



ISDinstitute



BUKU PANDUAN

# MONITORING PELAYANAN PUBLIK ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL

Partnership for Governance Reform  
2014

**MONITORING  
PELAYANAN PUBLIK**  
ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL

Partnership for Governance Reform  
2014

## Monitoring Pelayanan Publik Organisasi Masyarakat Sipil: Buku Panduan

Penulis:  
Ahmad Norma Permata  
Ahmad Salehudin  
Munawar Ahmad  
Izzul Haqq

Kontributor:  
Agung Djojosoekarto  
Ahmad Qisai  
Widya Anggraini  
Fajarwati

Cetakan:  
Pertama, September 2014

ISBN: 978-602-1616-25-3

@ Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.  
Isi sepenuhnya tanggung jawab penulis dan tidak mencerminkan pandangan dari Kemitraan.

Diterbitkan atas kerjasama ISD-Institute UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan Partnership for Governance Reform

Partnership for Governance Reform in Indonesia (Kemitraan)  
Jl. Wolter Monginsidi No. 3, Kebayoran Baru – Jakarta 12110  
Tel. +62-21-72799566/ Fax: +62-21-7205260  
www.Kemitraan.or.id

## KATA PENGANTAR

Reformasi Birokrasi (RB) guna mewujudkan cita-cita Pemerintahan Kelas Dunia di Indonesia masih menemui jalan terjal dan berliku. Setelah lebih dari 10 tahun dijalankan, birokrasi tampaknya belum banyak mengalami perubahan. *Reformed-bureaucracy* yang diimpikan dari proses yang telah menghabiskan dana milyaran rupiah ini belum bisa terwujud. Bahkan banyak pihak mengatakan bahwa Reformasi Birokrasi masih bersifat formalitas, *top-down*, dan belum menyentuh akar permasalahan birokrasi yang sesungguhnya.

Komplikasi implementasi Reformasi Birokrasi terlihat lebih dalam di daerah yang masih menganggap bahwa RB merupakan pemborosan, abstrak, bias Jakarta dan tidak partisipatif. Persepsi daerah yang masih beragam dan minimnya kemampuan daerah untuk memprioritaskan visi misi reformasi birokrasi menyebabkan banyak pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam menyelesaikan dokumen Roadmap RB tahun 2014 ini sebagaimana diamanatkan oleh **PERPRES Nomor 81 Tahun 2010 dan PERMENPAN RB Nomor 9 Tahun 2011**.

Dalam tiga tahun terakhir, Kemitraan telah banyak terlibat di dalam proses reformasi birokrasi di berbagai program yang dilaksanakan, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Khusus untuk tingkat daerah, sejak tahun 2013 Kemitraan telah membangun kerjasama dengan beberapa pemerintah daerah di tingkat Kabupaten/Kota seperti Kota Palu, Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Bireuen melalui penandatanganan Nota Kesepahaman untuk memberikan asistensi teknis penyusunan Roadmap RB Daerah Berbasis Hasil (*result-based bureaucracy reform*) dengan menggunakan pendekatan PDIA (*Problem Driven Iterative Approach*). PDIA pada dasarnya menekankan pada pentingnya menemukan permasalahan dan bukan sekedar solusi; keberanian improvisasi dan bereksperimen daerah; pembelajaran yang berkelanjutan; dan pelibatan multipihak. Pendekatan ini diharapkan akan memberikan cara pandang baru bagi daerah dalam menyusun roadmap sebagai *living document* yang fleksibel dan bisa diubah setiap lima tahun.

Selain itu, sebagai salah satu bentuk upaya Kemitraan dalam mendorong percepatan proses RB daerah adalah dengan menyusun ***buku seri Reformasi Birokrasi yang terdiri atas satu Buku Saku Menyusun Roadmap Reformasi Birokrasi Berbasis Hasil; Buku Panduan Penyusunan Roadmap Reformasi Birokrasi Berbasis Hasil; Buku Panduan Monitoring Pelayanan Publik Pemerintah Daerah; dan Buku Panduan Monitoring Pelayanan Publik Oleh Masyarakat Sipil***. Buku seri Reformasi Birokrasi ini diharapkan bisa menjadi pelengkap bagi upaya Kemitraan dan semua pihak terkait, baik di yang ada di dalam maupun di luar pemerintahan, untuk mewujudkan *reformed-bureaucracy* di Indonesia. Untuk itu ucapan terima kasih kami sampaikan kepada segenap rekan-rekan di Kemitraan yaitu Agung Djojosekarto, Ahmad Qisa'i, Widya Anggraini, Fajarwati dan mitra kerja Kemitraan, Integrated and Sustainable Development Institute (ISD Institute) - UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta yang telah membantu terlaksananya penyiapan buku seri Reformasi Birokrasi ini.

Besar harapan kami agar Buku Seri Reformasi Birokrasi ini bisa didayagunakan secara maksimal dan dijadikan sebagai referensi dan panduan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah dan Organisasi Masyarakat Sipil, untuk melaksanakan reformasi birokrasi yang sesuai dengan visi dan misi masing-masing organisasi/institusi.

Selamat membaca.

**Wicaksono Sarosa**  
Direktur Eksekutif

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b>	iii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan penulisan	2
C. Payung Hukum	2
<b>BAB II. MASYARAKAT SIPIL, DEMOKRASI, DAN PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>5</b>
A. Apa itu Masyarakat Sipil?	5
B. Apa Peran Masyarakat Sipil dalam Demokrasi?	6
C. Apa itu Pelayanan Publik?	6
D. Apa itu Standar Pelayanan Minimal dan Standar Pelayanan Prima?	9
<b>BAB III. MONITORING PELAYANAN PUBLIK OLEH MASYARAKAT SIPIL</b>	<b>13</b>
A. Monitoring Pelayanan Publik	13
B. Model Pengawasan Pelayanan Publik oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)	16
<b>BAB IV. PENUTUP</b>	<b>31</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>37</b>

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latarbelakang

Sejak lahir hingga mati, manusia tidak pernah lepas dari pelayanan publik. Mulai dari mengurus akte kelahiran, hingga menentukan pembagian warisan, semuanya melibatkan pelayanan publik yang disediakan oleh instansi atau lembaga yang berbeda. Kebutuhan masyarakat terkait dengan urusan administrasi pelayanan publik dalam setiap tahapan kehidupannya, berjaln berkelindan, sehingga jika ada satu tahap yang tidak memiliki bukti dokumen, akan mempengaruhi tahapan berikutnya. Sebagai contoh, seorang anak yang tidak memiliki akte kelahiran, akan sulit untuk mendapatkan Kartu Tanda Penduduk atau mendaftar sekolah. Mereka yang tidak memiliki KTP akan sulit untuk mendapatkan fasilitas dan hak mereka sebagai warga negara, atau mendapatkan pendidikan yang layak.

Saking pentingnya pelayanan publik, sebagian besar masyarakat menganggap hal ini sebagai sesuatu yang 'dari sononya' atau *taken for granted*. Mereka tidak akan mengeluh meskipun kinerja staf kantor penyedia layanan publik kurang memuaskan, seperti pembuatan KTP, SIM, paspor atau pembayaran pajak yang prosedurnya dianggap berbelit-belit, makan waktu, tidak transparan, dan terkadang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Masyarakat relatif banyak yang tidak mengetahui (dan tidak peduli) bahwa mereka mempunyai hak terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh negara. Kalaupun mulai ada kesadaran, masyarakat tidak mengetahui apa saja yang menjadi hak mereka, apa dasarnya, serta bagaimana mengupayakan agar mendapatkan pelayanan publik yang baik. Ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan publik, dapat dilihat dari keengganan masyarakat berhubungan dengan birokrasi pemerintah atau dengan kata lain adanya kesan untuk sejauh mungkin menghindari birokrasi pemerintah.

Berbagai upaya untuk menumbuhkan kesadaran warga mengenai hak-hak mereka atas pelayanan publik telah dilakukan oleh organisasi masyarakat

sipil. Keberadaan organisasi masyarakat sipil ini sangat penting dalam konteks demokratisasi, khususnya sebagai pengawas dan penjamin keberlangsungan pelaksanaan pemerintahan yang baik dan bersih. Upaya ini telah menuai hasil. Lembaga Ombudsman dalam kurun waktu 2013 telah menerima 4.359 laporan dari masyarakat yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Angka itu meningkat 97,33 % dibanding tahun lalu yang hanya menerima 2.209 pengaduan. Meningkatnya jumlah pengaduan ini menjadi bukti bahwa masyarakat mulai menyadari haknya untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih baik.

## B. Tujuan Penulisan

Buku ini ditulis untuk memberikan gambaran kepada masyarakat sipil bagaimana mengawasi pelayanan publik. Mengingat wilayah Indonesia sangat luas, setiap wilayah khususnya tingkat kabupaten/kota mempunyai karakteristik pelayanan publik yang berbeda. Oleh karena itu, buku ini menyajikan beberapa model pengawasan pelayanan publik yang disesuaikan dengan karakteristik wilayah tersebut. Kategori wilayah yang digunakan dalam buku ini dibuat berdasarkan penyusunan *roadmap* Reformasi Birokrasi yang dibuat oleh ISD Institute pada tahun 2013.

## C. Payung Hukum

- UUD 1945 pasal 33 ayat 3 menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- Pasal 28 A: "Setiap orang berhak untuk hidup, serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya."
- Pasal 28 B (2): "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi."
- Pasal 28 C (1): "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia."
- Pasal 28 D (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan,

perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta pengakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga berhak memperoleh kesempatan yang sama di dalam pemerintahan. (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

- Pasal 28 H: 1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. 2. Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
- UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, pasal 5 ayat 3 menyatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih.
- UU No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 5 mengatakan bahwa warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- UU No 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan menyatakan bahwa pelayanan kesehatan wajib memenuhi beberapa unsur pokok yaitu: ketersediaan (*availability*), keteraksesan (*accessibility*), keberterimaan (*acceptability*), kualitas (*quality*), dan keterjangkauan (*affordability*).
- Ratifikasi Kovenan Internasional mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Politik UU No. 11 Tahun 2005.

## BAB II MASYARAKAT SIPIL, DEMOKRASI, DAN PELAYANAN PUBLIK

### A. Apa itu Masyarakat Sipil?

Reformasi Birokrasi adalah salah satu agenda yang paling penting yang manfaatnya akan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia dan merupakan bagian penting dari kampanye anti-korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam rangka menciptakan birokrasi pemerintahan profesional, Reformasi Birokrasi memiliki 3 (tiga) tujuan utama: (a) pembentukan pemerintah yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, (b) peningkatan kualitas pelayanan publik, (c) peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Untuk mencapai tujuan ini, harus ada sistem pengawasan yang baik. Peran pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan oleh semua pihak seperti lembaga pemerintah itu sendiri, organisasi masyarakat sipil, lembaga pendidikan, atau masyarakat awam.

Masyarakat sipil dapat dipahami sebagai ruang politik yang terdapat di antara individu dan pemerintah. Dengan kata lain, masyarakat sipil adalah suatu bidang yang sejajar dengan tapi terpisah dari negara dan pasar, di mana masyarakat bebas berkumpul sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Masyarakat sipil meliputi sektor yang diprakarsai sendiri dan sukarela dari individu-individu yang berhimpun secara formal dan berusaha mencapai tujuan non-komersial di lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi berbasis komunitas, organisasi keagamaan, perhimpunan profesional, serikat pekerja, kelompok mahasiswa, perhimpunan budaya, dll.

Masyarakat sipil menjalankan fungsi-fungsi tertentu dalam masyarakat, seperti:

1. Mewakili berbagai konstituen dalam suatu masyarakat.
2. Memberikan keahlian teknis kepada para pembuat kebijakan dan lembaga pemerintah.
3. Pemberdayaan LSM dan organisasi lainnya.

4. Memberikan dan menyediakan layanan sebagai pengganti negara.
5. Memberikan ruang untuk interaksi dan jaringan sosial.

### B. Apa Peran Masyarakat Sipil dalam Demokrasi?

Pengawasan masyarakat sipil idealnya mendukung norma-norma demokrasi yang diterima secara internasional mengenai transparansi dan pertanggungjawaban. Penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar tersebut. Dalam hal ini, posisi negara semata-mata sebagai pelayan rakyat yang memberi dan menyediakan layanan. Rakyat memiliki hak atas pelayanan publik negara karena sudah memenuhi kewajibannya sebagai warga negara, antara lain membayar pajak (langsung maupun tidak langsung). Masyarakat dapat terlibat dalam pengawasan dan partisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

### C. Apa itu Pelayanan Publik?

Pelayanan publik merupakan mekanisme yang disediakan oleh negara, atau pihak yang mempunyai kemampuan, untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar masyarakat, maupun pelaksanaan aturan perundang-undangan (misalnya KTP dan Akta Kelahiran) dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Kebutuhan yang dimaksudkan meliputi jasa maupun non jasa, termasuk juga fasilitas umum, seperti jalan raya, pasar, transportasi, dan sebagainya. Penyedia atau pemberi layanan memberikan pelayanan berdasarkan efisiensi dan produktivitas tanpa mencari keuntungan.

Di Indonesia, pelayanan publik mencakup bidang dan sektor yang cukup luas, mulai dari pelayanan administrasi kependudukan oleh Pemerintah Daerah—Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dan sebagainya—pendidikan, dan kesehatan, sampai pada pelayanan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di tingkat pusat seperti Jamsostek, Askes, Pegadaian, kantor pos, dan sebagainya. Ada juga pelayanan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara/ Daerah (BUMN atau BUMD) antara lain kereta api, listrik, air minum, dan sebagainya. Termasuk juga pelayanan publik yang dikelola oleh swasta seperti rumah sakit, telepon, sekolah dan sebagainya.

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela (2008:6) mengemukakan azas-azas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- **Keamanan.** Hak Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- **Keseimbangan Hak dan kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik** harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam proses kegiatan pelayanan, prinsip pelayanan diatur sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah :

1. **Kesederhanaan,** yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. **Kejelasan,** yaitu persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. **Kepastian,** yaitu waktu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. **Akurasi,** yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. **Keamanan Proses dan produk pelayanan publik** memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. **Tanggung jawab,** yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan

dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan Lingkungan, yaitu pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Sebagaimana telah dijelaskan, setiap tahap kehidupan manusia akan bersinggungan dengan pelayanan publik. Namun demikian, tidak semua aspek kehidupan tersebut ditangani oleh penyelenggara pelayanan publik, khususnya oleh pemerintah. Ada beberapa jenis pelayanan yang dilakukan oleh lembaga swasta.

Adapun jenis pelayanan publik yang wajib diberikan oleh pemerintah antara lain:

1. Kesehatan. Pada dasarnya pelayanan kesehatan masih menjadi tanggung jawab pemerintah meski sudah banyak klinik atau rumah sakit swasta.
2. Pendidikan. Pendidikan adalah salah satu kewajiban pemerintah yang tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara (konstitusi) yang mesti diselenggarakan di seluruh pelosok negeri meskipun banyak pihak (swasta) yang menyelenggarakan pendidikan lebih baik.
3. Administrasi Kependudukan antara lain Akta Kelahiran, KTP, Kartu Keluarga, Akta Pernikahan, dan Surat Kematian Warga, dan sebagainya.
4. Ketenagakerjaan. Penyediaan Lapangan Kerja adalah kewajiban negara. Beberapa layanan terkait ketenagakerjaan antara lain pelayanan Kartu Kuning, Balai Latihan Kerja, Pengiriman Tenaga Kerja ke luar negeri, dan sebagainya

5. Perizinan. Perizinan ini meliputi bidang yang cukup luas dan banyak ragamnya antara lain IMB (Izin Mendirikan Bangunan), SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan), TDP (Tanda Daftar Perusahaan), Izin Gangguan, Persetujuan Prinsip, Izin Lokasi, Tempat Usaha (HO), TDI (Tanda Daftar Industri), Izin Reklame, Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK), dan lain sebagainya.
6. Air Minum (Bersih). Air bersih sebagai kebutuhan utama masyarakat. Sebagian besar kabupaten/kota sudah menyelenggarakan sendiri penyediaan air bersih yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).
7. Kebersihan Lingkungan. Kebersihan dan Keindahan Tata Kota menjadi faktor utama dalam kehidupan sehari-hari. Kebersihan fasilitas umum seperti jalan dan pasar patut diperhatikan. Pembuangan sampah dan tata kota yang ramah lingkungan seperti penyediaan taman kota atau area terbuka untuk tempat bermain.
8. Transportasi (jalan raya, rel kereta, bandara, pelabuhan). Transportasi merupakan urat nadi perekonomian sehingga mutlak perlu penediannya. Apalagi negara Indonesia memiliki wilayah yang cukup luas yang dipisahkan lautan dan pulau-pulau.
9. Listrik. Listrik sebagai kebutuhan energi utama masih dikelola oleh negara (BUMN).
10. Bahan Bakar Minyak (BBM). BBM merupakan sumber bahan bakar terbesar masyarakat kita. Penyediaan dan penentuan harga BBM masih diatur oleh negara.
11. Telepon. Telepon sebagai alat komunikasi dikelola oleh negara (BUMN) termasuk diantaranya pengaturan kebijakan, tarif telepon, dan jaringan meskipun sudah banyak operator atau penyedia (provider) jasa layanan telekomunikasi dari pihak swasta.

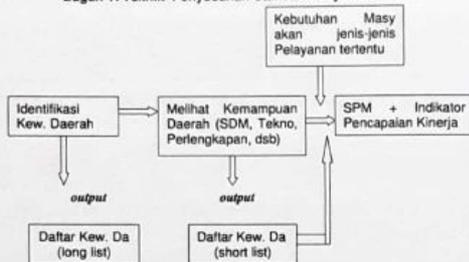
#### **D. Apa itu Standar Pelayanan Minimal dan Standar Pelayanan Prima?**

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3

Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, SPM diterapkan pada Urusan Wajib Daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Jenis pelayanan minimal yang harus disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota, ditentukan oleh kemampuan daerah tersebut dengan prosedur sebagai berikut:

Bagan 1: Teknik Penyusunan Standar Pelayanan Minimal



Selain standar pelayanan minimal, penyelenggara pelayanan publik diharapkan mampu mencapai standar pelayanan prima. Pelayanan prima merupakan terjemahan istilah "excellent service" yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi pemberi pelayanan. Agenda perilaku pelayanan sektor publik (SESPANAS LAN dalam Nurhasyim, 2004:16) menyatakan bahwa pelayanan prima adalah:

1. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan atau pengguna jasa.
2. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan.
3. Pelayanan prima bila melebihi standar atau sama dengan standar. Sedangkan yang belum ada standar pelayanan yang terbaik dapat diberikan pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standar dan pelayanan yang dilakukan secara maksimal.
4. Pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas; masyarakat eksternal dan internal.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Standar pelayanan mengandung baku mutu pelayanan. Pengertian mutu menurut Goetsch dan Davis (Sutopo dan Suryanto, 2003:10) merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pihak yang menginginkannya.

Pelayanan prima dapat diwujudkan jika ada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dalam Rancangan Undang Undang Pelayanan Publik (Republik Indonesia, 2007:7) standar pelayanan ini setidaknya-tidaknya berisi tentang: dasar hukum, persyaratan, prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan, pengawasan intern, penanganan pengaduan, saran dan masukan dan jaminan pelayanan.

Jika suatu instansi belum memiliki standar pelayanan, maka pelayanan disebut prima jika mampu memuaskan pelanggan atau sesuai harapan pelanggan. Kepuasan masyarakat ini merupakan salah satu ukuran berkualitas atau tidaknya pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah. Berdasarkan pada SPM ini, seharusnya pelayanan publik yang diberikan (pelayanan prima) oleh birokrasi pemerintah memiliki ciri sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan strategis melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 (Menpan, 2003:2) tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian Waktu, Akurasi, Keamanan, Tanggung Jawab, Kelengkapan Sarana dan Prasarana, Kemudahan Akses, Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan serta Kenyamanan. Inilah potret pelayanan publik dambaan setiap warga masyarakat Indonesia setelah munculnya gerakan reformasi 1998.

## BAB III

### MONITORING KINERJA PELAYANAN PUBLIK OLEH MASYARAKAT SIPIL

#### A. Partisipasi Masyarakat dalam Monitoring Kinerja Pelayanan Publik

Praktek pelayanan publik di Indonesia yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat disebabkan oleh kuatnya dominasi negara dan terbaikannya pengawasan publik atas kinerja pemerintah. Pemerintahan yang bersih dan baik mensyaratkan adanya sinergi antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Metode pembuatan keputusan dan kebijakan harus transparan agar memungkinkan terjadinya partisipasi efektif dari semua pihak (Kurniawan, 2005).

Penggunaan konsep partisipasi dipengaruhi oleh banyak hal, sehingga beberapa ilmuwan sosial memaknai partisipasi sebagai sebuah proses, metode dan/atau sistem (Susiloadi, 2006). Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan adalah syarat terlaksananya pemerintahan yang demokratis. Secara garis besar, ada tiga model partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan. *Pertama*, partisipasi dalam proses perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik "masyarakat" adalah "subjek" sekaligus "tujuan" dari penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dimulai sejak dalam perencanaan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan meliputi penentuan kualitas layanan yang diberikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelenggara maupun pengguna layanan, serta mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. Penentuan hal-hal tersebut di atas haruslah tidak sepihak oleh penyelenggara semata, melainkan juga harus meminta persetujuan dari masyarakat.

Kesepakatan yang dibuat antara penyelenggara bersama dengan masyarakat tersebut akan dituangkan dalam sebuah dokumen yang disebut Piagam Warga. Piagam Warga ini akan menjadi sebuah tonggak dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Piagam warga memberikan jaminan atas hak-hak masyarakat

untuk memperoleh layanan sesuai dengan kesepakatan bersama antara penyelenggara dan masyarakat sebagai penerima. Di pihak lain, piagam warga juga memberikan jaminan hak yang harus diterima penyelenggara atas pelayanan publik yang diberikannya. Mekanisme pengawasan dalam pelayanan publik selanjutnya akan mulai dari titik ini.

*Kedua*, ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan haruslah terbuka terutama dalam pengawasan penyelenggaraannya. Berdasar piagam warga yang telah dibuat bersama penyelenggara, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi pelayanan publik. Salah satu cara membuka ruang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan adalah dengan penyediaan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa, baik oleh penyelenggara maupun oleh lembaga independen yang memiliki kewenangan atasnya. Kejelasan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa dapat mendorong peningkatan kualitas layanan dan memberikan dorongan bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan. Sedangkan di pihak lain memberikan jaminan bagi terpenuhinya hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat melalui pelayanan publik.

*Ketiga*, pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Masyarakat sebagai penerima layanan harus dilibatkan dalam proses penilaian dan evaluasi penyelenggaraan layanan karena masyarakat adalah tujuan dari penyelenggaraan layanan publik. Pendapat masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komponen utama dari evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Mekanisme yang ditawarkan adalah evaluasi melalui survei indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan secara berkala oleh lembaga independen yang memiliki kapasitas untuk melakukan survei.

Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan untuk: 1). Mengetahui apakah hasil kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan; 2). Memahami apakah pelaksanaan visi, misi, tugas dan fungsi organisasi telah sesuai dengan kebijaksanaan, pengarahan, prosedur, dan pedoman-pedoman yang telah ditetapkan; 3). Mengetahui apakah ada kesulitan-kesulitan, hambatan-hambatan, tantangan, peluang dan potensi-potensi yang penting diketahui untuk keberhasilan pencapaian tujuan dan bilamana perlu melaksanakan tindakan koreksi; 4). Memahami apakah pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berjalan secara efisien, efektif dan produktif dilihat dari tenaga, biaya perlengkapan/

peralatan dan sarana prasarana yang ada; 5) untuk mengambil tindakan koreksi dan meluruskan kembali bila terjadi penyimpangan tujuan organisasi serta ketidak beresan dalam pelaksanaan rencana dan program; 6). Dengan adanya pengawasan dapat dicegah terjadinya penyimpangan, pemborosan dan kegalangan yang tidak perlu.

Dalam konteks buku ini, OMS yang dimaksud mencakup seluruh organisasi di luar negara sebagaimana telah dijelaskan di bab 2. Namun demikian kondisi wilayah dan model penyelenggaraan pelayanan publik untuk setiap kabupaten/kota di Indonesia –tentu saja-- berbeda. Hal ini mengakibatkan pengawasan juga harus dilakukan dengan model-model yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi objektif sebuah wilayah. Oleh karena itu, buku ini menyajikan beberapa model pengawasan berdasarkan karakteristik kabupaten/kota hasil penelitian ISD UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Namun sebelum membahas model pengawasan oleh OMS, bagian ini akan memberikan informasi beberapa karakteristik kabupaten/kota berdasarkan hasil penelitian tersebut. Informasi mengenai karakteristik kabupaten/kota ini sangat penting untuk dipahami agar OMS dapat memosisikan diri dengan tepat sehingga proses pengawasan pelayanan publik dapat berjalan efektif dan berhasil maksimal.

Secara umum, karakteristik kabupaten/kota dibagi menjadi tiga kategori, berdasarkan kinerja lembaga penyelenggara pelayanan publik, kondisi kultural, dan visi-misi pemimpin daerah. Secara ringkas, karakteristik kabupaten/kota tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Dasar	Kinerja Institusional		Kondisi Kultural		Visi misi Kepala Daerah		
	Menengah	Lanjut	Masy Tradisi	Masy. Transisi	Sosial	Ekonomi	Negara
Ada Kepemimpinan yang Diakui (Tidak ada konflik Politik)	Ada Kepemimpinan yang Diakui (Tidak ada konflik Politik)	Ada Kepemimpinan yang Diakui (Tidak ada konflik Politik)	Masyarakat dengan ikatan/sentimen komunal kuat.	Masyarakat yang berikhtilab kepada masyarakat lain. (Kota besar di sekitar)	Bertumpu pada dukungan kelompok sosial tertentu yang memiliki kekuatan massa/politik/ekonomi dominan.	Bertumpu kepada dukungan kelompok kekuatan ekonomi.	Bertumpu pada dukungan publik dari berbagai golongan.

Ada Kepemimpinan yang Efektif (Tidak ada Penolakan Birokrasi)	Ada Kepemimpinan yang Efektif (Tidak ada Penolakan Birokrasi)	Ada Kepemimpinan yang Efektif (Tidak ada Penolakan Birokrasi) Adanya orientasi Pelayanan Publik	Pemerintah sebagai Otoritas yang wajib ditaati.	Pemerintah sebagai Agensi/Aktor yang dapat mewujudkan impian.	Menempatkan diri sebagai pemegang otoritas tradisi.	Menempatkan diri sebagai fasilitator pertumbuhan dan perkembangan.	Menempatkan diri sebagai pelayan publik.
Orientasi Reformasi Birokrasi: membangun kinerja birokrasi profesional	Orientasi reformasi birokrasi: membangun kapasitas pelayanan publik	Orientasi reformasi birokrasi: menciptakan tata pemerintahan akuntabel	Dukungan reformasi birokrasi: pendekatan figur, simbolik	Orientasi reformasi birokrasi: perbaiki SDM untuk membangun wibawa birokrasi.	Orientasi reformasi birokrasi: perbaiki ortala untuk membangun relasi birokrasi-publik berbasis aturan.	Orientasi reformasi birokrasi: perbaiki layanan publik untuk membangun kesejahteraan sosial.	

## B. Model Pengawasan Pelayanan Publik oleh OMS

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya, peran OMS dalam melakukan pengawasan pelayanan publik sangat penting dalam pemerintahan yang demokratis. Berdasarkan pengalaman nyata beberapa OMS di Indonesia, bagian ini akan menjelaskan model-model pengawasan pelayanan publik yang dapat diterapkan di wilayah kabupaten/kota. Model pengawasan ini dibuat berdasarkan tingkat keaktifan setiap elemen penyelenggaraan pemerintahan, yaitu OMS, lembaga pemerintah dan masyarakat. Sesuai dengan tujuan pemerintahan yang demokratis dimana peran masyarakat/rakyat adalah hal utama, maka semakin tinggi partisipasi rakyat dalam pengawasan pelayanan publik akan semakin meminimalkan peran OMS. Ini artinya, rakyat telah memiliki kesadaran tinggi untuk berperan aktif dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

### Model 1: OMS sebagai pelaku aktif

Model ini mensyaratkan peran serta OMS secara aktif dalam melakukan pengawasan sekaligus pelaporan hasilnya kepada publik. Dalam model ini, OMS bertindak sebagai pelaku pengawasan, pengolah hasil sekaligus sebagai pelapor hasil kepada publik. Model ini dapat diterapkan di wilayah-wilayah di mana tingkat pendidikan masyarakat masih rendah, akses terhadap informasi rendah dan/atau kinerja penyelenggara pelayanan publik berada pada level rendah.

Konsekuensi dari model ini adalah ketersediaan sumber daya yang cukup besar untuk mengembangkan model pengawasan di wilayah tersebut, seperti personil, jejaring kerja sama, media dan teknologi, dan dana operasional. Pengurus OMS dalam model ini harus memiliki kapasitas untuk melakukan pengawasan, pengolahan data, dan pelaporan hasil. Di beberapa wilayah di mana peran dan kapasitas kepala daerah ditentukan secara sosial, kemampuan berkomunikasi pengurus OMS merupakan syarat mutlak agar proses pengawasan berjalan lancar dan tidak menimbulkan konflik yang tidak diinginkan.

Jejaring kerja sama sangat penting bagi OMS dalam melakukan pengawasan, khususnya jika masalah pelayanan publik yang akan diawasi adalah isu yang melampaui lintas batas geografis misalnya masalah lingkungan, energi, informasi atau ketahanan pangan. Isu-isu tersebut umumnya memerlukan keluasan jejaring agar penanganan masalah dapat dilakukan secara menyeluruh. Sebagai contoh, masalah kerusakan terumbu karang di wilayah perairan di kawasan timur Indonesia, telah menjadi masalah internasional karena rusaknya terumbu karang berakibat pada menurunnya produksi ikan. Contoh lain misalnya masalah Tenaga Kerja Indonesia memerlukan penanganan lintas sektoral dan kesepakatan antar negara.

Pemilihan dan penggunaan media dan teknologi dalam model ini sepenuhnya dilakukan oleh OMS. Hal ini mensyaratkan kapasitas pengurus OMS yang cukup dalam bidang ini. Terakhir, ketersediaan dana operasional untuk melakukan keseluruhan proses pengawasan harus cukup agar tujuan pengawasan tercapai.



Secara umum, proses pelaksanaan pengawasan pada model dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Merumuskan fokus pengawasan

Setiap CSO yang akan melakukan pengawasan secara aktif sebaiknya merumuskan isu atau bidang yang akan dipantau. Pemilihan fokus pengawasan bisa berdasarkan isu strategis di suatu wilayah, berdasarkan misi CSO, atau gabungan keduanya. Contoh: Lembaga X adalah CSO yang melakukan pengawasan di sektor layanan kesehatan oleh rumah sakit daerah (RSUD) dan puskesmas di kabupaten X

2. Membentuk unit pengawasan

Setelah fokus pengawasan terumuskan, langkah berikutnya adalah membentuk tim yang akan menjalankan pengawasan. Anggota tim idealnya adalah orang-orang yang menguasai bidang yang akan dipantau.

3. Kerjasama media

Tahap berikutnya adalah menjalin kerja sama dengan media baik lokal maupun nasional. Keberadaan media ini sangat penting sebagai sarana penyebarluasan hasil pengawasan. Selain itu, publikasi di media akan merangsang masyarakat lokal untuk berperan serta dalam proses pengawasan berikutnya.

4. Pengembangan media

Meskipun telah menjalin kerja sama dengan media massa, OMS perlu mempertimbangkan untuk mengembangkan mediana sendiri. Pengembangan media oleh OMS sangat penting karena dalam beberapa kasus, pemilik media utama (*mainstream*) mempunyai kepentingan dalam pelayanan publik yang diawasi. Dampaknya, mereka tidak akan memuat hasil laporan pengawasan OMS jika laporan tersebut menunjukkan indikasi keterlibatan pemilik media pada kasus tersebut. Pilihan jenis media tidak saja ditentukan ditentukan oleh kemampuan internal pengurus OMS, tetapi kondisi objektif dari sasaran informasi. Misalnya pemilihan internet akan kurang efektif jika yang menjadi sasaran tidak memiliki kemampuan untuk mengakses internet.

Tujuan dilakukannya pengawasan adalah untuk memastikan kegiatan berjalan sesuai rencana dan jika terjadi penyimpangan dapat segera diketahui dan diatasi. Namun untuk mengundang sebanyak mungkin pihak

yang terlibat, diperlukan sosialisasi dan publikasi hasil pengawasan melalui berbagai media, seperti poster, website, radio komunitas, media cetak, media sosial. Masing-masing media memiliki kelebihan dan kekurangannya. Pengurus OMS harus mengetahui media yang paling tepat dan sesuai dengan kondisi masyarakat.

Jika disebuah daerah terdapat komunitas akademik (misalnya perguruan tinggi), OMS perlu melibatkan mereka dalam pengawasan. Strategi ini penting dilakukan untuk sedikitnya tiga alasan. *Pertama*, komunitas akademik cenderung dihormati oleh berbagai pihak, tidak saja oleh OMS tetapi juga oleh masyarakat dan target pengawasan. Hal ini karena komunitas akademik –walaupun terlibat dalam pengawasan—dianggap sebagai pemenuhan panggilan akademis, bukan motivasi politik sebagaimana sering dituduhkan terhadap kelompok OMS. *Kedua*, komunitas akademik dapat menjadi jembatan dialog antara OMS dan subjek pengawasan. Keberadaan komunitas akademik dapat mengurangi ketegangan yang mungkin timbul antara OMS dengan pihak yang diawasinya. *Ketiga*, komunitas akademik dapat memberikan legitimasi akademis “objektif” atas pengawasan yang dilakukan oleh OMS.

Pelibatan komunitas akademik dalam proses pengawasan oleh OMS dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Secara langsung dapat dilakukan dengan melibatkan komunitas akademik dalam tim pengawasan. Secara tidak langsung dapat dilakukan dengan melakukan kajian bersama, dan lain sebagainya.

Gambar 1:

Tampilan Website Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) Wilayah Surakarta



## Model 2: OMS secara aktif melakukan pengawasan dan melaporkan hasil pengawasan kepada lembaga pengawas

Model 2 memiliki kemiripan dengan model 1, di mana peran OMS dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik cukup dominan. Yang membedakannya adalah hasil pengawasan diserahkan kepada lembaga pengawas seperti KPK, Inspektorat Jendral, Ombudsman, BPK dan lain sebagainya. Model ini dapat diterapkan di wilayah kabupaten/kota di mana fungsi lembaga pengawas telah berjalan dengan baik. Sebagai contoh, di Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaga Ombudsman Daerah telah menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas sekaligus sebagai lembaga penerima laporan masyarakat. Keberadaan lembaga pengawas ini menjadi lembaga penekan (*pressure institution*) yang akan mendampingi proses perbaikan penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik.

Peran OMS pada model ini utamanya terletak pada proses awal, yaitu proses pengawasan dan pengolahan hasil pengawasan. Sedangkan hasil akhir pengawasan akan ditindaklanjuti oleh lembaga pengawas yang berwenang. Oleh karena itu, model ini mensyaratkan beberapa hal seperti:

1. Kemampuan pengurus OMS untuk menentukan fokus pengawasan sekaligus terlibat dalam proses pengawasan.
2. Kemampuan mengolah hasil pengawasan, baik untuk konsumsi lembaga pengawas maupun untuk konsumsi masyarakat umum.
3. Hubungan kerja sama yang baik dengan lembaga pengawas.



Adapun proses pelaksanaan pengawasan pada model ini adalah sebagai berikut:

- a. Menentukan fokus pengawasan.

Ada banyak bidang pengawasan yang dapat dijadikan fokus oleh OMS. Penentuan fokus ini didasarkan pada kemampuan OMS seperti kapasitas internal pengurus OMS, ketersediaan dana operasional, keluasan jejaring informasi dan kerja sama dengan OMS lain, visi misi OMS, cakupan pengawasan dan lain sebagainya. Penentuan fokus juga didasarkan pada tahapan proses penyelenggaraan pelayanan publik, misalnya apakah akan mengawasi tahap perencanaan, pelaksanaan atau evaluasi.

- b. Membentuk Unit pengawasan.

Setelah fokus pengawasan terumuskan, langkah berikutnya adalah membentuk tim yang akan menjalankan pengawasan. Anggota tim idealnya adalah orang-orang yang menguasai bidang yang akan dipantau.

- c. Menjalin kerja sama dengan lembaga pengawas

OMS sebaiknya memetakan lembaga pengawas yang terkait dengan fokus pemantauan, misalnya pengawasan layanan kesehatan dilakukan oleh Ombudsman, pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh BPK dan lain sebagainya. Setelah pemetaan dilakukan, OMS sebaiknya menjalin kerja sama, baik formal maupun non-formal agar pelaporan hasil pengawasan sesuai tujuan.

- d. Mengolah data hasil pengawasan.

Setelah proses pengawasan dilakukan, langkah berikutnya adalah mengolah data hasil pengawasan. Data dikumpulkan melalui serangkaian kegiatan seperti menghadiri pertemuan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik, mewawancarai warga penerima layanan publik, survey, menyelenggarakan forum warga, dan lain sebagainya. Pengumpulan data sangat penting sebagai bukti kepada lembaga pengawas, khususnya jika terapat indikasi penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, data yang lengkap akan memudahkan lembaga pengawas untuk mengambil langkah seperlunya untuk mengatasi masalah.

Pengolahan data pengawasan dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai metode. OMS sebaiknya menyesuaikan pilihan metode ini dengan kemampuan organisasi dan sasaran laporan. Jika OMS tidak memiliki kemampuan untuk mengolah data ini, ada baiknya OMS bekerja sama

dengan OMS lain yang memiliki kemampuan ini. Selain memudahkan, kerja sama dengan OMS lain akan memperkuat dukungan laporan kepada lembaga pengawas.

e. Melaporkan kepada lembaga pengawas.

Tahap akhir dalam proses pengawasan model ini adalah melaporkan kepada lembaga pengawas. Ada beberapa strategi pelaporan yang dapat dipilih, yaitu:

- Laporan terbuka. OMS menyerahkan laporan hasil pengawasan kepada lembaga pengawas secara terbuka, diliput oleh media dan dihadiri oleh lembaga penyelenggara pelayanan publik yang diawasi. Strategi ini berdampak pada luasan cakupan berita oleh media massa dan munculnya tekanan eksternal kepada lembaga pengawas untuk segera menyelesaikan masalah. Strategi ini dapat dilakukan untuk laporan pengawasan yang sifatnya umum namun telah menjadi masalah bersama.
- Laporan Tertutup. OMS menyerahkan laporan hasil pengawasan kepada lembaga pengawas secara tertutup, misalnya dalam pertemuan yang dihadiri oleh peserta terbatas. Strategi ini dilakukan khususnya untuk masalah yang sifatnya rahasia atau untuk melindungi identitas korban seperti pengidap HIV/AIDS, korban perkosaan di bawah umur, kasus malapraktek atau jika pelapor merasa keamanannya terancam.

Untuk memperlancar proses pengawasan, OMS sebaiknya menggunakan berbagai media sesuai kemampuannya. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah berkembang dengan pesat sehingga jika digunakan dengan baik, mempermudah pengawasan. Sebagai contoh Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengembangkan SMS gateway sebagai media pemantauan layanan kesehatan di Yogyakarta. Warga dapat mengirimkan informasi mengenai pelayanan di Rumah Sakit atau Puskesmas melalui SMS untuk diteruskan kepada lembaga terkait. Sama dengan model 1, pemilihan media pada model ini dilakukan berdasarkan kemampuan pengurus OMS dan sasaran media.

Gambar 2:  
Tampilan Website Lapori! Yang dikelola oleh UKP4



**Model 3. OMS memfasilitasi publik untuk aktif melakukan pengawasan dan melaporkan hasilnya.**

Tidak semua hal yang terkait dengan pengawasan harus dilakukan secara mandiri oleh OMS, khususnya di wilayah kabupaten/kota yang warnanya berpendidikan tinggi. Model 3 meletakkan peran pengawasan dan pelaporan hasil pengawasan di pundak publik. OMS hanya bertindak sebagai fasilitator, khususnya pada tahap pengolahan hasil pengawasan.

Di beberapa wilayah seperti Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan tempat lain yang dianggap sebagai kota pendidikan, publik, baik warga asli maupun pendatang, umumnya cukup kritis jika terjadi penyimpangan pelayanan publik. Tingkat pendidikan yang tinggi ditambah akses terhadap informasi yang relatif mudah, memungkinkan warga untuk melakukan pengawasan. Sebagai contoh, di media sosial seperti twitter dan facebook, telah bermunculan akun yang dibuat sebagai media pelaporan penyimpangan pelayanan publik misalnya @klikjkt. Mereka yang terdidik juga mampu melaporkan penyimpangan tersebut melalui akun-akun personal mereka. Persoalannya adalah, laporan atas penyimpangan pelayanan publik ini tidak terkoordinir dengan baik, sehingga penyelesaian masalah tidak dapat tercapai. Di sinilah peran OMS menjadi penting.

Gambar 2:  
Tampilan Website Klik Jakarta



Bagi OMS yang berada di wilayah kabupaten /kota yang memiliki warga yang kritis pemikirannya, menjadi fasilitator adalah salah satu cara berpartisipasi dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun proses pelaksanaan pengawasan oleh OMS pada model ini adalah sebagai berikut:

1. Warga melaporkan dugaan penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik melalui berbagai media. Proses pelaporan dapat dilakukan melalui akun personal di media sosial, mengirim surat keluhan kepada OMS/lembaga penyelenggaraan pelayanan publik, mengirim surat pembaca dan lain sebagainya. Untuk menghindari aduan pencemaran nama baik, khususnya bagi mereka yang melaporkan melalui internet, warga perlu mempelajari UU Internet dan Transaksi Elektronik (UU ITE).<sup>1</sup>
2. OMS mengumpulkan informasi tersebut dan mengolahnya menjadi laporan yang enak dibaca. Penting diingat bahwa tingkat pemahaman publik terhadap isu yang diawasi sangat beragam. Maka informasi harus dikemas dalam format yang mudah dipahami masyarakat awam. Contohnya, menggunakan infografis untuk menyampaikan data-data yang kompleks.
3. Publik menyebarkanluaskannya.

<sup>1</sup> UU ITE adalah undang-undang yang mengatur kebebasan menyampaikan pendapat melalui internet dan bagaimana transaksi elektronik.

Metode pengawasan dapat dilakukan antara lain:

1. Kampanye. Metode kampanye perlu dilakukan oleh OMS terutama untuk mengenalkan kepada warga pentingnya mengawasi pelayanan masyarakat sesuai fokus pengawasan. Kampanye dapat dilakukan dengan membuat poster, selebaran, stiker atau memanfaatkan media massa seperti televisi, radio atau koran. misalnya dengan melakukan talkshow, menulis opini atau memasang iklan layanan masyarakat.
2. Penyelenggaraan pendidikan populer. Pendidikan populer yang dimaksud dalam buku ini adalah serangkaian kegiatan belajar bersama dengan model pendidikan orang dewasa, di mana problem solving adalah salah satu metode utama. Pendidikan orang dewasa mensyaratkan adanya keaktifan peserta pembelajar. Terkait dengan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, model pendidikan populer dilakukan oleh OMS dan warga dengan menyajikan berbagai contoh kasus dan cara menangani masalah tersebut.
3. Pelatihan. Mengingat peran aktif pengawasan terletak di pundak warga, OMS perlu melakukan upaya penguatan kapasitas komunitas/warga untuk memantau dan menyebarkan hasil pengawasan. Warga perlu mendapat pengetahuan mengenai bidang-bidang pelayanan publik dan bagaimana melakukan pengawasan tersebut. Misalnya dengan memberikan pelatihan penganggaran yang sensitif gender sebagaimana yang dilakukan oleh IDEA Yogyakarta atau pelatihan pemantauan tayangan program televisi oleh kelompok masyarakat melek media.
4. Penyediaan referensi atau panduan. Peran aktif warga dalam melakukan pengawasan telah banyak dilakukan di berbagai belahan dunia. Mempelajari bagaimana warga di negara/kota lain mengawasi pelayanan publik akan sangat membantu untuk menentukan pola pengawasan di wilayah kita. Selain itu, beberapa lembaga penyelenggara pelayanan publik telah memiliki panduan pengawasan. mempelajari panduan ini akan sangat membantu warga untuk menentukan apa dan bagaimana melakukan pengawasan yang efektif. Oleh karena itu, OMS sebaiknya menyediakan referensi atau panduan bagi warga kemudian bersama-sama mereka menentukan metode yang paling sesuai dengan kebutuhan.



sangat membantu untuk menentukan pola pengawasan di wilayah kita. Selain itu, beberapa lembaga penyelenggara pelayanan publik telah memiliki panduan pengawasan. mempelajari panduan ini akan sangat membantu warga untuk menentukan apa dan bagaimana melakukan pengawasan yang efektif. Oleh karena itu, OMS sebaiknya menyediakan referensi atau panduan bagi warga kemudian bersama-sama mereka menentukan metode yang paling sesuai dengan kebutuhan.

5. Menjalin kerja sama dengan media massa. Untuk membesar gaung dan meningkatkan partisipasi warga, kerja sama dengan media massa adalah langkah penting yang harus dilakukan oleh OMS. Peran vital media sebagai sarana penyebarluasan informasi telah terbukti dalam sejarah pengawasan pelayanan publik. Jalinan kerja sama ini sangat bermanfaat misalnya dalam kampanyenya.

Untuk memudahkan proses pengawasan, ketiga pihak perlu memanfaatkan berbagai media dalam setiap proses pengawasan. Penggunaan SMS gateway, website, media sosial, hotline pengaduan, fax, kotak surat atau email harus dimanfaatkan dengan baik agar proses pengawasan berjalan lancar.

Meski umumnya masyarakat telah memiliki kemampuan untuk melakukan pelaporan, perlu dilakukan serangkaian kegiatan penguatan kapasitas untuk melakukan pengawasan. Kegiatan ini sangat penting untuk dilakukan karena beberapa jenis pelayanan publik berubah dari waktu-waktu, sehingga memerlukan pengetahuan dan ketrampilan yang cukup. Sebagai contoh, aturan atau undang-undang mengenai jaminan kesehatan untuk masyarakat miskin sering mengalami perubahan seiring perubahan kebijakan pemerintah. Pengetahuan yang cukup mengenai hal ini akan memudahkan proses pengawasan.

Gambar 4:

Nomor SMS gateway Pengaduan Layanan Kesehatan di Daerah Istimewa Yogyakarta



## BAB IV PENUTUP

### **Pelayanan Publik sebagai ukuran keberhasilan Kinerja pemerintah**

Pelayanan publik merupakan salah satu indikator utama keberhasilan pemerintah sebuah negara dalam kinerjanya. Peningkatan pelayanan publik selalu erat dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat dalam setiap visi misi kepala pemerintahan baik ditingkat nasional maupun daerah. Pelayanan yang diberikan oleh negara terhadap masyarakatnya dapat dikatakan pula sebagai substansi penting yang kemudian menjadi dasar lahirnya reformasi birokrasi yang tujuannya tidak lain adalah demi terselenggaranya jaminan terhadap pelayanan publik itu sendiri berdasarkan atas keadilan.

Pelayanan publik yang baik ditentukan oleh para penyedia pelayanan (beserta manajernya) yang menggunakan sebuah prinsip inti bahwa mereka ada untuk melayani kepentingan warga dan para pengguna dengan sistem penyelenggaraan pelayanan mereka. Kebutuhan dasar ini penting dicantumkan didalam peraturan yang memandu penyelenggaraan pelayanan termasuk standar pelayanan. Pelayanan publik yang baik memiliki struktur, mekanisme, prosedur dan prosedur perencanaan, penyelenggaraan dan pengawasan yang baik, serta memastikan warga dan organisasinya terlibat didalam proses tersebut. Penyelenggaraan pelayanan harus bersifat adil dan tersedia untuk semua warga apapun status, jenis kelamin dan posisi mereka didalam masyarakat. Pelayanan publik yang baik disampaikan hingga pada kualitas yang tinggi, tanggap dan sesuai dengan kebutuhan warga yang dilayani.

Penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikatakan berhasil jika mempertimbangkan beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut memengaruhi sisi masyarakat sipil, sisi pemerintah dan realitas interaksi diantara keduanya (Rooney, 2013). Berdasarkan diskusi yang dilakukan oleh Access, bersama para praktisi OMS, Rooney menyatakan bahwa tidak ada jalan pintas sebagai prasyarat

untuk sukses. Sebagai contoh, lebih mudah untuk bekerja dengan seorang Kepala Daerah (Bupati) yang pro perubahan atau bekerja dengan OMS yang telah ada.

Menurut Rooney (2013), faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik ini tidak harus ada pada awalnya, tetapi dapat dikembangkan dari waktu ke waktu. Meskipun tidak linier, secara umum pengembangan faktor penentu keberhasilan tersebut mengikuti empat fase, yaitu: inisiasi, aksi, pelembagaan dan keberlanjutan. Fase inisiasi melibatkan wacana perubahan, seperti apa yang diperlukan dan menghasilkan sebuah komitmen untuk memulai cara baru dalam bekerja. Ini diikuti dengan praktik yang meletakkan komitmen kedalam sebuah aksi melalui pengembangan kapasitas, uji coba, proyek percobaan dsb. Ketika praktik-praktik yang baru memperlihatkan sukses serta didukung adanya peraturan dan kebijakan. Keberlanjutan dijamin ketika perubahan yang terlembagakan menjadi norma baru. Tidak hanya sekedar tertuang didalam peraturan tetapi menjadi "cara melakukan usaha". Masing-masing faktor sukses dibawah berjalan melalui tahapan yang sama meskipun berbeda kecepatannya tergantung pada konteks lokal.

### Partisipasi OMS sebagai ukuran dalam demokrasi

Terdapat bukti yang signifikan baik di Indonesia maupun ditempat lain bahwa warga yang aktif dan organisasinya (masyarakat sipil) tidak hanya dapat mempengaruhi, tetapi juga kritis terhadap peningkatan yang berkelanjutan didalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ada beberapa studi yang melihat peran masyarakat sipil dalam peningkatan pelayanan publik. Secara umum, dokumen tersebut, baik studi kasus maupun laporan-laporan menggarisbawahi pentingnya pelaku masyarakat sipil (meskipun beberapa organisasi, khususnya World Bank dan Lembaga Donor, melihat Organisasi Masyarakat Sipil sebagai kelompok kepentingan publik (LSM-LSM) yang berhadapan dengan warga dan organisasinya) di tiga wilayah fungsional utama:

- Advokasi-promosi kebijakan dan perilaku yang memastikan bahwa semua warga mendapatkan pelayanan yang paling berkualitas di semua tingkatan, dimana pelayanan tersedia, mudah didapatkan, dan murah baik oleh perempuan, kaum miskin, anak-anak dan kelompok terpinggirkan lainnya.
- Pengawasan-monitoring penyelenggaraan pelayanan publik, melalui mekanisme yang jelas seperti halnya pusat pengaduan warga, survey

kepuasan, forum warga dsb. Memastikan bahwa penyedia pelayanan menangani kasus dan isu-isu pelayanan publik secara positif.

- Aksi Langsung; penyelenggaraan pelayanan oleh organisasi warga, pengembangan infrastruktur, mobilisasi sumber daya lokal dan modal sosial didalam mendukung penyelenggaraan pelayanan yang inklusif dan efektif, penyelenggaraan informasi mengenai hak-hak pelayanan publik, sistem dan prosedur dan perubahan perilaku warga terhadap isu-isu sosial tertentu (kesehatan dan pendidikan, sebagai contoh) dan penggunaan fasilitas.

Tiga wilayah utama ini penting untuk menjamin bahwa warga memiliki akses terhadap pelayanan publik yang berkualitas tinggi. Sementara tiga wilayah ini jelas, masih terdapat tumpang tindih dan sinergi diantara mereka. Mekanisme pengawasan memberikan bukti bagi kerja advokasi mengenai tingkat yang lebih strategis; yaitu, mempengaruhi kebijakan dan perilaku. Advokasi yang berhasil memerlukan pelaksanaan yang efisien dan efektif. Aksi yang bersifat langsung melalui penyebaran informasi dan peningkatan akses, mendorong warga untuk menggunakan mekanisme penyelenggaraan pelayanan akhirnya menyumbangkan usulan-usulan terhadap perbaikan kebijakan dan perilaku, dan memberikan umpan balik kepada pemerintah mengenai kualitas sistem penyelenggaraan dan kemudahan aksesnya.

### Model keterlibatan MS dalam monitoring Pelayanan Publik akan sesuai dengan konteks struktural maupun fungsional.

Lembaga penyelenggaraan pelayanan publik sebagai sistem, membawa perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan. Sistem bersifat kompleks, terdiri dari berbagai unsur yang luas, cenderung kearah stabilitas (status quo) dan sehingga lebih cenderung mereferensikan diri sendiri. Berbagai masukan dari luar sistem akan diserap, dicerna dan menghasilkan perubahan (capaian). Perubahan ini pada dasarnya mudah diketahui, tetapi dampaknya tergantung pada tingkat pemahaman terhadap sistem yang dapat diperkirakan sebelumnya.

Sistem manusia terdiri dari tujuan, kepemimpinan, budaya, masyarakat, sub sistem dan peraturan. Semua unsur ini ada, baik secara formal maupun informal. Sebagai contoh, sebuah lembaga pelayanan publik akan memiliki tujuan resmi terhadap penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas dan sebuah tujuan yang tidak resmi atau bayangan tentang peningkatan kekuasaan dan pengaruh didalam keseluruhan birokrasi pemerintah. Tujuan tersebut dapat saling mendukung atau

saling bertentangan. Sebuah LSM mungkin akan memiliki tujuan pemberdayaan masyarakat tetapi tujuan tidak resminya adalah daya tahan hidup. Kekuatan relatif dari tujuan resmi dan tidak resmi (serta pada tingkat mana dua hal itu saling menguatkan atau bertentangan) akan secara signifikan berdampak pada bagaimana intervensi eksternal dan masukan-masukan dipahami, diterjemahkan dan digunakan.

Memastikan keterlibatan OMS dan warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah hal penting yang harus dilakukan. Meski demikian, perlu dipahami bahwa keberhasilan pengawasan pelayanan publik sangat tergantung pada banyak hal. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya, faktor penentu keberhasilan tersebut sangat berbeda di satu wilayah dengan wilayah lain. Namun demikian, perlu diingat bahwa warga adalah bagian dari sistem ini. Keberadaan mereka memainkan peran yang penting, tidak hanya sebagai "penerima" pelayanan tetapi juga sebagai pihak yang memantau dan mengawasi, sebagai pihak yang memperjuangkan perubahan terhadap kebijakan dan praktik-praktik pelayanan, serta sebagai penyedia pendukung dari pelayanan itu sendiri. Peran warga dan organisasinya biasanya tidak dianggap atau diakui sebagai bagian dari sistem tetapi lebih sebagai sesuatu yang terpisah; "sasaran" dari mekanisme penyelenggaraan pelayanan itu sendiri. Padahal, warga tidak pasif di dalam proses perubahan, mereka bukanlah "obyek" dari penyelenggaraan pelayanan publik. Warga menjadi partisipan yang aktif. Warga yang aktif penting bagi suksesnya perubahan perilaku dan kebijakan. Warga yang aktif sadar akan hak-haknya, memahami proses dan sistem penyelenggaraan pelayanan publik, terorganisir dan berkeinginan untuk bertindak untuk memperbaiki sistem dan perilaku tersebut. Warga yang aktif tidak duduk "di luar" sistem yang menuntut pelayanan yang berkualitas, tetapi melalui organisasi mereka didalam proses yang membawa perubahan yang diinginkan. Oleh karena itu, menyingkirkan warga dan organisasinya dari analisa sistem seringkali berakibat pada intervensi yang terlalu sederhana dan terlalu tehnis untuk tujuan "perbaikan" penyelenggaraan pelayanan. Memahami warga sebagai unsur yang sangat penting didalam sistem dapat mengarahkan terjadinya intervensi yang lebih kreatif yang dapat merajut energi yang kreatif dan modal sosial dari organisasi warga.

Bagi OMS untuk memicu perubahan dalam sistem yang rumit seperti halnya pelayanan publik, model input-output yang sederhana (seperti halnya *logical frame*) tidak cukup untuk merangsang perubahan. Apa yang diperlukan adalah:

- Sebuah pemahaman dan pengakuan bahwa sistem adalah kompleks dan sesuatu yang tidak dapat secara penuh diketahui dan diperkirakan;
- Pemetaan sistem yang menyeluruh melihat pada semua unsur utama, mengembangkan sebuah pemahaman yang lebih dalam terhadap unsur-unsur tersebut dan bagaimana mereka berinteraksi baik secara resmi maupun tidak resmi. Ini termasuk keinginan untuk terus memperbarui "peta" dari waktu ke waktu ketika pengetahuan-pengetahuan baru muncul;
- Rancangan berbagai strategi berdasarkan pada pemahaman (sebagian) dari sistem untuk merangsang atau mengganggu sistem kedalam aksi;
- Refleksi rutin tentang apa yang berfungsi dan tidak berfungsi, mengapa ya dan mengapa tidak, dan merubah strategi untuk meningkatkan kemungkinan perubahan yang berkelanjutan. Hal ini harus dilakukan didalam konteks sistem secara keseluruhan dan tidak hanya bermain-main dengan masing-masing sub sistem dan mekanisme.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dahlan, Alwi, dkk. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Menteri Negara Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara. 1998. Surat Edaran Menko Wasbangpan Nomor 56/MK.WASBANGPAN/98 Tahun 1998 Tentang Penataan dan Perbaikan Pelayanan Umum. Jakarta.
- Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 2003. Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum. Jakarta.
- Normann. 1991. *Service Management*. Chicester, England: Wiley & Son.
- Nurhasyim. 2004. "Pengembangan Model Pelayanan Haji Departemen Agama Berdasarkan Prinsip Reinventing Government Yang Berorientasi Pada Pelanggan di Kabupaten Gresik." Tesis. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga
- Republik Indonesia. 2007. *Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sutopo dan Suryanto, Adi. 2003. *Pelayanan Prima*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik, Pembaruan*, 2005.