

DESENTRALISASI PELAYANAN PUBLIK

Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara, Mekanisme Pasar,
Dan Organisasi Non-Pemerintahan

Triono^{1*}

Abstrak

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai suatu tatanan organisasi atau pemerintahan yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan kerap kali dibuat kearah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Penguasa pemerintah di hampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan berjaya. Kejayaan dan kehidupan suatu negara mencakup dua tugas fundamental yang harus tetap dijalankan. Dua tugas fundamental itu antara lain: mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman musuh dari luar, dan kedua mengendalikan dan mengelola konflik internal agar tidak berlarut-larut menjadi perang saudara.

Kata Kunci: Desentralisasi, Pelayanan Publik, Pemerintah

Pendahuluan

Ketika pemerintahan (*government*) mengandung makna sebuah usaha menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakannya untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan

* ¹Penulis adalah Dosen Tetap pada FISIP Universitas Megou Pak Tulang Bawang dan Dosen Luar Biasa pada Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan Lampung.

masyarakat tujuan yang ditetapkan maka semua itu hanya akan terwujud manakala adanya hubungan yang baik antara pemerintah dengan masyarakatnya.²

Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consist of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengenyampingkan kepentingan kelompok lainnya. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkannya agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai suatu tatanan organisasi atau pemerintahan yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk didalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan kerap kali dibuat kearah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.³

Penguasa pemerintah dihampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan berjaya. Kejayaan dan kehidupan suatu negara mencakup

²Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta. hlm. 167-168.

³Miriam Budiardjo. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. hlm. 44.

dua tugas fundamental yang harus tetap dijalankan. Dua tugas fundamental itu antara lain: mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman musuh dari luar, dan kedua mengendalikan dan mengelola konflik internal agar tidak berlarut-larut menjadi perang saudara.⁴

Untuk mencapai tugas fundamental tersebut diatas sebuah pemerintahan harus bisa memuaskan kebutuhan rakyat yang nantinya bisa menerima dan mendukung kebijakan dan program-program pemerintahan. Pemerintah harus mau mendengar, mengamati, dan menyaring melalui tuntutan-tuntutan politik yang secara ajeg dituntut oleh pelbagai macam kelompok kepentingan. Tuntutan-tuntutan itu bisa berupa selalu melihat salah dan kekurangan pemerintah, mulai dari kesalahan kebijakan yang diambil sampai kepada realisasi kegiatan dan pengawasan. Kelompok-kelompok kepentingan tersebut menuntut dan bahkan memaksa agar pemerintah mengambil langkah-langkah kebijakan yang sesuai dengan tuntutannya. Jika tuntutan-tuntutan itu tidak dipenuhi, mereka tidak puas dan dari sinilah konflik internal itu dimulai.

Permasalahan konflik internal inilah yang biasanya muncul dari sebuah tatanan bentuk pemerintahan dan mekanisme pelayanan publik yang salah. Di negara sedang berkembang seperti Indonesia, kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kemampuan mereka mendapat akses dan kemampuan untuk dapat menggunakan pelayanan publik. Akan tetapi permintaan akan pelayanan tersebut biasanya jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk dapat memenuhinya.

Desentralisasi adalah suatu paham yang mencoba menggugat kelemahan-kelemahan yang ada pada diskursus sentralisasi.

⁴Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA seperti dikutip oleh Miftah Thoha. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 27.

Pemusatan segala urusan publik hanya kepada negara, dengan jargon idealnya *Welfare State*, dalam realitasnya hanyalah sebatas retorika. Sebab, urusan pelayanan publik yang demikian kompleks, mustahil dapat diurus “secara borongan” oleh institusi negara. Yang menjadi pertanyaannya kemudian adalah; Bagaimana pola hubungan komplementer antara sektor negara dengan pasar dan masyarakat luas? Bagaimanakah mekanisme pelayanan publik dalam konsep desentralisasi? Serta bagaimanakah hubungan negara dalam hal ini pemerintahan dengan organisasi non-pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik yang optimal?

Melalui makalah singkat ini penulis mencoba menganalisis dalam perspektif keilmuan pemerintahan sehingga diharapkan dari analisis ini akan didapatkan benang merah tentang pentingnya sebuah kerjasama yang baik antara pemerintah dengan organisasi non-pemerintahan. Makalah ini hanya sebagai pengantar dalam diskusi perkuliahan kita, diharapkan dari diskusi ini akan lahir ide-ide pemikiran yang konstruktif dalam memperkaya khasanah keilmuan kita.

Desentralisasi; Makna dan Wacana

Desentralisasi adalah suatu paham yang mencoba menggugat kelemahan-kelemahan yang ada pada diskursus sentralisasi. Pemusatan segala urusan publik hanya kepada negara, dengan jargon idealnya *Welfare State*, dalam realitasnya hanyalah sebatas retorika. Sebab, urusan pelayanan publik yang demikian kompleks, mustahil dapat diurus “secara borongan” oleh institusi negara.

PBB sendiri pada tahun 1962 mengartikan desentralisasi sebagai (1) *dekonsentrasi*, yang juga disebut desentralisasi birokrasi atau administrasi, dan (2) *devolusi* yang sering juga disebut sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Sedangankan Rondinelli, (1981) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan transfer atau pendelegasian wewenang

politik dan hukum untuk merencanakan, membuat keputusan dan memanager fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya terhadap organisasi-organisasi di lapangan dari lembaga-lembaga tersebut, unit-unit pemerintah, otoritas pembangunan regional; wewenang fungsional; pemerintah-pemerintah otonomi lokal; atau lembaga-lembaga non-pemerintahan).

Berdasarkan pendapat tersebut desentralisasi dikategorikan atas tiga kategori, yaitu: 1). *Dekonsentrasi*, yakni pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. 2). *Delegasi*, merupakan bentuk desentralisasi dalam wujud pembuatan keputusan dan kewenangan-kewenangan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi publik tertentu pada organisasi-organisasi tertentu dan hanya dikontrol secara tidak langsung oleh departemen pusat. 3). *Devolusi*, merupakan wujud konkret dari desentralisasi politik. Yang pada intinya dalam Desentralisasi adalah melahirkan pemerintah daerah yang diperuntukan untuk (1) meredakan in efisiensi didalam sistem pemerintahan yang dikontrol secara sentral (oleh pemerintah Pusat). (2) Sebagai alat/sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat (termasuk yang merupakan pelayanan publik) (3) mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada tingkat pemerintah nasional. (lihat Bailye). Kiranya perlu juga diperhatikan bahwa dalam bidang ekonomi pemerintah mempunyai empat macam peranan yaitu 1) alokasi, 2) distribusi, 3) regulasi, dan 4) stabilisasi. Apabila pemerintah daerah bisa menjalankan peranan ekonominya dengan baik, maka bukan saja akan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya tetapi juga akan mendukung stabilitas dan kemajuan ekonomi nasional.

Studi mengenai perekonomian daerah memang belum lama berkembang yaitu pada tahun 1980-an, sehingga definisi pemerintahan daerah dalam pandangan akademisi yang memperhatikan bidang ekonomi juga berbeda dengan yang biasa kita ketahui. Secara umum

pemerintah daerah dipahami sebagai: Organisasi yang ditetapkan oleh undang-undang dipilih secara demokratis yang berkedudukan di bawah pemerintah pusat, provinsi atau pemerintah regional; yang menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat dalam wilayah kekuasaannya. Cole dan Boyne mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai "Suatu badan yang dipilih secara demokratis dalam daerah tertentu, yang berwenang memungut pajak untuk melaksanakan kebijaksanaan yang dibuatnya sendiri atas pelayanan kepada masyarakat yang mereka berikan."⁵ Menurut definisi tersebut ada 3 unsur penting dalam pemerintahan daerah, yaitu: 1). Dibentuk melalui pemilihan lokal yang demokratis. 2). Berwenang memungut pajak. 3). Berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sementara secara tradisional pemerintahan daerah dalam konsep yang dipakai di Indonesia sebagaimana rumusan daerah otonom, yaitu: kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia (Pasal I butir: UU No. 5 / 1974). Dalam UU No. 22/1999 rumusan Daerah Otonom sedikit dirubah menjadi: kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam definisi pemerintahan dari sudut pandang politik tersebut tidak disinggung tentang efektifitas pemda. Demikian pula berbagai hal yang berkaitan dengan kondisi obyektif daerah yang kurang memadai, misalnya kapasitas politik, kondisi geografi, dan kurangnya pemahaman masyarakat daerah yang bisa mempengaruhi keberhasilan pemerintahan kurang diperhatikan. Karenanya argumentasi yang menjadi pembenar utama mengenai pemerintahan daerah bagi ilmuwan politik, bahwa pemerintahan daerah tidaklah

⁵Bailey, hlm. 2-3

sesederhana suatu mekanisme pemberian pelayanan masyarakat dalam sektor publik.

Belajar dari pengalaman di negara-negara yang sudah maju, di mana pemerintahan daerah kegiatan utamanya adalah melayani masyarakat; maka kiranya sudah waktunya untuk mulai memberikan perhatian pada upaya peningkatan peranan pemerintah daerah dalam bidang ekonomi. Perhatian dalam bidang ekonomi sangat berkaitan dengan esensi tugas pemerintahan daerah yang utama, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktek di negara-negara maju tersebut, memang berbeda dengan di negara sedang berkembang yang pada umumnya masih berpusat pada peranan regulasi atau mengatur masyarakatnya. Fungsi Pemda di negara-negara berkembang yang masih berpusat pada bidang regulasi itu, memang tidak salah karena sebagian besar penduduk di negara berkembang belum bisa mengatur dirinya sendiri, sehingga harus diatur oleh Pemerintahan. Namun begitu bukan berarti bahwa tidak perlu melakukan reorientasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena cepat atau lambat tuntutan masyarakat akan sampai ke sana.

Peranan Ekonomi Pemda Sebagai Wujud Desentralisasi

Pandangan teori ekonomi terutama menekankan pada peran Pemda sebagai penolong masyarakat dalam menyediakan pelayanan umum dan berusaha menetapkan persyaratan atau membuat keadaan yang bisa memaksimalkan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Memang pendekatan ini hanya bisa dipakai atau dipergunakan, sepanjang bagian-bagian sumber analisa ekonomi dapat diketahui, misalnya data dan informasi mengenai perusahaan-perusahaan yang benar-benar bersifat bisnis (bukan politis atau lainnya), aspek-aspek sosiologi yang mempengaruhi perilaku ekonomi masyarakat dan perspektif lainnya dalam perekonomian. Pada tingkat yang lebih luas kebijaksanaan dari lembaga demokrasi lokal yang kuat bisa menjadi suatu bentuk pembangunan kemampuan dan penguatan institusi

nasional, yang merupakan sebuah prasarat penting bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan dalam jangka panjang.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁶ Dalam artikelnya Suwondo mencoba mengutip ungkapan Uphoff (1998)⁷ yang menyatakan bahwa tiga sektor yang perlu diperhatikan dalam memberikan pelayanan publik, ialah sektor negara (government/state), pasar (market) dan Non Government Organization (NGO)/Grassroot Organization/civil institution. Bahkan ia memandang bahwa keberhasilan suatu pembangunan banyak bergantung kepad rekayasa sinergi yang positif di antara ketiganya. Ketiganya merupakan institusi yang saling melengkapi dan berhubungan. Ketiga sumber pelayanan publik itu sama-sama diperlukan di dalam proses transmformasi sosial ekonomi masyarakat.

Pendapat Kingsley (1996) tentang perlunya sebuah reformasi karakter Pemerintah Lokal (*internal reform*) dengan menerapkan beberapa teknik sebagai berikut: (1) "*performance measurement*", dengan terdapatnya catatan laporan yang jelas dari hasil-hasil kegiatan dan mengukur efisiensi relatif, misalnya dengan biaya/harga per unit pelayanan yang diberikan. (2) "*independent and objective audits*", baik terhadap performance dan manajemen keuangan. (3) "*performance contracts*", dengan tetap menjaga hubungan yang baik

⁶Miftah Thoha,1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Widya Mandala, Jogjakarta.

⁷Uphoff, Norman, "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets". Dalam Janvry, Alain de, et.all, 1995. *State, market and Civil Organizations: New Theories, New Practices and their Implications for Rural Development*, Mac Millan Press LTD, London.

dengan pihak lain (departemen, swasta atau NGOs). (4) “*decentralization of responsibility within government*”, dengan membagi habis tugas-tugas dan memberikan target yang jelas terhadap pejabat-pejabat di bawahnya. (5) “*introducing customer orientation and access*”, dengan mempublikasikan rencana-rencana dan laporan kegiatan, menetapkan “*one-stop-shops*” untuk memudahkan dalam pengurusan perijinan, dan sebagainya. (6) “*a competitive mode of service provision*”, dengan cara yang kompetitif dalam memberikan pelayanan antara pemerintah, swasta dan NGOs. Ide-ide ini dikembangkan di negara-negara berkembang seperti India, Equador, Mexico, Ghana, dan sebagainya.

Hemat penulis, paling tidak dengan 6 teknik tersebut diatas reformasi yang diharapkan akan dapat membentuk masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat dan terdapat “*entrepreneurial leadership*” untuk dapat memobilisasikan kelompok-kelompok di luar pemerintah dalam rangka pelayanan publik yang lebih baik. Kedepan yang perlu ditingkatkan adalah pola hubungan kerjasama dan koordinasi antara pihak pemerintah dengan organisasi non-pemerintahan.

Kesimpulan

Beberapa agenda masalah yang dihadapi sebagaimana diuraikan di atas, merupakan tantangan yang harus diatasi karena pelaksanaan otonomi daerah yang luas adalah keniscayaan, yang bukan saja untuk menghindarkan ancaman disintegrasi bangsa juga untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara merata dan menyeluruh. Dalam hubungan ini maka ada beberapa gagasan yang mungkin bisa didiskusikan, yaitu:

1. Melakukan sosialisasi tentang kebijaksanaan penerapan otonomi daerah yang baru ini, terutama kepada kelompok-kelompok strategis dalam masyarakat di daerah misalnya: elite lokal, aktifis LSM, tokoh-tokoh pemuda, pimpinan organisasi kemasyarakatan baik sosial, ekonomi maupun politik. Pada gilirannya diharapkan

- agar mereka ini akan menjadi agen sosialisasi kepada masyarakat di lingkungannya.
2. Membangun komunikasi yang efektif antara jajaran eksekutif dengan DPRD, sehingga tidak akan terjadi mis-persepsi ataupun kesalahan yang berlarut-larut tanpa diketahui dan diusahakan pemecahannya.
 3. Membangun kesadaran kolekteif dalam masyarakat daerah, agar bisa memahami kemungkinan terjadinya kelambatan atau ketidaksesuaian harapan dengan apa yang dihasilkan, yang terpaksa terjadi karena masalah teknis yang obyektif.
 4. Mendorong Pemerintah agar meningkatkan *godwill* dalam pelaksanaan otonomi daerah yang baru ini, dan dengan tegas menyelesaikan masalah yang terjadi di tingkat pusat yang bisa menghambat terwujudnya otonomi daerah yang luas itu. Kecenderungan sebagian institusi pusat untuk mempertahankan kekuasaan, harus bisa diatasi dengan segera. Untuk memperoleh dukungan dari masyarakat, maka elite lokal harus meningkatkan kegiatan pelayanan kepada masyarakat dan menghindarkan sikap elitis yang cenderung mengedepankan kepentingan dan keuntungan elite sendiri

Daftar Pustaka

- Kingsley, Thomas G, *Perspectives on Devolution*, AUTUMN: APA Journal, 1996.
- Miftah Thoha, 1991, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Jogjakarta: Widya Mandala, 1991.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1985.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 1999.

Uphoff, Norman, “Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development : Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets”. Dalam Janvry, Alain de, et.all, 1995. *State, market and Civil Organizations: New Theories, New Practices and their Implications for Rural Development*, Mac Millan Press LTD, London, 1998.