan dengan membenahan seluruh aspek fisik yang memudahkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan. Termasuk dalam hal ini adalah penyediaan layanan telepon bagi masyarakat yang membutuhkan informasi tentang pelayanan pemerintah sehingga tidak perlu datang ke kantor pemerintah terkait. Pembenahan berikutnya adalah penggunaan teknologi informasi serta *paperless bureaucracy* dalam pelayanan publik. Seluruh layanan yang diberikan, termasuk layanan telepon, diikuti dengan penyusunan panduan bagi seluruh pegawai dalam memberikan pelayanan.

Pada 1993 seluruh pejabat pemerintah diwajibkan untuk membuat *client's charter* (maklumat pelayanan) yang berisi komitmen tentang mutu dan standar pelayanan yang menjadi kewajiban setiap aparat pelayanan. Maklumat pelayanan diikuti dengan kewajiban melakukan *review* dan melaporkan pelaksanaannya. Untuk makin meningkatkan mutu pelayanan, pemerintah melakukan penyederhanaan pelayanan dan memotong birokrasi pelayanan. Dalam melakukan penyederhanaan, seluruh persyaratan yang tidak perlu dan persyaratan yang sama ditiadakan, sedangkan untuk memotong birokrasi dibentuk pusat pelayanan yang melayani seluruh perizinan. Dengan adanya pusat pelayanan tersebut, setiap pengusaha yang akan melakukan investasi di Malaysia cukup datang ke satu tempat dan memperoleh seluruh perizinan di sana.⁴

Sistem pelayanan publik yang terstandarisasi dapat mewujudkan pelayanan dasar yang akuntabel yang pada gilirannya dapat mencegah timbulnya praktik-praktik KKN.

A standardized public service system can bring into reality accountable basic service delivery which in turn will guard against corruption, collusion, and nepotism practices.

well as the users' level of satisfaction with the services delivered. Through the surveys, those institutions can also make comparisons between the given services and the ideal services they can give. They must also provide options for complaint systems and facilities to receive and deal with complaints. In short, all of the government institutions are obliged to understand the needs of their service users; their frontline staff members have to be managed in such a way that the services given are user-oriented (PricewaterhouseCoopers, 2007).

Best practices in reforming public services in Malaysia was described by Muhammad Rais in a paper he presented in the 12th meeting of public and financial administration experts on the United Nations Program on 31 July–11 August 1995. Malaysia went through a long process alongside systematic stages before it was able to transform its public services. It began with the establishment of a public services center on the first floor of the building of every government institutions that provided public services. This was then continued with the restructuring of all of the physical aspects which will make it easy for citizens to obtain services. This includes providing telephone services for people that need information concerning government services so that they do not have to visit government offices to get the information. The next step taken was incorporating the use of information technology and paperless bureaucracy in public services. All of the services provided, including telephone services, were followed by the drafting of a staff guideline for providing services.

In 1993, all government officials were obligated to issue a client's charter which affirms the commitment of every government service provider to quality and standard of service. To increase the quality of services even more, the government simplified the services and cut down on red tape. The services were simplified by eliminating all prerequisites that are unnecessary or redundant, whilst red tape was reduced by establishing a service center that provided services for all permit acquisition. With the presence of this center, any businessperson who plans to make investments in Malaysia only needs to go to one place to obtain all the permits required.⁴

⁴ Bandingkan dengan Indonesia, untuk mendapatkan izin usaha investasi di bidang minyak dan gas, misalnya, investor harus mengantongi 230 jenis izin dari berbagai instansi Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah yang harus diurus satu per satu (Rakyat Merdeka, 13 Februari 2013).

⁴ Compare this with Indonesia where, in order to obtain a permit for investing in the oil and gas sector, for example, investors are required to hold 230 permits obtained from various national and regional institutions which needs to be dealt with one by one (Rakyat Merdeka, 13 February 2013).

Peningkatan mutu pelayanan dilanjutkan dengan modernisasi pelayanan dengan menggunakan sistem otomatisasi dan mengkomputerisasi seluruh pelayanan. Hal ini ditandai dengan peluncuran *public service network* (PSN) dan *civil service link* (CSL). Akhirnya, reformasi pelayanan publik di Malaysia membawa negara tersebut ke posisi ke 12 dari 185 dalam *Doing Business Index* 2013.

Berbeda dengan sistem pelayanan publik di Indonesia yang saat ini masih dilakukan secara manual, Pemerintah Singapura sudah memodernisasi pelayanan publik yang disediakan oleh semua instansi pemerintahnya dengan cara membangun sistem pelayanan terpadu melalui satu portal *online* (dalam jaringan). Prinsip-prinsip pelayanan terpadu tersebut mencakup (i) *e-Government in Action*, (ii) *No Wrong Door*, (iii) *Form-Filling Made Easy*, (iv) *Delighting Our Customers*, dan (v) *Engaging Citizens*. Prinsip *e-Government in Action* memungkinkan pengguna layanan mengajukan permintaan secara online kepada semua kementerian/lembaga, termasuk untuk melakukan pelaporan dan konsultasi. Dengan prinsip *No Wrong Door*, rakyat bisa mendapatkan penjelasan dan pelayanan sesuai keinginan di setiap instansi pemerintah. Dengan diterapkannya prinsip *Form-Filling Made Easy*, semua format isian yang digunakan dan syarat yang diperlukan disederhanakan sehingga baik waktu maupun biaya pelayanan dapat diprediksi. Untuk mewujudkan prinsip *Delighting Our Customers*, pelayanan yang konsisten didasarkan pada panduan pemberian pelayanan dan SPP yang wajib dipatuhi oleh seluruh instansi pemerintah. Penerapan prinsip *Engaging Citizens* mensyaratkan dibangunnya komunikasi yang reguler antara instansi pemerintah dan masyarakat untuk mengetahui secara langsung apa yang diinginkan masyarakat dan menjelaskan apa yang sedang dan akan dilakukan instansi pemerintah. Peningkatan mutu pelayanan publik di Singapura telah menempatkan negara tersebut pada posisi peringkat 1 dari 185 negara dalam *Doing Business Index* 2013. Kualitas pelayanan publik di Singapura telah mampu mengalahkan negara maju seperti Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya di Eropa.

Penutup

SP yang dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten oleh penyelenggara akan berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Dari sisi regulasi, penataan pelayanan publik di Indonesia dilakukan dengan orientasi terciptanya pelayanan yang berstandar. Kebijakan-kebijakan strategis dan agenda reformasi pelayanan publik sudah digulirkan, tetapi pelaksanaan di lapangan belum sepenuhnya sesuai dengan harapan karena beragamnya kapasitas pemda. Untuk mewujudkan penataan atau reformasi pelayanan publik, diperlukan dukungan kepemimpinan nasional dan daerah yang kuat yang mencakup kepemimpinan politik dan birokrasi.

Penggunaan teknologi internet merupakan bagian penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik karena media ini dapat menekan biaya pelayanan dalam jangka panjang, baik di sisi masyarakat maupun pemerintah. Selain itu, sistem manual yang secara intensif mempertemukan masyarakat yang membutuhkan pelayanan dengan penyedia layanan berpotensi melahirkan penyimpangan dalam pelayanan dan KKN. ■

Steps to increase the quality of services were further taken by modernizing services with an automated system and the computerization of all services. The launch of the public service network (PSN) and the civil service line (CSL) marked these changes. In the end, the public service reform in Malaysia has set the country at number 12 out of 185 countries in the 2013 Doing Business Index rank.

Unlike the manually operated system of public services in Indonesia, the system in Singapore is already modern, provided by all its government institutions through the development of a service system integrated in a single online portal. This system rests on a number of principles including (i) e-Government in Action, (ii) No Wrong Door, (iii) Form-Filling Made Easy, (iv) Delighting Our Customers, and (v) Engaging Citizens. The first principle enables service users to submit online requests, including for reporting and consultation, to all ministries and other government institutions. With the second principle, No Wrong Door, citizens can obtain explanation and service at the intended government institution. With the Form-Filling-Made-Easy principle, all forms and requirements are simplified so that both the time and the cost needed for a service can be predicted. To meet the Delighting-Our-Customers principle, consistent services are based on the guidelines for providing services and the public service standards that have to be met by government institutions. The last principle, Engaging Citizens, calls for the establishment of regular communication between government institutions and the citizens so that the government understand what the citizens want and the citizens can see what the government is and will be doing. The improved quality of public service delivery in Singapore has set the country at number one out of 185 countries in the Doing Business Index rank in 2013. Singapore has exceeded the United States and other developed countries in Europe in terms of quality public service delivery.

Conclusion

A set of service standards that are consistently met by service providers will result in improved quality of public services. In terms of regulations, the organization of public services in Indonesia is conducted to realize a standardized service. Strategic policies and the agenda on public service reforms have been set; however, the implementation has not been ideal because of the different capacities of regional/local bureaucrats. To have organized or reformed public services, strong political and bureaucratic leaders at the national and regional levels are needed.

The use of Internet is an important element in the effort to improve the quality of some public services since it can help reduce the costs of service delivery in the long run, both for the citizens and for the government. Besides, a manually run system that enables intensive contact between service users and providers is prone to misconduct, including corruption, collusion, and nepotism. ■

Modernisasi dengan mengkomputerisasi seluruh pelayanan akan meningkatkan mutu pelayanan.

Modernizing by computerization of all services will increase the quality of services.



<http://www.kinerja.or.id>

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah bin Abdul Rahman (1994) 'Administrative Improvement in the Malaysian Civil Service: Implementation of the Client's Charter.' Makalah dipresentasikan pada Seminar EROPA tentang Comparative Public Sector Reform, Canberra, 1994, tidak dipublikasikan.
- Dwiyanto, Agus (2010) *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Government of Malaysia (1994) *The Civil Service of Malaysia: Towards Vision 2020*. Kuala Lumpur: Government of Malaysia.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia (2009) *Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial* [dalam jaringan] <<https://www.kemsos.go.id/modules.php?name=glosariumkesos&letter=p>> [7 March 2014]
- PricewaterhouseCoopers (2007) *The Road ahead for Public Service Delivery: Delivering on the Customer Promise* [dalam jaringan] <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf> [11 Februari 2014].
- Rais, Muhammad, (1995) 'Improving The Efficiency of the Public Sector: A Case-Study of Malaysia'. Makalah dipresentasikan pada Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, New York, 31 July-11 August 1995.

LIST OF REFERENCES

- Abdullah bin Abdul Rahman (1994) 'Administrative Improvement in the Malaysian Civil Service: Implementation of the Client's Charter.' Paper presented at the EROPA Seminar on Comparative Public Sector Reform, Canberra, 1994, unpublished.
- Dwiyanto, Agus (2010) *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif* [Public Service Management: Caring, Inclusive, and Collaborative]. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Government of Malaysia (1994) *The Civil Service of Malaysia: Towards Vision 2020*. Kuala Lumpur: Government of Malaysia.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia (2009), *Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial* [Glossary of Social Welfare Terms] [online] <<https://www.kemsos.go.id/modules.php?name=glosariumkesos&letter=p>> [7 March 2014]
- PricewaterhouseCoopers (2007) *The Road ahead for Public Service Delivery: Delivering on the Customer Promise* [online] <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf> [11 Februari 2014].
- Rais, Muhammad, (1995) 'Improving The Efficiency of the Public Sector: A Case-Study of Malaysia.' Paper Presented on the Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, New York, 31 July-11 August 1995.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 22 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Sosial No. 129/HUK/2008 tentang SPM Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 100/757/OTDA/2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

DAFTAR BACAAN

Osborne, David and Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.

GOVERNMENT LAWS AND REGULATIONS

Government Regulation No. 65/2005 on Guidelines for Developing and Applying Minimum Service Standards [Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal].

Law No. 25/2009 on Public Services [Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik].

Law No. 32/2004 on Regional Governments. [Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah].

Ministry of Domestic Affairs Circular No. 100/757/OTDA/2002 on the Implementation of Main Obligations and Minimum Service Standards [Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 100/757/OTDA/2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal].

Ministry of Public Housing Regulation No. 22/2008 on Minimum Service Standards in Public Housing at Provincial and Kabupaten/Kota Levels [Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 22 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota].

Ministry of Social Affairs Regulation No. 129/HUK/2008 on Minimum Service Standards in Social Affairs at Provincial and Kabupaten/Kota (District/City) Levels [Peraturan Menteri Sosial No. 129/HUK/2008 tentang SPM Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota].

FURTHER READING

Osborne, David and Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.



Penyusunan Standar Pelayanan Publik Secara Partisipatoris

Participatory Mechanism of Public Service Standards Formulation

Fransisca Fitri*



Kinerja—USAID

Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3), sebuah jaringan organisasi nonpemerintah untuk perbaikan pelayanan publik di Indonesia, telah melakukan advokasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang berbasis partisipasi warga sejak 2006. Advokasi ini telah mendorong diadopsinya paradigma pelayanan publik sebagai pemenuhan hak dasar warga dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). UU tersebut mengatur peran serta atau partisipasi warga pada seluruh tahapan penyelenggaraan pelayanan publik dan keberpihakan kepada kelompok rentan, di samping mekanisme penyelesaian pengaduan, dan sanksi.

Partisipasi Warga: Peluang dan Hambatan

Menurut konsep *New Public Service* (NPS) (Nurbayanti, 2006), partisipasi warga merupakan kunci bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik. UU Pelayanan Publik menjamin kepastian pelayanan publik berkualitas dengan mewajibkan penyelenggara

Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3), a network of nongovernmental organizations focusing on advocating for the improvement of public service in Indonesia, has been advocating for the provision of public services that includes public participation since 2006. As a result of their effort, Law No. 25/2009 on Public Service has adopted the idea of public service as one of citizens' basic rights as stated in the law. The law regulates public participation at all levels of public service management and support for vulnerable groups, as well as complaint handling mechanisms and sanctions.

Public Participation: Opportunities and Challenges

In the New Public Service (NPS) concept (Nurbayanti, 2006), public participation is the key to improving public service. The Public Service Law guarantees quality public service by requiring service

* Fransisca Fitri adalah Direktur Eksekutif YAPPIKA (Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia) dan Koordinator Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3). YAPPIKA adalah Sekretariat MP3 sejak 2006 hingga kini.

** Fransisca Fitri is the executive director of Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia—Foundation for the Strengthening of Participation, Initiative, and Partnership of the Indonesian People (YAPPIKA) and coordinator of Masyarakat Peduli Pelayanan Publik—People Concerned With Public Services (MP3). YAPPIKA has been the secretariat of MP3 since 2006.*

pelayanan¹ untuk menyusun sebuah standar pelayanan publik (SPP) sebagai tolok ukur penyelenggaraan pelayanan dan penilaian kinerja pelayanan, dengan mengikutsertakan masyarakat dan pihak-pihak terkait (Bab V Pasal 20 angka (2)). UU tersebut memberikan jaminan partisipasi warga mulai dari mekanisme penyusunan SPP hingga mekanisme evaluasi dan pemberian penghargaan (Bab VI Pasal 39).

Peraturan Pemerintah (PP) No. 96 Tahun 2012 merupakan peraturan turunan UU Pelayanan Publik yang lebih lanjut mengatur pelaksanaan SPP, selain Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN & RB) No. 36 Tahun 2012 yang merupakan petunjuk teknis tentang tahapan penyusunan, penetapan, dan penerapan standar pelayanan. Namun di dalam kedua peraturan tersebut, kewajiban penyelenggara pelayanan untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun dan menetapkan SPP direduksi menjadi “penyelenggara pelayanan ‘dapat’ melibatkan masyarakat dan pihak terkait pada tahap penyusunan standar pelayanan” (Bab IV Pasal 24 (3) PP No. 96 Tahun 2012). Ruang partisipasi warga dalam perbaikan pelayanan publik dibatasi pada bentuk konsultasi² dengan hanya dilibatkannya warga pada proses pembahasan dalam tahap penetapan SPP (Gambar 1). Alasannya, karena SPP merupakan aturan teknis, pemerintah menilai bahwa pengguna layanan tidak akan mampu berkontribusi dalam tahap penyusunan SPP.³

Membangun Mekanisme bagi Penyusunan Standar Pelayanan Publik secara Partisipatoris

Uji coba penyusunan SPP partisipatoris dilaksanakan pada 2013 oleh YAPPIKA, sebuah aliansi ornop untuk membangun masyarakat sipil dan demokrasi, di empat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara, yaitu Kota Baubau, Kabupaten Buton, Kabupaten Muna, dan Kabupaten Buton Utara.⁴ Dalam inisiatif tersebut, YAPPIKA memindahkan partisipasi warga ke tahap penyusunan SPP, yaitu sejak proses perancangannya (lihat panah pada Gambar 1). Kegiatan ini dilaksanakan bekerja sama dengan Kementerian PAN & RB.

providers¹ to establish a set of public service standard, as a performance parameter, by involving community members and other relevant stakeholders (Chapter V Article 20(2)). The law ensures public participation, starting from the standard development to the evaluation and rewarding mechanism (Chapter IV Article 39).

Government Regulation No. 96 /2012, the technical guideline of Law No. 25/2009, further regulates the implementation of public service standards; similarly, Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform No. 36/2012 provides the technical guideline on the stages of developing, setting, and implementing service standards. In both regulations, however, service providers’ obligation to involve community members in developing and establishing public service standards is reduced by the statement “... service providers ‘may’ involve community members and other relevant stakeholders in the stage of developing service standards” (Chapter IV Article 24(3) of Government Regulation No. 96/2012). Community members can participate in service standard improvement only in consultation² forums in which they are involved in the discussion prior to the signing of public service standard documents (Figure 1). The government claims that, since documents regulating public service standards are technical, service users cannot substantially contribute during the stage of developing public service standards.³

Providing Participatory Mechanism for the Drafting of Public Service Standards

In 2013, YAPPIKA, an NGO alliance for fostering civil society and democracy, conducted tryouts of public service standard development using a participatory mechanism in four kabupaten/kota (district/city) in the Province of Southeast Sulawesi, namely Kota Baubau, Kabupaten Buton, Kabupaten Muna, and Kabupaten Buton Utara.⁴ In this initiative, public participation was moved to the stage of developing service standards (See the curved arrow in Figure 1). The initiative was conducted in cooperation with the Ministry of State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform.

¹ Lampiran Permen PAN & RB No. 36/2012 juga menegaskan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik, baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung, wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan SP sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pelayanan.

² Menurut Arnstein (1969), konsultasi bukan merupakan bentuk partisipasi sebenarnya dan hanya bersifat simbolis (*tokenism*) saja. Dalam bentuk partisipasi semacam ini, komunikasi telah berjalan dua arah dan ada harapan bahwa suara masyarakat akan didengar oleh pembuat kebijakan, tetapi belum ada jaminan bahwa masukan tersebut akan diakomodasi/dilaksanakan.

³ Hal ini tercermin dari perdebatan dalam beberapa diskusi kelompok terfokus (FGD) penyusunan rancangan Permen PAN & RB tentang juknis penyusunan standar pelayanan pada 2011–2012.

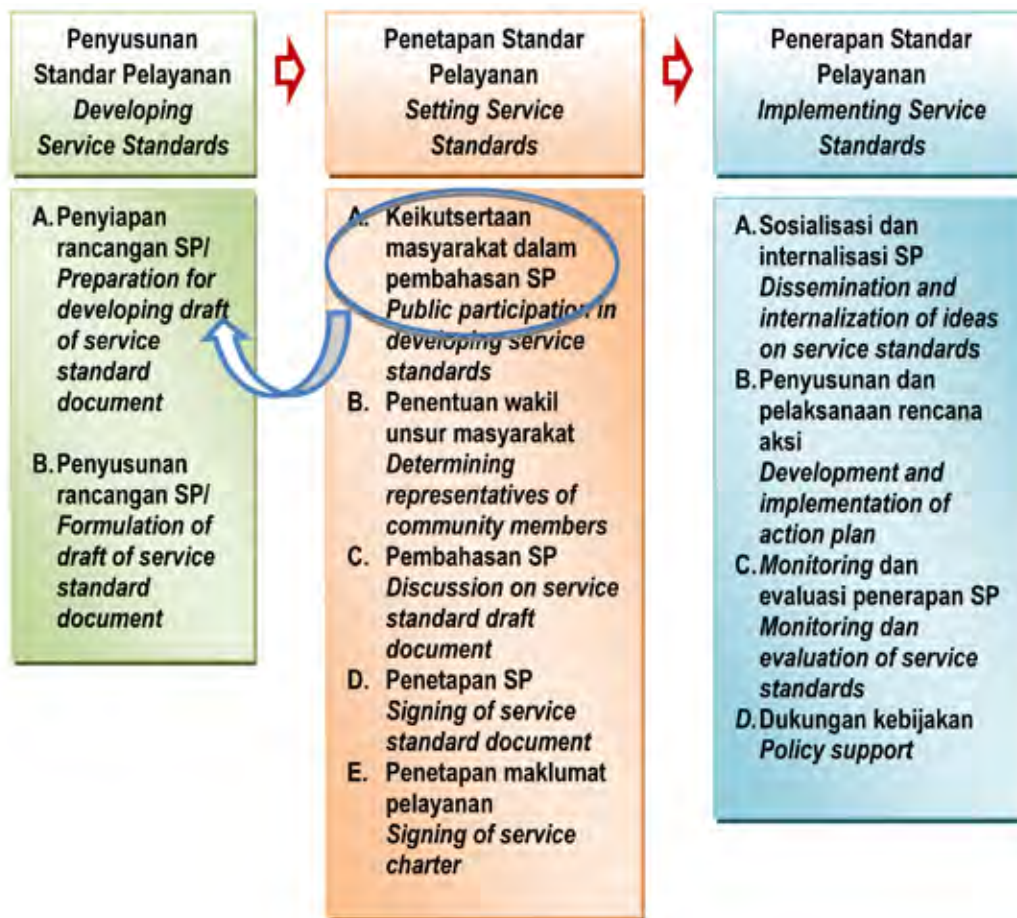
⁴ Uji coba dilakukan bersama dengan Simpul MP3 Sulawesi Tenggara dengan dukungan Program ACCESS Tahap II Provinsi Sulawesi Tenggara

¹ An attachment of the Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform No. 36/2012 also emphasizes that every provider of public service, direct or indirect, is obliged to develop, set, and implement service standard as performance parameter of service delivery.

² According to Arnstein (1969), consultation is not a real form of participation and is merely tokenistic. In this form of participation, two-way communication takes place and there is hope that the voice of the people would be heard by policymakers although there is no guarantee that the voice will be accommodated or implemented in policies.

³ This is reflected from the discussions at several focus group discussions during the drawing up of Draft Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reforms on the technical guidelines on service standard formulation in 2011–2012.

⁴ The tryouts were conducted in collaboration with the Southeast Sulawesi Chapter of MP3 with the support from the Phase II of ACCESS Program of the province.



Gambar 1. Alur penyusunan standar pelayanan (SP) berdasarkan Permen PAN & RB No. 36 Tahun 2012
 Figure 1. Flowchart of service standard development process according to Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform No. 36 (2012)

Keterangan/Note: Pada penyusunan standar pelayanan partisipatoris warga perlu dilibatkan sejak tahap penyusunan standar pelayanan, termasuk sejak penyiapan rancangan standar pelayanan/In the participatory mechanism of service standard development, community members need to be involved since the development stage, including the preparation for developing drafts of service standard documents.

Kegiatan penyusunan SPP tersebut dikemas dalam sebuah pelatihan selama tiga hari dengan peserta dari (i) unit-unit penyelenggara pelayanan seperti puskesmas, sekolah dasar, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pendidikan; (ii) organisasi masyarakat sipil (OMS) yang terdiri atas lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi warga seperti Aliansi Kader Posyandu, Kelompok Orang Tua Murid (KOTM), Kelompok Terorganisir Orang Tua Murid (KTOM); (iii) dan warga yang tergabung dalam sebuah lembaga pengawasan pelayanan publik bernama Pusat Informasi, Pembelajaran, dan Mediasi (PIPM). Materi pelatihan meliputi UU Pelayanan Publik (konsep NPS, mekanisme pengaduan dan penyelesaiannya, pengawasan eksternal oleh masyarakat),

The tryouts were carried out in the form of a three-day training program, attended by (i) staff members of service providers such as puskesmas (community health centers), elementary schools, local health agency, and local education agency; (ii) staff members of civil society organizations consisting of nongovernmental organizations and community organizations such as the Alliance of Posyandu⁵ Cadres, Kelompok Orang Tua Murid (KOTM), Kelompok Terorganisir Orang Tua Murid (KTOM)⁶; and (iii) members of Pusat Informasi, Pembelajaran, dan Mediasi (PIPM) or Information, Learning, and Mediation Center—a public service monitoring institution. The training

⁵ A posyandu or an integrated health service post is a medium for a village/kelurahan/RW community to provide basic health services for its own members. The main objective is to help reduce Under-five and Maternal Mortality Rates. The services, given by local PKK cadres assisted by a puskesmas medical staff member, include immunization, weight measuring, and general health check for children under the age of five as well as general health check for mothers and the elderly.

⁶ KOTM and KTOM are school parents groups.

penyusunan SPP, praktik penyusunan SPP, dan penyusunan rencana tindak lanjut. Pelatihan kemudian dilanjutkan dengan kegiatan bantuan teknis untuk menyelesaikan dan melengkapi SPP untuk seluruh jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh unit masing-masing. Kegiatan bantuan teknis kedua dikemas dalam bentuk diskusi publik di tingkat kabupaten/kota untuk pembahasan dan penetapan SPP.

Capaian utama kegiatan penyusunan SPP di keempat kabupaten/kota adalah sebagai berikut.

a) Terjadinya kesepahaman antara warga dan penyelenggara pelayanan

- (1) Peserta pelatihan berkesempatan mendiskusikan konsep baru penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan dialog antara warga dan penyelenggara melalui penyusunan SPP, mekanisme pengaduan, dan pengawasan oleh masyarakat.
- (2) Proses mendiskusikan setiap komponen dalam penyusunan SPP mampu memunculkan pemahaman tentang kebutuhan masyarakat akan pelayanan dan kemampuan penyelenggara dalam memenuhi pelayanan tersebut. Proses ini belum sampai pada tahap negosiasi, tetapi masing-masing pihak mendapatkan informasi yang dibutuhkan secara transparan. Peserta dari masyarakat mendapatkan informasi tentang kendala-kendala internal dan eksternal yang dihadapi unit penyelenggara dalam memenuhi SPP, misalnya, paradigma pelaksana, kebijakan daerah, anggaran, dan siklus politik lima tahunan. Penyelenggara pun dengan terbuka mendata bentuk dukungan masyarakat, contohnya, sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pada jenis pelayanan tertentu seperti posyandu.

b) Menguatnya partisipasi warga

- (1) Pada komponen Pengawasan Internal, ruang partisipasi warga diperkuat dengan menambahkan pengawasan eksternal oleh lembaga pengawasan pelayanan publik yang dibentuk masyarakat (PIPM).
- (2) Pada komponen Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan, partisipasi warga diperkuat dengan mengadopsi mekanisme penanganan dan penyelesaian pengaduan yang sebelumnya telah disepakati dalam Piagam Warga. Mekanisme ini berisi alur penerimaan pengaduan, penanganan, dan penyelesaiannya; serta durasi waktunya. Mekanisme pengaduan ini juga memastikan agar PIPM dapat menjembatani pengaduan warga.
- (3) Pada komponen Evaluasi Kinerja Pelaksana, partisipasi warga diperkuat melalui kegiatan evaluasi kinerja penyelenggara pelayanan oleh masyarakat dengan menggunakan instrumen yang telah digunakan selama ini, yaitu *citizen report card* (CRC).

c) Tumbuhnya keberanian warga

Di Kabupaten Buton, warga yang menjadi peserta pelatihan berani mendorong sekolah yang mereka pantau selama ini untuk menyusun SPP pemberian beasiswa bagi siswa miskin.

materials covered the law on public service (NPS concept, complaint-handling mechanism, public monitoring), formulation of public service standards (theories and practice), and formulation of follow-up plans. The training was followed by technical assistance in finishing and completing public service standard documents for each service provider. The second technical assistance was in the form of a public discussion at kabupaten/kota level to discuss and set the public service standards.

The activities for formulating the public service standards in the four kabupaten/kota were successful in achieving the following main results:

a) An understanding between citizens and service providers

- (1) *The training participants had the opportunity to be involved in the discussion on the new concept of public service delivery based on the discourses between citizens and service providers through the formulation of public service standards, complaint-handling mechanism, and public monitoring.*
- (2) *The discussions on each component of public service standards formulation gave the participants an understanding of citizens' need for services and of the providers' capability to deliver the services. Although the activities did not get to the point of negotiation, both the citizens and service providers could fairly exchange information. The citizens participating in the training acquired information on the internal and external challenges faced by the service providers in meeting public service standard, e.g., existing paradigm of the providers, regional/local policies, budget, and the five-yearly political cycles. The service providers took notes of all forms of public support, such as facilities and infrastructure, including those specifically related to a particular type of service like posyandu.*

b) Strengthened citizen participation

- (1) *For the Internal Monitoring component, citizen participation is strengthened by the addition of external monitoring by public service monitoring institutions established by citizens (PIPM).*
- (2) *For the Complaint- and Suggestion-Handling Mechanism component, citizen participation is made greater by the adoption of complaint-handling mechanism stated in the Citizen Charter. The mechanism contains the whole process of lodging, handling, and resolving complaints as well as the time needed to handle each complaint. The complaint-handling mechanism ensures that the PIPM functions as bridging citizens' complaints.*
- (3) *For the Service Provider Performance Evaluation component, citizen participation is strengthened by the citizens' evaluation of service providers' performance using the existing citizen report card (CRC).*

c) Citizens' assertiveness

In Kabupaten Buton, the participating citizens had the confidence to encourage the schools that they had been monitoring to develop public service standards of scholarship for poor students.

Pada proses pencapaian tersebut, ada kendala-kendala berikut yang dihadapi. Ada peserta-peserta dari unit penyelenggara yang belum membaca atau menguasai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan SPP yang akan disusun. Tersedianya akses internet di tempat kegiatan memudahkan akses ke dokumen-dokumen yang perlu dipelajari. Karena banyak peserta yang kurang menguasai penggunaan komputer, LSM pendamping membantu para peserta pada saat penyusunan SPP. Selain itu, terdapat dinas/SPKD yang mengutus wakil yang tidak memiliki posisi sebagai pengambil keputusan untuk menjadi peserta kegiatan sehingga penyelesaian SPP tidak terlaksana. Untuk mendorong penyelesaian, SPP wakil Kemen PAN & RB diundang untuk menegaskan kembali pentingnya penetapan SPP ini.

Pekerjaan Rumah yang Masih Menunggu

Meski terdapat capaian-capaian penting, ada beberapa hal yang masih perlu dilakukan:

- Menerapkan SPP di seluruh unit penyelenggara pelayanan yang telah melakukan penetapan SPP, mulai dari lingkup internal unit penyelenggara hingga eksternal terkait dukungan kebijakan.
- Mendorong pengawasan oleh masyarakat, agar SPP diterapkan dengan segera dan agar selanjutnya masyarakat memantau secara reguler pelaksanaan SPP dan melakukan evaluasi.
- Mendorong dinas/SKPD agar segera menyusun SPP supaya kebijakan di tingkat SKPD sejalan dengan dan mendukung pelaksanaan SPP di unit penyelenggara terdepan, seperti puskesmas dan sekolah.
- Melakukan advokasi kebijakan nasional untuk dua peraturan turunan UU Pelayanan Publik agar partisipasi warga dikembalikan seperti perintah UU Pelayanan Publik, yaitu bermula sejak tahap penyusunan SPP. ■

There were also challenges that arose during the training. A number of participants had not read or did not comprehend the law and regulations pertaining to public service standards. However, access to the Internet provided at the training venue made it easy for the participants to open and receive those documents. Most of the participants were not familiar with how to operate a computer, so the facilitators had to help them during the public service standards formulation. In addition, some government agencies and local working units were represented by staff members who are not decision-makers; so they could not finish formulating the standards. To encourage completion, representatives of the Ministry of State Administration Efficiency and Bureaucratic Reform were invited to further emphasize the importance of setting the public service standards.

Room for Improvement

Despite the significant achievement, there are a number of things that need to be done.

- Implementing public service standards in all service providing units that have set their standards, starting from the internal to the external scopes related to policy support.*
- Encouraging public monitoring to ensure a prompt implementation of the public service standards and regular monitoring and evaluation by citizens.*
- Pressuring government agencies and local working units to immediately develop public service standards so that local-level policies are in line with and support the implementation of public service standards at the front line, such as in puskesmas and schools.*
- Conducting national policy advocacy regarding two technical regulations of the Public Service Law to bring the start of citizen participation back to the initial stage of developing public service standards, as stipulated by the law. ■*

Dinas/SKPD perlu menyusun SPP dengan partisipasi warga.

Government agencies and local working units should develop public service standards through citizen participation.



DAFTAR ACUAN

Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation* [Tangga Partisipasi Warga] [dalam jaringan] <<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>> [30 November 2013].

Nurbayanti, Herni (2006) *Naskah Akademik (R)UU Pelayanan Publik versi Masyarakat Sipil*. Jakarta: Masyarakat Peduli Pelayanan Publik.

PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

LIST OF REFERENCES

Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation* [online] <<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>> [30 November 2013].

Nurbayanti, Herni (2006) *Naskah Akademik (R)UU Pelayanan Publik versi Masyarakat Sipil* [Citizen Version of Bill on Public Services]. Jakarta: Masyarakat Peduli Pelayanan Publik.

GOVERNMENT LAWS AND REGULATIONS

Government Regulation No. 96/2012 on the Technical Guidelines of Law No. 25 [Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik].

Law No. 25 (2009) on Public Service [Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik].

Regulation of the Minister for State Administration Efficiency and Bureaucratic Reforms No. 36/ 2012 on the Technical Guidelines on the Stages of Developing, Setting, and Implementing Service Standards [Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan].

Kebijakan di tingkat SKPD harus mendukung dan sejalan dengan pelaksanaan SPP di unit penyelenggara terdepan, seperti sekolah.

Local-level policies should be in line with and support the implementation of public service standards at the front line, such as schools.



<http://www.kinerja.or.id>