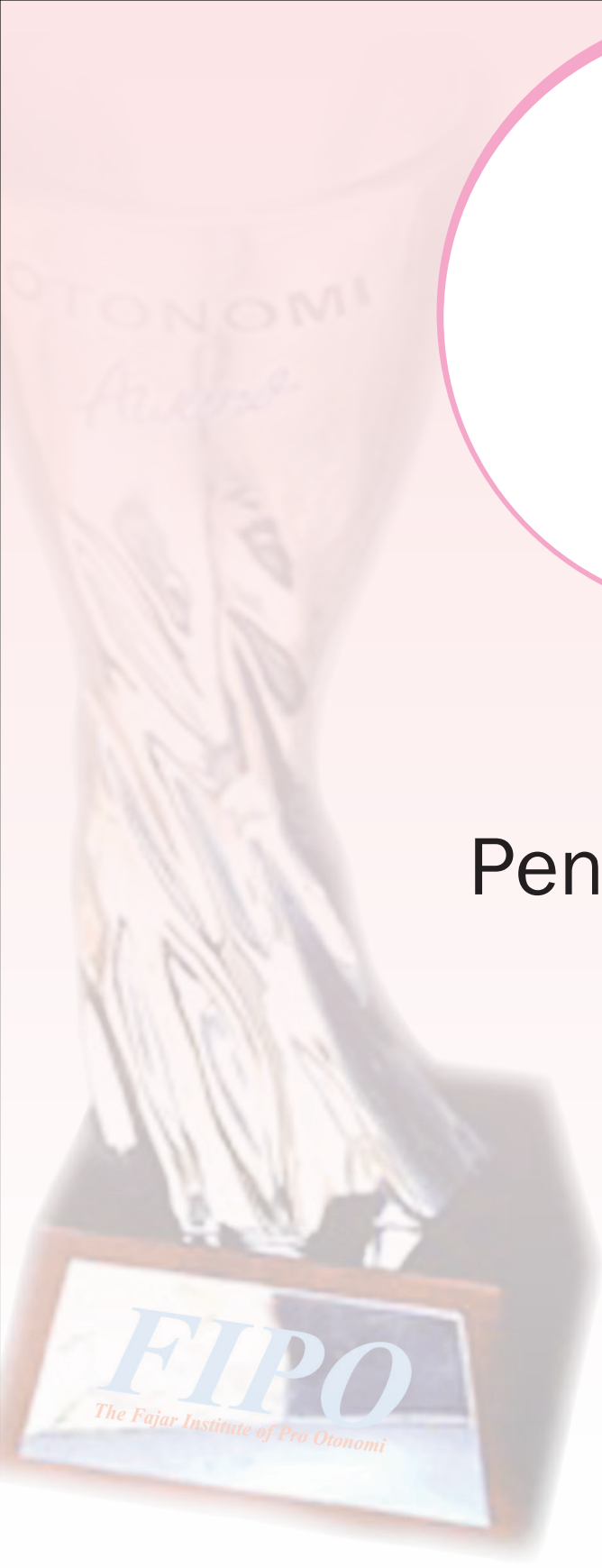




Bab 1

Pendahuluan



Landasan Filosofi Program

Inovasi, Kemajuan Otonomi Daerah

Dalam ruang otonomi yang makin bebas, ditandai dengan pelimpahan kewenangan dan penyerahan urusan yang luas, sedikit banyak telah mendorong daerah untuk merestorasi pola pembangunan agar terus bergerak maju dan berkembang. Pola konvensional dan sektoral yang terbukti tak ampuh menjadi konstruksi kemajuan, sudah sepatutnya didesain dan dikembangkan ulang. Kerangka dasar pembangunan sudah seharusnya dikonstruksi dengan desain inovatif, holistik serta berciri interkoneksi agar menjadi pijakan sekaligus katalisator kemajuan.

Program dengan ide cerdas, kerja kreatif, partisipatif dan berkesinambungan adalah sebuah keharusan dalam kerangka otonomi. Karenanya komposisi program inovatif harus berbanding lurus dengan kewenangan yang makin besar. Idealnya, dengan kebebasan yang dilimpahkan maka tujuan kemajuan akan berjalan beriringan. Inilah cita-cita mulia otonomi daerah, menjadi jalan tengah yang membawa ranah kebebasan seiring sejalan dengan kemajuan yang didambakan.

Mengapa inovasi sesuatu yang penting dalam otonomi? Sebab inovasi merupakan cara baru dalam praktik tata kelola pemerintahan. Inovasi yang merupakan daya guna segala potensi dalam mengatasi masalah dengan cara cerdas, kreatif, dan berkesinambungan adalah gambaran kemajuan yang terupaya secara bebas. Menilai kemajuan otonomi dalam ukuran inovasi, berarti menilai seberapa jauh kebebasan yang dimiliki daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas dalam menyasati segala keterbatasan dengan mengoptimalkan segala bentuk keunggulan yang dimiliki daerah. Dengan kata lain, inovasi merupakan tolok ukur paling efektif menilai kemajuan.

Kemajuan itu pada dasarnya harus dikabarkan, sebagai motivasi dan penghargaan bagi mereka yang berbuat agar menjadi pelecut semangat untuk berbuat lebih. Selain itu, pemberitaan program inovatif sekaligus sebagai diseminasi informasi bagi yang belum berbuat, agar menjadi motivasi untuk terus maju berkembang. Diseminasi informasi juga menjadi pembanding, dimana otonomi tidak melulu menghadirkan berita kemerosotan pembangunan daerah. Otonomi dengan segala kelebihan dan kekurangannya telah menjadi pintu gerbang kemajuan dengan lahirnya beragam program inovatif dari daerah.

Program inovasi yang selama ini masih terkebiri dengan massifnya pemberitaan negatif tentang pemerintah daerah, harus mendapat penjelasan sekaligus praktik nyata. Di tengah zaman yang berkembang melesat dari perkiraan, pemberitaan kemajuan memerlukan wadah yang berimbang.

The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO) memiliki posisi strategis mengambil peran untuk ikut serta menjadi salah satu corong penyampai kemajuan kabupaten/kota. Hal ini karena, FIPO terbentuk atas prakarsa Harian Fajar sebagai pelopor media surat kabar terbesar di Sulawesi Selatan (Sulsel). Melalui medium Otonomi Awards (OA) program inovasi daerah di Sulsel diapresiasi secara proporsional dan disebarluaskan dengan harapan mampu memotivasi, menginspirasi, dan memacu kreasi serta inovasi yang lebih baik.

Otonomi Awards lahir, diinisiasi dengan optimisme bahwa keberhasilan pembangunan dicapai melalui karya kreatif dan inovatif, dilandasi pondasi bahwa setiap proses keberhasilan pembangunan itu mutlak untuk terus dikabarkan. Otonomi Awards sebagai sebuah rekayasa sosial hadir sebagai suplemen penyeimbang akan kemajuan-kemajuan daerah, terlebih inovasi merupakan sebuah terobosan. Terobosan yang menggambarkan paduan kreativitas dan kecerdasan untuk keluar dari masalah yang dihadapi, baik karena masalah keterbatasan sarana ataupun kecenderungan keluar dari kungkungan program yang biasa-biasa saja. Mengabarkan kemajuan melalui medium festival inovasi, akan meminimalkan distorsi informasi kemajuan daerah yang sering dipandang sebelah mata.

Inovasi, Festival Para Pemenang

Otonomi Awards hadir sebagai stimulan daerah agar mengembangkan karya kreasinya. Inilah mengapa metode yang diusung adalah kompetisi. Daerah diarahkan untuk terus berkembang dengan menempatkan dalam ruang yang beratmosfer persaingan. Bukankah sudah menjadi siklus hidup, bahwa dengan persaingan (yang berlandas norma-norma positif tentunya) akan menumbuhkan semangat belajar dan bergerak maju yang lebih terbuka dan progresif.

Ruang yang dikonstruksi The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO) lebih dari sekadar perlombaan. Sebuah festival tepatnya. Otonomi Awards adalah festival bagi penyelenggara pemerintahan daerah pada 24 kabupaten dan kota se-Sulawesi Selatan. Festival untuk memberikan rewards atas upaya dan kinerja yang telah dicapai kabupaten/kota. Dikategorikan festival karena menjadi ajang pertemuan seluruh bupati/wali kota dan para satuan kerja perangkat daerah (SKPD) se-Sulsel.

Ajang yang menghadirkan lebih dari iklim kompetitif semata, karena juga membawa daerah dalam ranah kebersamaan yang dilandasi semangat berke-majuan. Semangat mengkomunikasikan kemajuan satu sama lain. Semangat yang membawa daerah menjadi pembelajar. Oleh karenanya, pada dasarnya setiap daerah yang berpartisipasi adalah para pemenang.

Otonomi Awards memang ditujukan tidak hanya sebagai ruang munculnya beragam inovasi, akan tetapi juga mengarahkan agar tercipta diskursus antar sesama pelaku pembangunan. Pertukaran informasi, transfer pengetahuan dan terciptanya efek penularan yang dianggap baik adalah substansi dari setiap rangkaian kegiatan. Terlebih jika terjadi penumbuhkembangan program menjadi sesuatu yang lebih baik.

Monitoring dan Evaluasi Otonomi Daerah

Program utama Otonomi Awards adalah monitoring dan evaluasi (monev) pelaksanaan otonomi dan kemajuan daerah. Ini bukan monev biasa karena pemeringkatan yang dilakukan bukan semata untuk mendapatkan daerah yang berhasil atau yang belum berhasil meraih trofi. Lebih dari itu, Otonomi Awards adalah suatu cara memantau pelaksanaan otonomi khususnya yang terkait dengan perencanaan, pembahasan, dan pelaksanaan program pemerintahan daerah.

Esensi monev adalah sebagai masukan demi menyempurnakan program atau kegiatan yang sedang berlangsung. Bagi para pengambil kebijakan, hasil monev akan menjadi gambaran pencapaian atas kerja keras mereka dan menjadi masukan yang berharga untuk perbaikan dan penyempurnaan program-programnya. Dengan demikian, keberadaan monev sangat penting karena menyediakan informasi yang relevan bagi para pembuat kebijakan (*policy*

makers) tentang suatu program baik dari sisi kualitas operasional dan efektivitas anggaran maupun sisi potensi pengembangan di masa yang akan datang.

Dalam konteks implementasi otonomi daerah, monev dilakukan untuk menilai sejauh mana konsep tersebut dijalankan secara baik oleh kabupaten/kota sebagai lokus otonomi daerah. Pemantauan ini akan mencari tahu bagaimana pemerintah daerah menerjemahkan otonomi bukan semata dari tafsir konvensional bahwa otonomi adalah kewenangan politik. Monev dalam kegiatan Otonomi Awards FIPO akan menggali pemahaman pemerintah daerah tentang otonomi sebagai kewenangan administrasi daerah untuk mengelola pemerintahan dan pembangunan sendiri.

Objek monev FIPO kaitannya dengan kinerja pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah adalah segala bentuk kebijakan dan program yang sedang berlangsung. Misalnya, apakah program layanan publik telah menjangkau seluruh lapisan masyarakat, apakah pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan program, atau apakah pemerintah daerah dalam merencanakan program berupaya memaksimalkan potensi yang dimiliki, baik potensi sumber daya alam maupun potensi sumber daya manusia.

Karena itu untuk mendapatkan hasil maksimal yang akan mendorong perbaikan implementasi otonomi daerah di Indonesia, lebih khusus lagi di Sulawesi Selatan, maka metodologi monev yang digunakan juga harus menilai persepsi masyarakat sebagai penerima manfaat dari otonomi daerah. Secara substantif, pelibatan masyarakat untuk menilai program pemerintah daerah memiliki efek ganda seperti munculnya kepedulian dan daya kritis masyarakat untuk terlibat secara aktif mengajukan, melaksanakan, dan mengawasi suatu program. Sikap proaktif masyarakat tersebut tentu saja akan memengaruhi budaya kerja penyelenggara pemerintahan daerah untuk lebih bertanggung jawab.

Monev FIPO mengembangkan sistem monitoring evaluasi kompetitif partisipatif atau disingkat Simonev Komparatif. Kata komparatif untuk menjelaskan bahwa sistem ini menilai banyak entitas yang satu sama lain diperbandingkan untuk mendapatkan yang terbaik. Oleh karena itu, Otonomi Awards yang dilaksanakan FIPO dikemas sedemikian rupa untuk menjadi ajang kompetisi bagi penyelenggara pemerintah kabupaten/kota, sedangkan partisipatif berarti masyarakat dilibatkan dalam memberikan penilaian.

Desain Otonomi Awards memang secara sengaja dirancang agar tumbuh sikap inovatif dari masyarakat dan pemerintah. Dengan memberikan ruang bebas untuk seluruh kabupaten dan kota untuk berkompetisi dalam ajang ini secara otomatis merangsang berkembangnya gagasan-gagasan baru di kabupaten dan kota. Namun demikian, dengan sistem monev kompetitif-partisi-

patif yang digunakan niscaya tidak akan melahirkan para pemenang trofi yang cepat berpuas diri, juga tidak akan melemahkan daerah yang belum berhasil meraih trofi. Dalam sistem ini, setiap daerah yang sukses meraih trofi akan terus didorong melakukan inovasi program dalam rangka mempertahankan prestasi sebelumnya. Sedangkan yang belum berhasil juga akan dimotivasi untuk melakukan perbaikan-perbaikan program. (*)

Metodologi

The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO) dibentuk untuk melakukan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota melalui penganugerahan Otonomi Awards. Layaknya pemberi penghargaan lainnya, FIPO dalam menentukan nilai akhir dan ranking kabupaten/kota peraih Otonomi Awards (OA) menggunakan metode atau acuan yang telah didesain berdasarkan porsi penilaian.

Pelaksanaan penilaian OA melalui monev terdiri atas beberapa tahapan yang mesti dilakukan, mulai dari pencarian program inovasi hingga perankingan. Tahapan-tahapan tersebut merupakan proses berkesinambungan yang saling berkaitan satu sama lain dan merupakan bagian yang terintegrasi dalam satu bagian sistem penilaian. Adapun komponen utama penilaian FIPO, yaitu inovasi, survei publik, dan eksisting data. Ketiga komponen inilah yang menjadi dasar penentuan *ranking*.

Inovasi

Otonomi daerah membawa pengaruh mendasar bagi penyelenggaraan pemer-

intahan. Pengaruh tersebut adalah pada kemandirian dan kebebasan yang serta merta dalam genggaman kabupaten/kota.

Kemandirian, terutama kabupaten/kota dengan modalitas kecil, berkonsekuensi pada timbulnya beban penyelenggaraan pemerintahan. Namun, beban yang timbul itu dapat diatasi dengan kebebasan yang dimiliki. Kebebasan akan mendorong kabupaten/kota menyusun program dan kebijakan cerdas berbasis potensi lokal. Sasarannya, program inovatif bisa lahir sehingga kabupaten/kota mampu menyiasati keterbatasan sekaligus keluar dari permasalahan yang dihadapi.

Bagaimana FIPO menemukan program inovasi? Tahap wawancara mendalam (*indepth interview*) menjadi awal pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang berfungsi sebagai pembuka informasi sekaligus pintu masuk untuk mengetahui program-program inovasi daerah. Dikatakan mendalam karena menggali informasi yang sedetail-detailnya melalui informan kunci, seperti bupati/walikota, kepala SKPD, staf, terutama penanggung jawab program daerah. Informasi yang disampaikan harus didukung dokumen-dokumen terkait program itu sendiri. Dokumen dapat meliputi surat keputusan (SK) perancangan program, laporan penganggaran, peraturan daerah, dan data hasil program yang sekaligus sebagai payung hukum dan menjadi pegangan yang valid.

Peneliti FIPO akan berada di daerah selama beberapa hari untuk melakukan penggalian informasi secara mendalam dan menyeluruh. Pengertian mendalam karena peneliti tidak sekadar menggali inovasi program, peneliti juga melakukan verifikasi melalui observasi lapangan atas informasi yang disampaikan para informan. Dilaksanakannya observasi menjadi satu rangkaian informasi yang utuh, baik dari segi latar belakang program, teknis pelaksanaan, hasil, dan yang terpenting kesinambungan program itu sendiri.

Program inovasi yang dipilih untuk diikuti dalam penilaian OA merupakan program yang mempunyai korelasi dengan tiga parameter utama FIPO yakni kehidupan ekonomi, pelayanan publik, dan performa politik lokal. Parameter-parameter tersebut mencakup beberapa indikator seperti pertumbuhan ekonomi, pemerataan ekonomi, serta pemberdayaan ekonomi dan pengentasan kemiskinan pada parameter kehidupan ekonomi (Tabel.2). Parameter pelayanan publik mencakup indikator layanan pendidikan, layanan kesehatan, serta layanan administrasi kependudukan dan perizinan (Tabel.3). Sedangkan untuk parameter performa politik lokal mencakup indikator partisipasi publik dan akuntabilitas publik (Tabel.4). Masing-masing indikator memiliki isu strategis yang mencerminkan titik berat program.

Selain parameter utama tersebut, pada OA 2013 terdapat dua parameter khusus yakni layanan air minum dan layanan sanitasi. Masalah sanitasi dan air minum adalah masalah global. Dalam tujuan pembangunan milenium 2015

(*milenium development goals/MDGs*) telah ditetapkan salah satu targetnya yakni akses masyarakat terhadap air minum dan sanitasi yang layak. Parameter khusus layanan air minum, menitikberatkan pada pengelolaan air minum oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), sedangkan pada layanan sanitasi, fokus penilaian FIPO adalah sanitasi air limbah rumah tangga.

Setiap daerah tentunya berupaya untuk menyukseskan tercapainya tujuan tersebut, tidak terkecuali kabupaten/kota se-Sulawesi Selatan. FIPO berupaya membantu Pemerintah Indonesia pada umumnya dan pemerintah kabupaten/kota Sulawesi Selatan pada khususnya meraih kemajuan untuk mencapai target MDGs. Penjelasan lebih detail mengenai parameter khusus ini, dibahas tersebndiri pada Bab 5.

Menilai program dari sejumlah indikator dan parameter khusus di atas, dalam kata kunci inovasi tentu memiliki kriteria dan standar tertentu. Dalam bingkai FIPO, terdapat empat tingkatan dan standar inovasi, yaitu kreatif, strategis, produktif, dan berkelanjutan. Artinya, inovasi adalah buah dari proses kreatif yang semakin bermakna jika memiliki nilai strategis, berpotensi produktif serta menjamin keberlanjutan.

Tabel 1.

Tingkatan Inovasi Program Pembangunan Pemerintah Daerah					
Tingkatan Inovasi	Range Nilai	Baik		Baik	
		Ide Cerdas	Implementatif	Efek Jangka Pendek	Efek Jangka Panjang
Kreatif	21-40	V	-	V	-
Strategis	41-60	V	-	V	V
Produktif	61-80	V	V	V	-
Berkelanjutan	81-100	V	V	V	V

Standar inovasi kreatif adalah adanya gagasan yang cerdas meski belum menunjukkan praktik nyata di lapangan, namun berpotensi menghasilkan efek jangka pendek yang positif. Inovasi yang dianggap strategis bila dari segi gagasan tergolong cerdas dan memiliki kemungkinan untuk dikembangkan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang, meski demikian masih belum implementatif di lapangan. Inovasi dikatakan produktif karena gagasannya telah dilaksanakan di lapangan sesuai harapan, memberi dampak secara jangka pendek meski belum cukup meyakinkan untuk jangka panjang. Sedangkan inovasi yang berkelanjutan adalah inovasi dengan ide cerdas yang implementatif, tidak hanya berefek jangka pendek tetapi juga jangka panjang.

Survei Publik

Penilaian tidak hanya difokuskan pada program inovasi saja, tetapi juga ingin melihat bagaimana persepsi masyarakat terhadap program daerah. Saat ini survei merupakan alat ukur paling terpercaya untuk memberikan gambaran nyata persepsi masyarakat. Survei publik menjadi bentuk konfirmasi kepada publik/masyarakat atas program yang dijalankan pemerintah daerah.

Dalam bingkai FIPO, publik dilibatkan dalam menentukan nilai program melalui skema survei publik. Alasannya, publik sebagai penerima manfaat langsung tentunya memiliki pandangan yang paling nyata dari program yang dijalankan pemerintah daerah. Jika publik merasa puas, berarti kinerja pemerintah sudah berjalan pada koridor yang semestinya, begitu pula sebaliknya.

Masyarakat yang menjadi responden survei adalah masyarakat kalangan *well-educated* dan *well-informed*. Artinya, mereka yang menjadi responden harus kalangan yang memiliki pengetahuan dan informasi yang cukup. Jumlah responden adalah 2.400 orang di mana masing-masing kabupaten/kota diwakili 100 responden, berusia minimal 17 tahun, dan dipilih secara purposif. Responden mewakili beragam latar belakang profesi, seperti asosiasi profesi kesehatan dan pendidikan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, mahasiswa dan pelajar, investor/pebisnis/IKM, petani dan nelayan, anggota legislatif/partai politik, serta kelompok perempuan. FIPO tidak melakukan langsung survei publik ini melainkan bekerja sama dalam sebuah kontrak dengan lembaga survei independen. Nilai survei yang dihasilkan lembaga survei tersebut tidak diutak-atik oleh FIPO.

Eksisting Data

Eksisting data merupakan identifikasi data-data sekunder yang dirangkum dalam satu desain yang saling berhubungan. Data-data tersebut meliputi data terkait kategori penilaian, diantaranya:

- a. Data sosial ekonomi meliputi, indeks kesehatan hidup, indeks pendidikan, indeks PPP (daya beli), indeks pembangunan manusia (IPM), persentase kemiskinan, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pendapatan perkapita, produk domestik regional bruto (PDRB) baik ADHB maupun ADHK, jumlah koperasi, tingkat partisipasi angkatan kerja, tingkat pengangguran terbuka dan tingkat kesempatan kerja.
- b. Data demografi meliputi, luas wilayah, jumlah kecamatan dan desa, serta jumlah penduduk.
- c. Data anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang dijabarkan secara rinci. Selain

itu jumlah dana pendidikan, kesehatan, ekonomi yang terdapat pada tiap-tiap anggaran SKPD di dokumen APBD.

- d. Data Bank Indonesia (BI) terkait data kredit umum, kredit usaha kecil dan mikro, dan tabungan umum.
- e. Data tenaga kesehatan meliputi, tenaga medis dan paramedis di rumah sakit, puskesmas dan dinas kesehatan.
- f. Data kategori kesehatan meliputi, angka harapan hidup (AHH), angka kematian bayi (AKB), prevalensi balita kurang gizi, dan persalinan tenaga medis.
- g. Data pendidikan meliputi, jumlah sekolah, guru, murid pada tingkatan SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/SMK/MA.
- h. Data kategori pendidikan meliputi, jumlah angka partisipasi sekolah (APS) usia 7–12 tahun, 13–15 tahun, 16–18 tahun, dan angka buta huruf/melek huruf umur 10 tahun ke atas.

Beragamnya data sekunder yang diinput dalam satu bagian menjadi satu pengayaan data tersendiri, sehingga memungkinkan untuk melakukan kajian-kajian atau analisis-analisis tertentu. Analisis ini dapat menggambarkan bagaimana upaya daerah dalam pembangunan ekonominya, pengelolaan anggarannya, perbaikan indikator kesehatan dan pendidikan, serta beragam data analisis lainnya.

Ketiga komponen penilaian, yaitu inovasi, survei publik, dan eksisting data digabung dengan memberikan komposisi pembobotan untuk tiap indikator dalam parameter masing-masing. Ketiga komponen nilai mempunyai bobot yang berbeda-beda. Pada tahapan ini sudah dapat diketahui nilai akhir secara keseluruhan peringkat/ranking kabupaten/kota tiap indikator. Nilai tertinggi dari tiap indikator berhak mendapatkan trofi OA.

Proliferasi Inovasi

Program inovasi akan mendapatkan apresiasi tertinggi bila menjamin adanya asas manfaat bagi masyarakat, menjamin adanya kolaborasi seluruh stakeholders pembangunan, dan menjamin adanya kesinambungan program. Khusus menyangkut jaminan kesinambungan program, FIPO memiliki alat ukur untuk melihat konsisten dan perkembangan program dari waktu ke waktu. Alat ukur tersebut berada dalam bingkai proliferasi inovasi. Kurun waktu yang menjadi standar penilaian proliferasi inovasi adalah satu tahun. Artinya, program baru yang ditambahkan pada program yang telah ada hanya bisa dinilai jika program baru (proliferasi) tersebut telah berlangsung/berjalan selama satu tahun.

Proliferasi inovasi adalah pengembangbiakan inovasi. Artinya, inovasi yang sudah ada menjadi semakin berkembang, baik berkembang karena mengalami ekstensifikasi, developmentasi, diferensiasi, maupun diseminasi.

Ekstensifikasi diartikan adanya inovasi baru dalam program yang sama. Fokus dari upaya ekstensifikasi yakni pada pengembangan secara kuantitatif suatu program inovasi. Contohnya, program layanan jemputan pasien secara gratis selama 24 jam. Program ini dianggap terdapat inovasi tambahan/baru secara kuantitatif jika pasien cukup melakukan panggilan melalui call center yang dapat diakses secara gratis pula.

Developmentasi adalah peningkatan kualitas terobosan pada inovasi yang ada. Dalam hal ini penambahan inovasi baru atas inovasi yang telah ada tidak lagi pada kuantitas tetapi kualitas. Contohnya, program layanan jemputan pasien secara gratis selama 24 jam dikatakan mengalami penambahan program secara kualitas bila pasien, khususnya pasien yang trauma dengan suasana rumah sakit, dimungkinkan dirawat di rumah. Nilai inovasinya pada adanya kesamaan kualitas perawatan di rumah dan di rumah sakit. Misalnya, dokter melakukan kontrol rutin bagi pasien di rumah.

Diferensiasi yakni adanya program inovasi berbeda yang ditambahkan pada program yang telah ada. Contohnya, program layanan jemputan pasien secara gratis 24 jam dinilai mengalami diferensiasi jika Dinas Kesehatan sebagai leading sector program ini menggandeng Dinas Sosial, misalnya, dengan program pemberian bantuan bagi pasien dari keluarga miskin. Dalam banyak kasus, bila kepala keluarga (suami) yang sakit maka ekonomi keluarga dapat terganggu. Untuk mengatasi masalah dan gangguan secara ekonomi tersebut, maka bantuan dari Dinas Sosial akan sangat membantu.

Diseminasi/Replikasi diartikan timbulnya efek menular dan efek berganda dari suatu program inovasi bagi wilayah/daerah lain. Program layanan jemputan pasien secara gratis 24 jam awalnya hanya mencakup wilayah perkotaan saja, dikatakan memiliki efek berganda jika pada perkembangan selanjutnya juga meliputi wilayah pedesaan. Atau, bisa juga program ini mulanya dijalankan oleh kabupaten A, kemudian kabupaten B tertarik mereplikasi kemudian menjalankan program yang sama. (*)

TABEL 2

PARAMETER KEHIDUPAN EKONOMI

Parameter	Indikator	Isu Strategis	Penekanan
KEHIDUPAN EKONOMI 	Pertumbuhan Ekonomi 	Pendapatan Daerah dan Masyarakat	Apakah pendapatan daerah juga diikuti dengan pertumbuhan PDRB dan pendapatan perkapita penduduk.
		Investasi	Apakah pertumbuhan investasi atau industri berdampak pada kesejahteraan masyarakat luas.
		Kesempatan Kerja	Apakah kebijakan pertumbuhan ekonomi yang terjadi juga berkorelasi dengan meningkatnya kesempatan kerja.
		Suprastruktur – Infrastruktur Pertumbuhan Ekonomi	- Sejauh mana memenuhi aspek kreatif, strategis, produktif dan sustainable, proyek pengembangan maupun pembangunan pusat pertumbuhan baru bagi perdagangan, industri dan jasa. - Ketersediaan infrastruktur penunjang perekonomian seperti pelabuhan laut, bandar udara, ketersediaan fasilitas pergudangan, dan jaringan distribusi dan transportasi yang lancar.
	Pemerataan Ekonomi 	Distribusi Pendapatan	Sejauh mana pendapatan terdistribusi secara merata diantara kelompok-kelompok masyarakat (kebijakan penataan penciptaan kesempatan yang sama bagi usaha sektor formal maupun sektor nonformal).
		Akses Modal	Seberapa jauh masyarakat dari kelas sosial yang berbeda mendapatkan kemudahan akses bagi permodalan.
		Sarana Prasarana	Seberapa jauh upaya pemerintah kabupaten/kota mengatasi kesenjangan kemampuan usaha masyarakat akibat perbedaan ketersediaan sarana prasarana penunjang perekonomian.
	Pemberdayaan Ekonomi & Pengentasan Kemiskinan 	Potensi dan Problem Ekonomi Lokal	Menggali, mengembangkan, dan memberdayakan potensi/sentra ekonomi guna mengatasi problematika ekonomi lokal.
		Ekonomi Lemah dan Ekonomi Lokal	Mengatasi problem yang dialami pelaku ekonomi lokal yang memiliki keterbatasan penguasaan faktor-faktor produksi yang merupakan usaha menengah, kecil, dan mikro (UMKM). Hal ini menyangkut pembekalan teknis keahlian, keterampilan, manajerial, akses pasar modal dan kemitraan usaha.
		Pemberdayaan Lembaga Ekonomi Lokal	Pendirian atau pemberdayaan terhadap koperasi, lumbung desa, badan usaha milik desa, maupun institusi kolektif ekonomi lokal lainnya yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak.
		Kapasitas Ekonomi Rakyat	Peningkatan kapasitas ekonomi rakyat yaitu peningkatan kemampuan produksi ekonomi rakyat lokal secara umum, atas mata pencaharian yang digelutinya, dengan berbagai fasilitas penunjang ekonomi lokal.

TABEL 3

TABEL 2 PARAMETER PELAYANAN PUBLIK

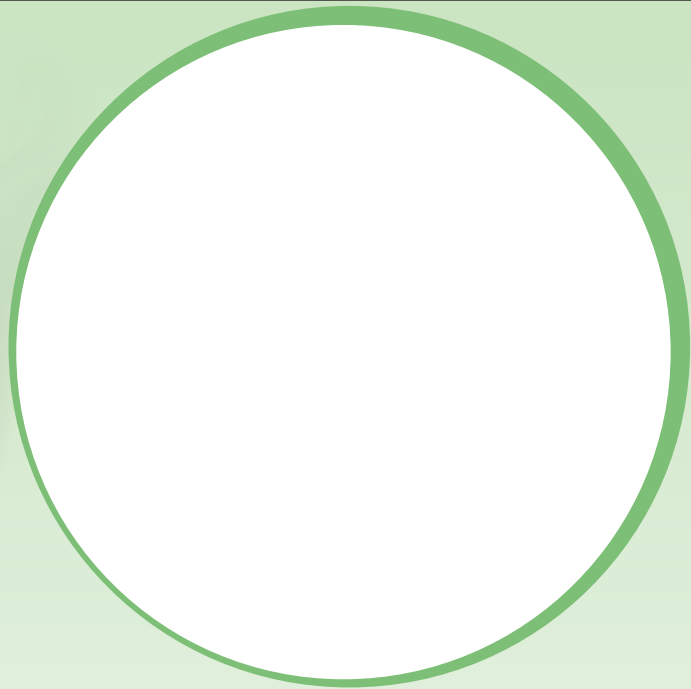
Parameter	Indikator	Isu Strategis	Penekanan
PELAYANAN PUBLIK 	Layanan Pendidikan 	Aksesibilitas (murah, mudah, terjangkau dan merata)	Bagaimana pemerintah memberikan kesempatan yang sama atas pendidikan yang layak bagi seluruh warganya di semua wilayah yang ada. Pendidikan adalah hak dasar bagi setiap warga di negeri ini. Karenanya ketersediaan kebutuhan sarana prasarana pendidikan yang terjangkau, murah, berkualitas menjadi sangat bernilai artinya.
		Ketercukupan SDM, Sarana, Prasarana Pendidikan	• Rasio tenaga pendidik dengan mengukur seberapa besar intensitas interaksi personal guru dan murid yang akan mempengaruhi kualitas proses belajar mengajar. • Rasio sarana dan prasarana, lebih melihat ketersediaan penunjang pendidikan dilihat dari sisi keterjangkauan dan pemerataan secara geografis kependudukan. Disisi lain, besaran anggaran pendidikan akan mencerminkan komitmen nyata pemerintah dalam menjalankan pelayanan pendidikan bagi masyarakatnya.
		Managemen dan Sistem Pendidikan (Quality)	Bagaimana upaya pemerintah kabupaten/kota menciptakan mekanisme pendidikan yang memiliki out put berdaya saing tinggi yang dapat mengakomodasi kecerdasan lokal. Di banyak daerah umumnya menggagas program sekolah plus, kelas akselerasi, atau pun sekolah unggulan.
	Layanan Kesehatan 	Komitmen Anggaran Pendidikan Partisipasi Penyelenggaraan Pendidikan	Alokasi anggaran pendidikan melalui APBD atau melalui sumber dari pendanaan lain. Pemerintah pusat telah mengubah sistem pendidikan dengan menawarkan pola yang lebih aspiratif seperti Manajemen Berbasis Sekolah, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah dan sebagainya. Oleh sebab itu, pemerintah daerah semestinya mengapresiasikannya.
		Aksesibilitas (murah, mudah, terjangkau dan merata)	Apakah pemerintah kabupaten/kota berhasil memunculkan serangkaian inisiatif dan terobosan inovatif untuk membuat ketersediaan layanan yang semakin murah, mudah, terjangkau dan merata.
		Ketercukupan SDM, Sarana, Prasarana	Kebijakan dan strategi pemerintah kabupaten/ kota dalam mengatasi problem ketersediaan tenaga medis dan paramedis, sarana dan prasarana kesehatan, jaminan kesehatan masyarakat, serta peningkatan kualitas pelayanan.
		Sistem Perlindungan Kesehatan	Jaminan kesehatan masyarakat terutama kalangan bawah masih terbebani mahalnnya biaya kesehatan.
		Komitmen Anggaran Kesehatan	Komitmen anggaran di bidang kesehatan sedikit banyak bisa mencerminkan bantuan bagi masyarakatnya.
		Partisipasi Penyelenggaraan Layanan Kesehatan	Dalam hal peningkatan kualitas pelayanan tentu banyak inovasi yang bisa ditampilkan pemerintah daerah. Sebagai contoh, optimalisasi sistem informasi kesehatan maupun optimalisasi sarana prasarana kesehatan bisa memunculkan varian inovasi yang ujungnya berdampak pada kualitas pelayanan kesehatan masyarakat.

Layanan Administrasi Kependudukan dan Perizinan 	Aksesibilitas Layanan (cepat, mudah, murah, efektivitas, efisiensi)	Apakah program memunculkan serangkaian terobosan inovatif untuk membuat layanan administratif semakin cepat, mudah, dan murah.
	Jaminan Keadilan dan Sistem Pelayanan	• Bagaimana jaminan akses pelayanan? Adakah jaminan transparansi yang terbebas dari distorsi pelayanan oleh birokrasi? • Sejumlah langkah yang dilakukan pemda untuk membangun sustainability perubahan pelayanan administrasi publik. (a) langkah teknis, yaitu upaya menjaga kesinambungan perubahan pelayanan dari sisi keandalan teknis pelayanan administrasi dasar, baik untuk SDM yang menjalankannya maupun dari sisi fasilitas. (b) langkah customer input sustainability, berupa upaya pemda untuk tetap mempertahankan jumlah masyarakat yang membutuhkan layanan administrasi dasar. (c) langkah yuridis, yaitu upaya pemda menjaga sustainability perubahan melalui dikeluarkannya produk hukum daerah untuk menjamin langkah teknis, maupun langkah customer input. (d) financial sustainability, yaitu upaya pemda untuk konsisten memberikan dukungan anggaran untuk menjalankan perubahan layanan.

TABEL 4

PARAMETER PERFORMA POLITIK LOKAL

Parameter	Indikator	Isu Strategis	Penekanan
PERFORMA POLITIK LOKAL 	Partisipasi Publik 	Proses Pembangunan (perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi)	Partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan menyoroti inisiatif program pemerintah yang secara aktif berusaha memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pembangunan.
		Proses Penganggaran Publik	Masyarakat didorong ikut dalam pemrograman pembangunan dan dalam penganggaran publik. Dalam hal ini disoroti inisiatif program pemerintah kabupaten/kota yang secara aktif berusaha memfasilitasi masyarakat dalam proses penganggaran publik. Partisipasi dapat diwujudkan dalam proses penganggaran APBD, dan atau hanya proyek tertentu saja.
		Proses Pembuatan Kebijakan Daerah	• Penilaian difokuskan pada inisiatif/program pemerintah kabupaten/kota secara aktif berusaha memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dan kebijakan publik strategis lainnya. • Contoh: perda-perda dan regulasi lainnya
	Akuntabilitas Publik 	Transparansi	Transparansi merupakan perwujudan <i>good governance</i> dan <i>clean governance</i> menjadi bagian utama parameter pertanggungjawaban publik (tujuan: mendapatkan kepercayaan dan dukungan masyarakat).
		Akses Informasi	Bagaimana upaya pemerintah daerah untuk memudahkan akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Akses informasi masyarakat ini menyangkut akses pasif dan akses aktif. Akses pasif dimaksudkan sebagai keterbukaan dan ketersediaan informasi, data, dan dokumen publik yang seharusnya disediakan pemerintah ketika masyarakat mencarinya. Sementara akses aktif diartikan sebagai upaya aktif pemerintah daerah atas inisiatif dan kesadaran sendiri (<i>good will</i>) dalam menyebarluaskan informasi publik.
		Sanitari Birokrasi	• Sanitari birokrasi diarahkan pada kualitas, integritas, dan akseptabilitas pejabat publik beserta aparatnya dalam melayani masyarakat. • Untuk mengukur hal ini dilihat bagaimana kebijakan pimpinan daerah dalam proses rekrutmen perangkat birokrasi baik proses penerimaan pegawai maupun penempatan pejabat-pejabatnya. Mekanisme tes kompetensi atau fit and proper test menjadi contoh upaya yang bisa terapresiasi, disamping upaya pemberantasan KKN.
		Pengaduan Masyarakat	• Mekanisme pengaduan masyarakat yang diapresiasi tentunya mekanisme yang memberikan kemudahan bagi masyarakat, bersejajar dengan semangat kemudahan akses informasi, memberikan tekanan profesionalisme aparat untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat. • Mekanisme pengaduan masyarakat ini tentu akan sangat inovatif dengan standar baku yang implementatif yang digariskan (berbingkai hukum jelas) dan dijalankan secara tegas oleh daerah.
		Responsivitas dan Responsibilitas Aparatur	Perlunya transparansi di daerah, sehingga semua pihak baik masyarakat maupun jajaran birokrasi bisa saling mengawasi manakala ada gejala terjadinya KKN dalam proses pemerintahan.



Bab 2

Refleksi Otoda di Sulawesi Selatan dalam Lima Tahun Monev FIPO



Kemajuan Berkebebasan

Referensi Kemajuan Baru

Mungkin terdapat cara pandang berbeda terhadap setiap ajang penganugerahan yang dilakukan oleh setiap lembaga, termasuk pelaksanaan Otonomi Awardss (OA). Ajang bergengsi yang dilakukan The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO) sekali dalam setahun ini bukanlah sebuah festival bagi-bagi penghargaan. Otonomi Awardss lebih lanjut merupakan bagian tak terpisahkan dari upaya mengintrodusir dan mengawal sekaligus mengarahkan kemajuan baru.

Tidak hanya menjadi referensi kemajuan baru, Otonomi Awards hadir bersama referensi kemajuan baru. Otonomi Awards adalah bagian dari rekayasa sosial yang mengintrodusir, mengawal, dan mengarahkan perubahan melalui agenda setting wacana. Bedanya dengan proyek rekayasa sosial lain, dalam Otonomi Awards, agen perubahannya adalah publik, mekanisme perubahannya adalah kompetisi, dan sifat rekayasanya adalah alamiah-sukarela.

Melalui OA, suatu kondisi ideal mula-mula diperkenalkan sebagai aturan main. Barang siapa yang mencatat prestasi kemajuan sesuai aturan main akan

diberikan penghargaan. Kredibilitas pemberi penghargaan yang terjaga memberikan nilai tambah bagi penerimanya. Nilai tambah penghargaan bagi penerimanya mendorong lebih banyak peserta untuk meningkatkan kemajuan programnya. Lebih banyak peserta yang berupaya meningkatkan kemajuan berarti lebih banyak pihak yang menyesuaikan diri bergerak ke arah lebih ideal yang dipersyaratkan. Jika secara bertahap kualitas aturan main ditingkatkan sementara agenda setting dimodifikasi, guna memberi penekanan lebih pada agenda-agenda luhur yang lebih strategis, maka perubahan secara bertahap ke arah yang diharap diniscayakan terjadi.

Dalam skema FIPO, OA sesungguhnya disetting sebagai “referensi kemajuan baru”. Sebagaimana acuan kebijakan umumnya, aturan main dan agenda setting wacana OA memberi arah kemajuan dan referensi bagi jalannya otonomi ideal. Namun berbeda dengan acuan kebijakan umumnya, OA hadir sebagai jenis acuan kebijakan alternatif yang berorientasi publik dan senantiasa progresif.

Acuan kebijakan dan referensi kemajuan seringkali menjadi monopoli pemerintah beserta instansi terkait. Publik yang seyogianya erat terlibat seringkali hanya dijadikan objek dan bukan subjek. Melalui OA, sebuah arah baru kebijakan diusung, dikawal dan diarahkan oleh publik. Karenanya, menjadi keharusan yang tidak dapat ditolak, bahwa dalam setiap acuan dan referensinya, OA dituntut senantiasa bergerak dalam koridor bagi sebesar-besarnya kemaslahatan publik. Dari sini bentuk yang lebih nyata dari partisipasi publik dalam *monitoring* otonomi diwadahi, sementara pada saat yang sama kualitas kebijakan publik pemerintahan daerah otonom secara terus-menerus diuji.

Otonomi Awards, selain hadir sebagai referensi kebijakan alternatif juga diwajibkan hadir dalam definisi kemajuan yang senantiasa progresif. Dalam menentukan apa-apa yang dianggap ideal, OA senantiasa selangkah lebih maju dibanding pemerintah. Ini penting demi kukuhnya peran sebagai agen perubahan.

Dapat dikatakan bahwa OA tidak hanya menjadi referensi kemajuan baru, tetapi juga hadir bersama referensi kemajuan baru. Berbeda dengan tafsir umum kemajuan yang sebagaimana besar linier, kemajuan dalam OA adalah kemajuan yang berkebebasan. Ini adalah jenis kemajuan yang mendefinisikan progresivitas sebagai perluasan kebebasan manusia dari belenggu ketidakbebasannya yang substantif maupun prosedural.

Isi dan inti dari tiap-tiap kemajuan, dengan demikian adalah kebebasan. Ada dua jenis kebebasan; yakni substantif dan prosedural. Kebebasan dari kemiskinan, kebodohan, atau rasa takut, misalnya, adalah kebebasan substantif sementara kebebasan untuk berusaha, memperoleh informasi, dan mendapatkan

perlindungan hukum adalah contoh kebebasan prosedural. Tiap-tiap kemajuan haruslah mencakup secara sekaligus langkah maju dalam dua jenis kebebasan itu. Suatu jenis kemajuan yang membawa kebebasan di satu pihak namun tidak bagi jenis kebebasan yang lain tidak bisa dikategorikan sebagai kemajuan. Laiknya pertumbuhan otonomi yang tidak membawa kemajuan demokrasi, partisipasi publik meningkat yang tidak membawa kemajuan kesejahteraan, tidak dapat dikatakan sebagai kemajuan. Dari sini, apapun ukurannya, kemajuan menjadi wajib untuk didefinisikan dalam parameter-parameter komprehensif, yang di dalamnya tercakup sekaligus kebutuhan akan kebebasan substantif maupun prosedural.

Pembangunan Berkebebasan, Otonomi Solusinya

Kebebasan berkemajuan, dua kata yang bukan hanya berbeda kata, melainkan memiliki makna yang dalam. Kebebasan dan kemajuan adalah dua sisi dalam keping mata uang otonomi yang tidak terpisah. Keduanya merupakan semangat yang membidani kebangkitan kembali otonomi daerah dalam era reformasi. Tampil dalam usungan keranda kegagalan model pembangunan otoriter-terentral Orde Baru di satu sisi, serta gelombang pasang reformasi demokrasi di sisi yang lain, otonomi daerah sesungguhnya merupakan kompromi ideologis atas kebutuhan untuk maju di satu sisi dan kebutuhan untuk bebas di sisi yang lain.

Akan terjadi kesalahan besar jika otonomi daerah hanya dipahami dalam semangat kebebasan atau kemajuan semata. Otonomi daerah adalah kompromi keduanya. Fakta bahwa eksistensi otonomi daerah ditemukan kembali dalam resistensi publik atas usulan federalisme yang masih kuat, justru di tengah gelombang pasang anti sentralisme-otoritarianisme Orde Baru yang meningkat yang sesungguhnya mengkonfirmasi eksisnya semangat tersebut. Secara fitrah, semangat yang melahirkan otonomi daerah adalah agar kemajuan nantinya senantiasa diupayakan secara bebas, serta agar kebebasan nantinya senantiasa mendatangkan kemajuan yang lebih bermakna. Dalam bahasa yang sloganistik, semangat dasar otonomi adalah kemajuan berkebebasan, kebebasan berkemajuan.

Dalam perkembangannya, semangat untuk bebas tumbuh melampaui dan bahkan tidak menghiraukan semangat untuk maju. Tampilah kemudian sebuah desentralisasi masif yang berjalan sekadar “asal-mau-daerah”, “ogah-subordinasi”, dan “anti-sentralisasi”. Di tingkat pusat ketiadaan semangat untuk maju juga ditunjukkan melalui ketidakseriusannya dalam mempersiapkan perangkat pendukung yang *sophisticated*, keyakinannya yang maju mundur terhadap arti penting otonomi, serta curi-curi celah resentralisasinya melalui

rencana revisi.

Semua itu menorehkan kontribusi dalam buruknya performa otonomi di tahun-tahun awal implementasi. Dari sini kemudian muncul pemikiran untuk merekonstruksi konsepsi dasar otonomi ke dalam keseimbangan dua semangat yang membidangi bangkitannya kembali semangat untuk bebas di satu sisi dan semangat untuk maju di lain sisi. Itulah sebab dalam OA, otonomi daerah tidak lagi didefinisikan sebatas, misalnya persoalan transfer wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, melainkan sebagai jalan bebas memintas kemajuan di tengah kemajemukan.

Sebagai jalan bebas memintas kemajuan di tengah kemajemukan, otonomi daerah sesungguhnya bukan lagi sekadar solusi disintegrasi atau reformasi pemerintahan yang parsial-temporer, melainkan sebuah perubahan cara pandang dan paradigma dalam mengelola peri kehidupan berbangsa dan bernegara yang utuh berkelanjutan.

Ini berarti, secara konsep OA yang dilakoni FIPO tidak hanya memahami otonomi daerah sebatas persoalan desentralisasi yang praktis dan sempit melainkan persoalan pembangunan berbasis otonomi yang ideologis dan inklusif. Hal ini adalah konsep yang memahami otonomi dalam pengembangan lebih lanjut pemikiran pemenang Nobel Ekonomi 1998, Amartya Sen.

Dalam karya magnum opus, *Development as Freedom*, Sen menengahkan konsep baru pembangunan yang sesungguhnya merupakan konvergensi canggih kebutuhan akan kebebasan dan kemajuan. Menurut Sen pembangunan bukan kemajuan atau kebebasan semata-mata, tapi sebuah pembebasan manusia dari segala belenggu ketidakbebasan substantif maupun prosedural yang terus diperluas dan terus diupayakan secara bebas. Konsepsi pembangunan seperti ini menyumbang pemikiran berharga bahwa memadukan kebebasan dan kemajuan lebih dari mungkin adalah kebutuhan dalam tiap-tiap pembangunan.

Berkaca pada pemikiran Sen, konsep otonomi daerah sebagai pembangunan berbasis otonomi berusaha memahami otonomi daerah dalam kerangka kompromi komprehensif kebutuhan untuk bebas dan kebutuhan untuk maju. Sebagai kompromi kebutuhan untuk bebas, misalnya, diharapkan menjamin secara lebih baik, tidak saja kadar otonomi pemerintah daerah dari campur tangan tidak mendidik pemerintah pusat, melainkan juga kebebasan individu dari belenggu kemiskinan, kebodohan, dan rasa takut yang bermakna substantif hingga kebebasan dari kesewenang-wenangan dan ketidakadilan yang bermakna prosedural. Sementara sebagai kompromi kebutuhan untuk maju ia diharapkan untuk, misalnya, menjamin secara lebih baik tidak saja tumbuhnya kemandirian daerah tetapi juga prakarsa dan kearifan lokal yang lebih berbobot dalam mengupayakan kemajuan.

Dalam kata lain, otonomi daerah sebagai persoalan pembangunan berbasis otonomi adalah cara memahami dan menilai otonomi daerah dalam seberapa jauh ia mampu berperan sebagai “juru kunci”, sebagai jalan pintas bagi tumbuh-kembangnya kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan.

Otonomi Awards yang dilenggarakan FIPO di Sulsel pada 2013 telah memasuki tahun kelima. Dalam monitoring dan evaluasi (monev), FIPO mengidentifikasi banyak temuan terkait dengan kemampuan daerah berinovasi dengan segala kreativitas yang dimiliki. Kebebasan dalam kerangka otonomi daerah merupakan referensi baru bagi daerah untuk berbuat menuju pembangunan yang terlepas dari setiap intervensi dan kekangan.

Inovasi adalah Kemajuan

Dalam bingkai FIPO, inovasi merupakan kata kunci bagi progresivitas pembangunan daerah. Inovasi menjadi ukuran konkret keberhasilan otonomi daerah dalam menumbuhkembangkan kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan. Otonomi daerah bukan skema perlombaan di mana garis awal dan garis akhir untuk masing-masingnya bisa dianggap sama. Meski diselenggarakan secara serentak, otonomi daerah tidak beroperasi dalam kondisi awal, beban penyelenggaraan, dan kemampuan memproduksi hasil yang seimbang bagi tiap-tiap daerah.

Sebaliknya, otonomi daerah hadir dalam tingkat kesiapan, basis modalitas, kualitas tantangan dan pilihan prioritas yang beragam pada masing-masing daerah. Beberapa daerah dianugerahi kombinasi alamiah menguntungkan bagi peningkatan pendapatan daerah secara otonom. Namun di sisi lain dijumpai beberapa daerah yang secara kebetulan juga justru berada dalam kombinasi rumit, penuh dengan keterbatasan.

Situasi seperti ini, menjadi problem tersendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sebagai gantinya, kinerja antardaerah perlu diperbandingkan secara progresif, dalam arti seberapa jauh otonomi membawa kemajuan berarti. Di tengah keberagaman tingkat kesiapan, basis modalitas, kualitas tantangan dan keleluasaan kebijakan daerah dalam penyelenggaraan otonomi, kemajuan memang menjadi indikator penting untuk dicermati.

Dalam mengusung perjalanan otonomi daerah, FIPO tampil sebagai lembaga yang mengawal perjalanannya. Inovasi yang dijadikan sebagai alat untuk mendorong kemajuan daerah menjadi tema sentralnya. Sebagai produk terpenting otonomi, inovasi bukan saja nama lain dari kearifan dan kejeniusan lokal yang terlembaga. Lebih jauh ia adalah gambaran sebuah kemajuan yang terupaya secara bebas. Selain terobosan, dalam tiap-tiap inovasi, terpendam

senantiasa kreativitas. Jika terobosan mencerminkan kemajuan, kreativitas mencerminkan kebebasan.

Dalam menilai kemajuan otonomi dalam ukuran FIPO, inovasi berarti menilai seberapa jauh kebebasan yang dimiliki daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas, khas dan genuine dalam mensiasati setiap bentuk keterbatasan atau mengoptimalkan setiap bentuk keunggulan yang daerah miliki.

Dalam konteks tersebut, tidak cukup sekadar inisiatif, inovasi adalah sebuah terobosan. Jika inisiatif menggambarkan suatu prakarsa awal yang jeli, terobosan atau breakthrough menggambarkan paduan kreativitas dan kecerdasan untuk keluar dari kebuntuan. Apakah itu kebuntuan karena keterbatasan sarana atau kebuntuan karena kecenderungan untuk mengupayakan segala sesuatu secara biasa-biasa saja.

Berbalik dengan cara pandang “ala kadar-isme”, baik inisiatif maupun terobosan, pada dasarnya, adalah gambaran komitmen kuat akan kemajuan. Itulah sebabnya selain cerdas, sebuah inovasi semestinya sarat dengan nuansa progresivitas.

Kesimpulannya, betapa pun bagus sebuah inovasi, ia tidak akan berguna jika tidak bermakna strategis, berpotensi produktif serta memberi efek sinambung. Sebuah inovasi dikatakan strategis manakala ia tampil sebagai jawaban atas kebutuhan daerah yang paling krusial. Dikatakan produktif manakala mampu beroperasi di lapangan sebaik yang diharapkan.

Mencermati hal tersebut, pada realisasinya, otonomi daerah di Sulawesi Selatan telah menunjukkan jati dirinya secara perlahan. Walau pun pada mulanya terkendala, namun akhirnya, jalannya otonomi daerah menjadi bagian yang terpenting dalam mendorong pembangunan di Sulsel. Pada saat yang sama, ditengah perjalannya, FIPO lahir dan tampil mengawalinya. Otonomi Awards yang diusung FIPO bukan hanya ajang bagi-bagi penghargaan, melainkan mampu mendorong daerah untuk maju dengan segala atribut kreativitas yang dimiliki dengan mengusung inovasi. Tiada alasan untuk tidak maju karena keterbatasan. Tapi dengan inovasi, daerah mampu berbuat lebih kreatif tanpa adanya kekangan dalam menyiasati setiap bentuk keterbatasan dan mengoptimalkan kemampuan yang dimiliki. Itulah kemajuan berkebebasan. (*)

Replikasi Inovasi Daerah

Lima Tahun Otonomi Awards, Adakah yang Berubah?

Otonomi Awards (OA) the Fajar Institute of Pro-Otonomi (FIPO) pada 2013 ini telah memasuki tahun ke lima. Sejak dimulai pada 2009 lalu, FIPO menemukan ratusan inovasi yang tersebar di 24 kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan (Sulsel). Dalam skema FIPO, indikator yang ditawarkan dalam penilaian OA terdiri atas tiga parameter utama, yaitu Kehidupan Ekonomi, Layanan Publik, dan Performa Politik Lokal.

Ketiga parameter tersebut masing-masing mewakili beberapa indikator. Parameter Kehidupan Ekonomi terdiri atas tiga indikator, yaitu Pertumbuhan Ekonomi Lokal, Pemerataan Ekonomi Lokal, dan Pemberdayaan Ekonomi Lokal/Pengentasan Kemiskinan. Parameter Layanan Publik terdiri atas tiga indikator, yaitu Layanan Pendidikan, Layanan Kesehatan, dan Layanan Administrasi perizinan, Kependudukan, dan Perizinan. Sedangkan Pada parameter Performa Politik Lokal terdiri dari dua indikator, yaitu Transparansi dan Partisipasi Publik. Selain parameter utama, FIPO juga menawarkan

parameter khusus, diantaranya Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pengentasan Kemiskinan, dan pada 2013 ditambah dengan parameter Air Minum dan Sanitasi.

Monitoring dan evaluasi (monev) yang dilakukan FIPO selama 5 (lima) tahun pelaksanaan OA, melihat masih minimnya replikasi program antar-daerah. Kenyataan lain muncul di mana kebanyakan daerah di Sulsel justru melakukan studi banding ke Jawa dibanding ke kabupaten/kota di Sulsel. Padahal, temuan FIPO di Sulsel menunjukkan banyak program inovasi yang menarik dan layak direplikasi daerah tapi justru tidak mendapat perhatian dari daerah lain. Ironisnya, program inovasi tersebut lambat laun menjadi program linier belaka, yang tiap tahunnya muncul dalam APBD tapi tidak memiliki manfaat multiplier effect ke daerah lain.

Temuan-temuan FIPO terhadap program inovasi yang telah direplikasi daerah di Sulawesi Selatan sudah menunjukkan tren positif. Beberapa daerah telah melakukan studi banding ke daerah lain di Sulsel lantaran terprovokasi dengan penghargaan yang diterima daerah di ajang OA. Beberapa daerah sudah sadar, jika program inovasi yang diapresiasi FIPO layak untuk direplikasi karena program yang ditampilkan memang berkualitas.

Sulit terbantahkan bahwa eksistensi FIPO dalam mendorong kemajuan daerah setidaknya dapat diapresiasi. Katakanlah, dari lima tahun berkiprah sebagai satu-satunya lembaga yang konsen menyelenggarakan ajang bergengsi OA di Kawasan Timur Indonesia. FIPO memiliki tanggung jawab moral dalam mengawal jalannya otonomi daerah dan mendorong kemajuan melalui kompetisi pada pelaksanaan OA.

Dalam rentang lima tahun tersebut, secara bertahap daerah telah merasakan manfaat di balik pelaksanaan OA, yaitu kemajuan. Kemajuan yang dapat diukur dari progresivitas program daerah yang oleh UU No. 32/2004 disebutnya sebagai upaya penyesuaian. Dalam kerangka ini, program replikasi inovasi yang ditemukan FIPO pada beberapa daerah di Sulawesi Selatan, masih belum menggairahkan.

Daerah yang melakukan replikasi inovasi dijabarkan dalam parameter berikut.

1. Replikasi Inovasi Parameter Layanan Publik

Pada Parameter Layanan Publik, Program Perizinan Terpadu Kabupaten Takalar dianggap sebagai cikal bakal Program Layanan Perizinan Terpadu di Indonesia. Di Sulawesi Selatan, program yang dimulai pada 1999 itu mendapat apresiasi luas dari berbagai kabupaten dan kota. Banyak daerah melakukan studi banding ke Takalar untuk belajar mekanisme program. Kota Parepare adalah satu dari sekian banyak daerah yang menjadikan Takalar sebagai tempat belajar.

Pelaksanaan Program Perizinan Terpadu di Takalar awalnya berjalan sukses. Namun seiring dengan berjalannya waktu, kinerja Takalar mengalami penurunan. Di sisi lain, Parepare yang melakukan pembelajaran di Takalar melalui studi banding pada tahun 2000 dan berhasil menerapkannya pada 1 Juni 2001, dalam perjalanannya justru mengalami dinamika yang lebih baik hingga saat ini.

Program Perizinan Paripurna yang dikembangkan Kota Parepare banyak mendapat apresiasi dari FIPO. Sejak Pemerintah Kota (Pemkot) Parepare menyertakan ke ajang OA pada 2009 lalu, program tersebut langsung mendapatkan penghargaan OA. Penghargaan itu tidak hanya sampai di situ, pada 2010 dan 2011, program tersebut kembali meraih tropi OA pada indikator Perizinan.

Keberhasilan Kota Parepare meraih tropi OA tiga tahun berturut-turut telah membuka mata daerah lainnya. Tidak kurang 397 kabupaten dan kota serta NGO di seluruh Indonesia, melakukan studi banding tentang pelayanan perizinan dan penerapan sistem manajemen mutu ISO:2008 Parepare. Kebanyakan dari mereka telah mereplikasi pelaksanaan perizinan Kota Parepare. Keberhasilan yang dicapai Kota Parepare dalam membangun program perizinan merupakan prestasi spektakuler.

Program Perizinan Terpadu di Sulawesi Selatan sejak tahun 1999 hingga 2013 telah mengalami evolusi replikasi inovasi. Jika dirunut berdasarkan replikasi daerah, maka Program Perizinan Terpadu di Sulsel terbagi dalam empat generasi. Generasi pertama adalah Kabupaten Takalar. Program Perizinan Kabupaten Takalar telah direplikasi beberapa daerah di Sulawesi Selatan termasuk Kota Parepare, dengan demikian generasi kedua dari program perizinan terpadu versi Takalar adalah Kota Parepare.

Kota Parepare merupakan satu dari sekian banyak daerah yang sukses mereplikasi program perizinan Takalar. Keberhasilan Kota Parepare bukan hanya sampai pada replikasi program semata, tapi yang tak kalah pentingnya adalah menampilkan beberapa inovasi baru yang jauh lebih maju dari asalnya. Diantaranya sistem antrean elektronik, pembayaran jenis perizinan melalui petugas Bank Sulsel (Bank Pembangunan Daerah) yang berada dalam kantor perizinan dan beberapa inovasi lainnya.

Generasi ketiga adalah Kota Palopo. Kota Palopo merupakan salah satu daerah yang terbilang inovatif dalam mereplikasi Program Perizinan Kota Parepare. Keberhasilan mereplikasi Kota Parepare, mengundang keingintahuan pemda lain di Sulsel. Salah satu di antaranya adalah Kabupaten Luwu Utara. Beberapa daerah lain pun pernah melakukan studi banding ke Kota Palopo yakni Kabupaten Luwu dan Kabupaten Luwu Timur.

Sejak efektif meluncurkan programnya pada 2007, Program Perizinan

Terpadu Kota Palopo merupakan salah satu daerah yang sangat menonjol dalam penilaian FIPO. Sejak keikutsertaannya pada ajang OA tahun 2009, Palopo selalu berada di posisi runner up.

Generasi keempat adalah Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Pinrang. Kabupaten Luwu Timur berhasil meraih OA pada 2012. Salah satu kelebihan program perizinan Luwu Timur adalah “Layanan Jemput Bola” bagi pemohon yang tidak sempat ke kantor untuk mengurus perizinan. Sedangkan Kabupaten Pinrang berhasil meraih OA pada tahun 2013.

Kabupaten Pinrang melakukan studi banding ke Kota Parepare pada 2010. Pada tahun itu juga efektif meluncurkan programnya. Kendati terbilang baru, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Pinrang dapat memberikan berbagai produk layanan perizinan yang kualitasnya tidak kalah bagusnya dengan generasi sebelumnya.

2. Replikasi Inovasi Parameter Performa Politik Lokal

Salah satu program inovasi yang banyak mendapatkan perhatian serius dari daerah lain di Sulsel adalah E-Procurement, Tender Barang dan Jasa Melalui Internet. Program pada indikator akuntabilitas tersebut diluncurkan Kabupaten Luwu Utara pada 2005 seiring dengan dimulainya persiapan E-Government. Program tersebut diajukan pada OA 2009, 2010, dan 2011.

Ketika diajukan pada OA 2009, program tersebut hanya puas sebagai nominasi. Namun pada 2010 dan 2011, berhasil meraih penghargaan tertinggi OA. Keberhasilan ini mendapat perhatian serius dari daerah lain sehingga beberapa daerah melakukan studi banding ke Luwu Utara untuk mengetahui mekanisme program. Di antara daerah yang berkunjung ke Luwu Utara adalah Kota Palopo, Luwu, Luwu Timur, Toraja, Takalar, Barru, Soppeng.

Pada indikator partisipasi publik, program Sistem Dukungan Masyarakat (Sisduk) di Kabupaten Takalar menjadi perhatian serius beberapa negara dan daerah di Indonesia. Program tersebut memfokuskan pada pelibatan publik. Masyarakat dilibatkan dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi jalannya program sehingga rasa kepemilikan menjadi lebih besar.

Anggaran yang muncul dari pelaksanaan program dibiayai oleh masyarakat, sedangkan pemerintah melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat bertindak sebagai fasilitator. Beberapa negara telah berkunjung melihat pelaksanaan program diantaranya: Thailand, Malaysia, Afrika Selatan, Jepang, Kenya, Srilanka, Bangladesh, dan Vietnam.

Walaupun tidak secara gamblang daerah telah mereplikasi program tersebut, tapi setidaknya program tersebut telah mampu memberikan corak baru bagi pembuatan dan pelaksanaan program di kabupaten lain.

Harapan untuk menularkan inovasi dari daerah ke daerah lainnya memang

cukup besar. Namun faktanya tidaklah demikian. Dalam bingkai FIPO, masih ada berbagai kendala replikasi inovasi kabupaten/kota yang menjadi penghalang, yaitu:

a. Kapasitas kepemimpinan

Inovasi daerah mestinya digerakkan oleh pimpinan daerah, dalam hal ini bupati/walikota. Hanya saja hingga saat ini, pemerintah daerah sebagai pengendali daerah belum sepenuhnya mampu memanfaatkan kapasitasnya dalam melakukan replikasi inovasi.

b. Ego kedaerahan

Daerah tampak masih enggan mereplikasi program inovasi yang dimiliki daerah tetangganya, hanya karena faktor ego kedaerahan yang berlebihan. Masing-masing mereka mengaku memiliki program terbaik pada setiap indikator FIPO. Padahal harus diakui bahwa setiap daerah memiliki kelebihan dan kekurangan. Kalau daerah mau menyadari hal ini, maka tentu mereka akan saling mencontoh praktik-praktik cerdasnya tanpa harus studi banding jauh ke Pulau Jawa, yang belum tentu secara kultur sama dengan daerah di Sulsel.

c. Komitmen daerah

Kurangnya komitmen pemerintah daerah turut menghambat terjadinya replikasi inovasi. Komitmen yang dimaksud berupa dukungan regulasi dan anggaran yang belum maksimal. Berdasarkan hasil money FIPO pada program Inovasi kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, peneliti tidak banyak menemukan memiliki komitmen yang kuat dalam mereplikasi. Meskipun di beberapa daerah replikasi itu sudah berjalan, khususnya pada parameter layanan publik indikator perizinan.

d. Sumber daya manusia

Kualitas sumber daya manusia (SDM) yang masih rendah, menjadi hambatan pengembangan daerah. Termasuk dalam hal replikasi program inovasi di daerah. Persoalan SDM inilah menjadi pekerjaan rumah pemerintah kabupaten/kota agar mampu mengembangkan program replikasi inovasi yang ada. Meskipun jumlah SDM yang dimiliki daerah saat ini sudah cukup memadai, hanya saja belum merata pada berbagai bidang dan kurang pada aspek kualitas.

Tantangan tersebut dapat diatasi dengan melakukan pelatihan berupa seminar dan studi banding, memperkenalkan inovasi-inovasi daerah yang dimiliki kabupaten/kota lainnya.

Empat faktor di atas sesungguhnya bukanlah masalah sulit untuk diatasi. Jika pucuk pimpinan, dalam hal ini pasangan bupati-wakil bupati sebagai pengendali kepemimpinan daerah benar-benar berpihak pada kepentingan masyarakatnya, lalu mendapat dukungan penuh dari parlemen, maka replikasi inovasi –terutama yang relevan dengan kebutuhan daerah, dapat dengan mudah dilaksanakan. Toh, penerapannya bukan lagi pada ranah uji coba, melainkan hanya mereplikasi serta menyempurnakannya. (*)

Keterbukaan dan Transparansi

Sebelum melangkah lebih jauh melakukan refleksi terhadap penerapan Undang-Undang Otonomi Daerah di Sulawesi Selatan, juga berdasarkan pada hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan The Fajar Institute of Pro Otonomi (FIPO), perlu lebih dulu dipahami pengertian tentang apa itu keterbukaan dan transparansi. Mulai dari keterbukaan, berdasarkan pengertiannya.

Keterbukaan adalah memberikan kesempatan terhadap masyarakat untuk menggunakan haknya dalam memperoleh data/informasi ataupun keterangan yang benar, lengkap dan akurat (dapat dipercaya kebenarannya) tentang kejadian dan hasil-hasil yang dicapai oleh pemerintah. Selanjutnya, transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan (openess) pemerintah dalam memberikan informasi, terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.

Oleh karena itu, dalam hal ini pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Dimana transparansi pada akhirnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakat, sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Hal tersebut sejalan pula dengan prinsip-prinsip dalam negara yang menganut paham demokrasi dimana salah satu prinsipnya adalah 'hak masyarakat untuk tahu'. Hak masyarakat untuk tahu memiliki makna yang benar-benar mengakar di masyarakat, dan terkait langsung pada hak masyarakat untuk mengetahui apa saja yang dilakukan pemerintah mereka sendiri. Pemerintahan yang demokratis seharusnya menjadi pemerintahan yang terbuka dan transparan secara luas. Akan tetapi, pemerintahan yang paling terbuka dan transparan sekalipun, dalam beberapa situasi dan kondisi, membutuhkan sejumlah upaya rahasia atau diam-diam agar dapat berfungsi secara tepat. Karena tak dapat di pungkiri semua pemerintah di mana pun dan kapan pun di sepanjang sejarah dunia, setidaknya memiliki sebagian kecenderungan untuk memberlakukan kerahasiaan-kerahasiaan tertentu dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal tersebut sudah merupakan naluri manusia yang lumrah adanya, yang juga merupakan naluri alamiah sebuah pemerintahan.

Itulah sebabnya, dalam memperjuangkan dan mengelola kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan tersebut, cukup perlu memfokuskan perhatian pada tiga masalah mendasar yakni: (1) akses terhadap catatan dan dokumen publik, yang memuat 'urusan rakyat' yang tersimpan dalam bentuk-bentuk kasat mata; (2) akses terhadap pembahasan antarlembaga pemerintah, seperti rapat dan forum di mana urusan publik diperdebatkan dan dicari pemecahannya; dan (3) akses terhadap tempat-tempat yang menyelenggarakan urusan pemerintah di luar pembahasan tersebut, seperti lembaga pemasyarakatan, rumah sakit, atau sekolah yang dikelola pemerintah.

Masyarakat yang bertujuan mengadopsi keterbukaan sebagai sebuah nilai yang punya arti luas tidak sekadar memberi ruang kepada para warga untuk menggunakan hak kebebasan ekspresi individunya secara luas, akan tetapi maju satu langkah lagi ke depan dan secara nyata membuka proses-proses perdebatan di dalam pemerintahan itu sendiri ke depan mata dan telinga masyarakat. Dalam budaya keterbukaan yang sejati, aturan lumrah yang berlaku adalah pemerintah tidak melangsungkan urusannya di belakang pintu-pintu tertutup. Secara rutin, proses-proses legislatif, administratif, dan hukum haruslah terbuka untuk publik.

Adapun makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu; (1) salah satu wujud pertanggung-

jawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan mengurangi kesempatan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Hal tersebut kemudian mengakibatkan transparansi menjadi isu sensitif sekaligus krusial dalam upaya mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Isu akuntabilitas, terutama transparansi, memang menjadi isu populis yang banyak mewarnai performa politik di daerah seiring terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan KKN. Oleh karena itu, dengan mendorong prestasi daerah di bidang transparansi, diharapkan kepercayaan dan kewibawaan pemerintah serta dukungan masyarakat akan dapat meningkat.

Namun dari hasil temuan FIPO selama ini, rupanya ada sesuatu hal yang masih mengganjal. Transparansi hanya dipahami sebagai mekanisme untuk memenuhi prosedur aturan yang ada, sehingga kecenderungan data yang dipublikasikan masih cenderung dangkal. Oleh karena itu, ketika berbicara mengenai keterbukaan dan transparansi tidak sekadar pada mekanisme prosedur, tetapi perlu juga kiranya memerhatikan kualitas dan respon umpan balik informasi yang diperlukan oleh masyarakat. Sehingga ketika memadukan keduanya, maka akan menghasilkan suatu inovasi mengenai keterbukaan dan transparansi yang baik di mata publik.

Disisi lain, hasil temuan FIPO, ternyata masih sedikit sekali daerah yang melakukan terobosan dalam bidang transparansi. Indikasinya, tidak banyak daerah yang berani mempublikasikan rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebagian hanya memublikasikan garis besar APBD. Padahal dokumen APBD termasuk kategori dokumen yang dapat diakses oleh publik. Misalnya kasus di Provinsi Sulawesi Selatan, kota Parepare salah satunya berhasil melakukan program transparansi dokumen publik secara online.

Namun, pada dasarnya aturan mengenai transparansi terhadap dokumen publik sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam aturan disebutkan bahwa informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Informasi publik tersebut wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, serta merta dan tersedia setiap saat.

Hal tersebut pun sejalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah. Di Sulawesi Selatan sendiri, baru terdapat 5 dari 24 kabupaten dan kota yang menerbitkan regulasi mengenai Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Di antara 5 kabupaten dan kota tersebut adalah Kota

Parepare, Kabupaten Tana Toraja, Pangkep, Bulukumba, dan Luwu Utara.

Salah satu tugas PPID adalah menyediakan akses informasi publik bagi pemohon informasi. Untuk memenuhi dan melayani permintaan kebutuhan pemohon/pengguna informasi publik, PPID melalui desk layanan informasi publik melakukan pelayanan langsung dan melalui media. Media online salah satunya. Melalui website masing-masing pemerintah daerah, masyarakat seharusnya sebagai pemohon informasi tidak perlu lagi menunggu lama untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Melalui mekanisme tersebut, dampaknya tidak hanya mewujudkan transparansi pemerintah daerah, melainkan juga akses masyarakat terhadap informasi terpenuhi, bahkan mampu menjadi sarana untuk mengoptimalkan pengawasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah.

Temuan FIPO lainnya pada tahun sebelumnya terkait akuntabilitas dan transparansi adalah melalui proses lelang elektronik di Kabupaten Luwu Utara yang menjadi syarat terciptanya *e-government*. Inisiatif program ini mengimplementasikan sistem tender berbasis internet atau dikenal dengan *e-procurement*. Sistem tersebut sama sekali tidak memungkinkan adanya *face to face communication* (komunikasi tatap muka) antara penyedia barang/jasa dengan pengguna barang/jasa. Sistem ini diyakini menjamin kegiatan tender berlangsung transparan, adil, tidak diskriminatif, dan akuntabel.

Pada intinya terkait keterbukaan dan transparansi ini kembali kepada komitmen pemerintah daerah (Pemda) masing-masing untuk melaksanakan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Tidak hanya itu, Pemda dalam hal ini diharapkan melanjutkan aturan tersebut untuk membuat regulasi pada tingkat daerahnya, apakah dibuatkan unit tersendiri, atau dipimpin oleh satuan kerja yang membidangi informasi dan komunikasi, seperti Dinas Informasi dan Komunikasi (Disinfokom). Dengan adanya layanan informasi publik, sudah selayaknya keterbukaan dan transparansi terhadap informasi dokumen-dokumen penting tiap daerah menjadi mudah diakses publik, baik via internet, pamflet, papan pengumuman, dan lain sebagainya.

Pelaksanaan otonomi daerah pada prinsipnya adalah percepatan pertumbuhan dan pembangunan daerah, serta mendekatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat di daerah. Dalam sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik seperti sekarang ini, tanggung jawab lebih bertumpu pada kepala daerah; bupati/walikota. Mereka itulah, yang seharusnya menjadi tumpuan optimalisasi pemberdayaan segala sumberdaya daerahnya, termasuk diantaranya sumberdaya manusia secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk mencapai hal tersebut, seorang kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus demokratis, transparan, dan akuntabel, yang pada gilirannya birokrasi pelayanan publik akan berjalan secara optimal. (*)

Pelayanan Publik dalam 5 Tahun Monitoring FIPO

Otonomi yang telah berlangsung satu dekade lebih, tengah memasuki fase yang penting. Jika pada fase-fase awal diasumsikan sebagai fase transisi, dimana masyarakat dan pemangku kepentingan di daerah masih bergelut dengan kebutuhan-kebutuhan institusional untuk melembagakan otonomi, kini satu dekade lebih, fase transisi itu tengah memasuki apa yang disebut sebagai fase konsolidasi.

Sebuah fase konsolidasi seyogianya merupakan hasil dari refleksi insitutusional yang akan mengarahkan prakarsa dan inisiatif para pelaku dalam strukturasi otonomi yang seharusnya memberikan ciri yang khas sebagai sebuah pelebagaan pemerintahan daerah. Refleksivitas insitutusional ini pula yang akan memberikan *roadmap* tentang *consensus* pada praktik kelembagaan mana saja yang dapat dijalankan secara nasional dengan standar dan aturan mainnya. Demikian pula, pada praktik

kelembagaan mana saja yang dapat dilembagakan secara otonom oleh daerah. Sebab, hal terpenting dari proses reflektif dalam proses konsolidasi ini adalah bagaimana membangun kelembagaan otonomi di tengah tegangan dualitas struktural (nasional, lokal dan bahkan global) yang kian kompleks saat ini. Dinamika sentrifugal dan sentripetal (menasional dan melokal) dari dualitas struktural ini pada akhirnya akan memunculkan praktik otonomi yang khas.

Pada fase seperti ini, masyarakat tengah dengan sabar menanti apa dampak positif dari penyelenggaraan otonomi daerah. Esensi otonomi diselenggarakan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, dimana pembangunan dan pelayanan publik dilakukan dan diselenggarakan atas sepenuhnya prakarsa lokal. Dengan demikian, kebijakan pembangunan diasumsikan tidak salah sasaran, karena rencana dan pemetaan kebutuhan dilakukan bersama oleh masyarakat di daerah. Begitupun dengan pelayanan publik, diasumsikan akan semakin meningkat, baik dari segi keteraksesan, kualitas, keadilan, partisipasi dan transparansinya, karena rentang kendali yang semakin pendek. Konsekuensi dari rentang kendali yang pendek tersebut adalah semakin tersederhanakannya urusan-urusan/aspek-aspek birokratik dalam pelayanan publik.

Faktanya, harus diakui otonomi daerah masih belum mampu menghasilkan perbaikan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel masih belum sepenuhnya terwujud, karena reformasi politik yang digulirkan tidak diikuti upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Berbagai praktik buruk dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti: ketidakpastian pelayanan, pungutan liar, dan pengabaian hak dan martabat warga pengguna pelayanan, masih amat mudah dijumpai pada hampir setiap satuan pelayanan publik¹.

Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk menyejahterakan masyarakat. Pelayanan umum oleh LAN (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat atau daerah, dan lingkungan BUMN/ BUMD dalam bentuk barang maupun jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1 Tjokroamidjojo, 2001:107-108

Lovellock² mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi pelayanan publik, agar kualitas layanan dapat dicapai, antara lain:

1. *Tangible* (terjamah), seperti kemampuan fisik, peralatan, personel dan komunikasi material;
2. *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki keajegan;
3. *Responsiveness* (pertanggunganjawaban), yakni rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan;
4. *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai, dan;
5. *Emphaty* (empati), perhatian perorangan pada pelanggan.

Di samping itu, pihak pelayanan publik dalam memberikan layanan publik setidaknya harus mengetahui kebutuhan yang dilayani, menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (kinerja), dan; memantau dan mengukur kinerja. Sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayanan publik agar kualitas pelayanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya (a) mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana), (b) mendapat pelayanan netral; (c) mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih, dan; (d) mendapat perlakuan yang jujur dan terus terang (transparasi)³.

Review Program Inovasi FIPO Bidang Pelayanan Publik 2008-2013

Salah satu isu yang belakangan menjadi fokus penelitian tentang inovasi dalam pelayanan publik adalah tidak sekadar keberadaan infrastruktur dan prosedural atau mekanisme yang memberikan kemudahan dalam pelayanan, akan tetapi sejauh mana pelayanan publik itu juga lebih sensitif terhadap (kebutuhan) permasalahan dan kebutuhan masyarakat tentang pelayanan publik yang dibutuhkan. Habitus pelayanan publik adalah melayani karena kebutuhan masyarakat, tidak sekadar di-*drive* karena keperluan dan keharusan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, namun pelayanan publik itu muncul dari kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, isu teknokratis tentang pelayanan publik pun akan semakin menemukan dinamikanya seiring dengan rasa keterpenuhan, aksesibilitas, kepuasan, dan kualitas pelayanan publik itu sendiri. Dalam kaitan ini, seiring perkembangan otonomi daerah, rasa terlayani, aksesibilitas

2 Lovelock (1992) dalam: Herni Ramayanti, Implementasi Pelayanan Publik dalam Era Otonomi Daerah, Jurnal Ilmiah Dinamika, Volume 2, Nomor 3, Juni 2009, Hal. 71 -72

3 Ibid

dan kualitas pelayanan, tidak saja pada keberadaan dan kuantitas infrastruktur maupun mekanisme/prosedur pelayanan. Namun secara substantif adalah bagaimana pelayanan yang empatik dapat berlangsung. Karena empatisme inilah yang menandai sebuah transisi dalam pelembagaan pelayanan publik, yang sebelumnya beureucratic minded menjadi service minded. Empatisme ini pula yang menjadi dasar bagi pelayanan yang bertanggung jawab, responsif dan inovatif. Keterbatasan infrastruktur dan mekanisme yang tidak memadai, akan teratasi jika transisi dari orientasi birokratik ke orientasi pelayanan telah dapat dilembagakan.

Meski diasumsikan bahwa pelayanan publik mencakup banyak aspek/ sektor, barang dan jasa, di-cover oleh berbagai institusi baik birokrasi atau yang disebut dengan pelayanan birokrasi dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), namun FIPO dalam lima tahun monitoring, secara konsisten fokus pada monitoring program di bidang pendidikan, kesehatan dan pelayanan administrasi perizinan dan kependudukan. Keempat sektor tersebut, merupakan barang publik yang tidak dapat diserahkan (begitu saja) kepada sektor swasta (*private*). Pemerintahlah yang harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan.

Dalam beberapa asumsi, memang terdapat kemungkinan terjadinya pergeseran dari awalnya barang privat menjadi barang publik, atau sebaliknya barang publik pada titik/konteks tertentu dapat bergeser menjadi privat. Misalnya, kebakaran di perkotaan menjadi hal yang sangat penting sehingga berubah menjadi *public service*, atau dalam bidang kesehatan, yang meski dia adalah barang publik namun pada tingkat tertentu juga dapat berubah menjadi privat.

Pada kasus pertama, fenomena ini menunjukkan kompleksitas dan pertumbuhan urusan-urusan pemerintah. Sebaliknya pada kasus kedua, adanya urusan-urusan publik yang juga ditangani privat, menunjukkan adanya kelemahan dan bahkan kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan-urusan publik (*government failure*), sehingga mendorong prakarsa dan intervensi privat/swasta dalam menyediakan urusan publik yang lebih berkualitas. Pada urusan-urusan publik di bidang pendidikan dan kesehatan kita seringkali mendapatkan sektor swasta yang menyediakan pelayanan dengan standar-standar di atas standar pemerintah, seperti *private care centre* di bidang kesehatan, dan sekolah swasta terintegrasi dengan standar internasional.

Dalam beberapa pandangan tentang desentralisasi pelayanan publik terutama menyangkut tentang prinsip *reinventing government*, istilah ini kemudian dikenal dengan istilah privatisasi (debirokratisasi) atau *public – private partnership*⁴. Istilah privatisasi melambangkan suatu cara baru dalam

memperhatikan kebutuhan masyarakat dan pemikiran kembali mengenai peran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan tersebut.

Pada perkembangan pemikiran tentang *public services* selanjutnya, terjadi perubahan peran pemerintah dalam penyediaan *public services*, pemerintah daerah tidak lagi menyediakan *public services* sendiri tetapi melibatkan kewenangan sektor privat/swasta dan masyarakat dengan *voluntary organisation* pada beberapa dimensi bentuk demokrasi. Berdasarkan dimensi tersebut berkembang menjadi empat model kewenangan dalam *public services*, antara lain: (1) *The Traditional beureucratic authory*; (2) *The Residual enambling authory*; (3) *The market-oriented authory*, dan; (4) *The Community-oriented authory*⁵.

Ada kecenderungan kuat Pemda untuk menggunakan instrumen penyediaan layanan langsung (*direct provision*). Hampir tiap dinas, sejauh mungkin dilengkapi dengan perangkat aturan, yang memungkinkannya menjalankan penyediaan layanan publik. Terdapat kecenderungan kuat, Pemda menyelenggarakan sendiri bidang pendidikan, kesehatan, informasi, kependudukan, dan pekerjaan umum⁶. Ini menandakan bahwa hingga satu dekade lebih pelaksanaan otonomi daerah, dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik, pemerintah daerah kita masih berada kuat pada kecenderungan model pertama (*The traditional bureaucratic authority*)⁷.

Dalam aspek pelayanan, tampaknya model ini menaruh perhatian pada bagaimana pemerintah memberikan pelayanan secara langsung kepada publik, atau menetapkan regulasi yang akan mengatur perilaku individu atau organisasi. Lembaga-lembaga publik yang menganut paradigma ini cenderung melihat publik sebagai pihak yang harus dibantu dan pemerintah harus menyiapkan program-program publik secara jujur. Pelayanan publik merupakan suatu proses yang netral dan kewenangan administrator adalah kewenangan keahlian. Seperti dikatakan oleh Schubert, kepentingan publik akan ditemukan dalam rasionalisasi proses keputusan yang mana hal tersebut akan menghasilkan keinginan publik. Diskresi individu diminimalisasi atau dieliminasi; responsibilitas ada dalam perilaku yang otonomi. Perspektif ini sangat terkait dengan konsep netralitas dan efisiensi yang diusung dalam paradigma ini. Dalam pandangan administrasi publik tradisional, dengan berfokus pada netralitas pegawai, efisiensi, dan pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi, maka dipastikan pemenuhan kepentingan publik

5 Baca Herni Ramayanti, Implementasi Pelayanan Publik dalam Era Otonomi Daerah, Jurnal Ilmiah Dinamika, Volume 2, Nomor 3, Juni 2009, Hal. 71.

6 http://www.bappenas.go.id/files/2813/5229/9027/8/pelayanan-publik-di-era-desentralisasi-studi-tentang-variati-cakupan-dan-peranan-pemerintah-daerah-dalam-pelayan_20081123185136_1261_7.pdf, hal.7

7 The Traditional Beureucratic Authority juga dikenal dengan The Old Public Administration atau Paradigma administrasi publik konvensional diusung oleh beberapa pakar serta teori yang mewarnai paradigma itu. Teori-teori ini menandai sekaligus memberikan karakteristik yang kuat bagi administrasi publik tradisional. Pakar yang dimaksud adalah Weber dengan teori birokrasi, Wilson dengan dikotomi politik/administrasi, serta Taylor dengan ajaran manajemen keilmuan (*scientific management*).

akan melalui cara-cara yang paling efektif dan efisien⁸.

Dalam konteks demikian, administrasi publik selalu bergulat pada persoalan bagaimana peran administrator dalam pengembangan kebijakan maupun persoalan tentang relasi antara administrator dan pembuat kebijakan yang lain. Pernyataan terdahulu yakni ada pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi. Pejabat politik terpilih bertugas membuat kebijakan dan administrator berkenaan dengan implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan menganut prinsip *top-down* dan hirarkis. Setelah kebijakan diformulasi, kebijakan diimplementasikan oleh administrator dengan padanya terdapat diskresi yang terbatas. Bahkan diskresi administrasi tidak dipandang sebagai suatu bagian penting dari pekerjaan-pekerjaan administrasi⁹.

Asumsi yang lain dari paradigma administrasi publik tradisional adalah bahwa proses implementasi bukan menjadi bagian dari proses kebijakan. Proses administrasi dan pembuatan kebijakan (seperti yang digambarkan dalam dikotomi politik-administrasi) sesungguhnya adalah dua proses yang terpisah. Dikaitkan dengan aspek akuntabilitas, yang ada adalah akuntabilitas formal, hirakis, dan legal. Model akuntabilitas ini berdasarkan pada asumsi bahwa administrator tidak memiliki diskresi yang besar. Para administrator hanya mengimplementasikan hukum, peraturan, dan standar yang ditetapkan bagi mereka oleh pejabat politik terpilih.

Akuntabilitas berkaitan dengan melekatnya administrator pada standar dan sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah dibangun untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Dalam pandangan ini, responsivitas atau akuntabilitas langsung kepada publik secara implisit dipandang sebagai sesuatu yang tidak perlu dan tidak tepat. Pejabat terpilih dipandang bertanggung jawab dan akuntabel untuk menerjemahkan keinginan publik ke dalam kebijakan yang dibuat. Seperti dikemukakan Goodnow, politik harus mengarahkan atau memengaruhi kebijakan pemerintah, sedangkan administrasi berkenaan dengan mengeksekusi kebijakan tersebut. Karenanya, pengaruh publik secara langsung terhadap eksekusi atau implementasi kebijakan sangat terbatas¹⁰.

Dikaitkan dengan aspek efisiensi, menurut administrasi publik tradisional, administrator tidak akan produktif dan bekerja keras kalau mereka tidak disediakan insentif moneter. Di sini kemudian ada sistem punishment yang diberlakukan ketika kinerja pegawai rendah. Efisiensi yang dimaknai sebagai rasio biaya dan output, memerlukan kontrol biaya dan produktivitas sebagai tools utama. Oleh karena itu, tantangannya adalah bagaimana mengatur dan menstrukturkan pekerjaan agar menjadi lebih minim biaya dengan

8 http://rhp_anfisip-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69591-UmumParadigma%20Administrasi%20Publik%20Tradisional.html

9 ibid

10 ibid

produktivitas tinggi. Melihat model ini, menjadi relevan dalam konsepsi FIPO dalam menilai inovatif tidaknya pelayanan publik pada aspek-aspek teknokratik/birokratik itu di 23 kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

review Pelayanan Publik Bidang Pendidikan

Mereview pelayanan di bidang pendidikan lima tahun monitoring FIPO di Sulwaesi Selatan, dalam tulisan ini akan dibagi dua periode, yakni 2009-2010, dimana FIPO mulai melakukan monitoring pelaksanaan otonomi daerah di Sulawesi Selatan dan merupakan tahun keemasan kebijakan pelayanan pendidikan dengan adanya program pendidikan gratis yang tengah menjadi panglima saat itu.

Kemudian periode 2011-2013, dimana pada periode ini isu pendidikan gratis yang menjadi latar dinamika pelayanan pendidikan berada pada titik klimaks (2011) dan anti klimaks (2012). FIPO, pada survey publik terhadap pelayanan pendidikan setidaknya memonitor empat isu strategis; Peningkatan efisiensi pelayanan pendidikan, Peningkatan kesesuaian antara kebijakan dan program pemerintah daerah, peningkatan kesetaraan mendapatkan pendidikan yang layak, peningkatan partisipasi dan transparansi pemerintah daerah dan atau sekolah-sekolah dalam menerapkan pelayanan pendidikan.

Tahun 2009, berdasarkan survei publik yang dilakukan FIPO, publik memang lebih banyak menyoroti isu strategis pertama. Isu pendidikan gratis meningkatkan harapan masyarakat untuk dapat mengakses pendidikan yang lebih terjangkau. Mayoritas daerah telah mengafirmasi/menerapkan pendidikan gratis dengan model sharing 40 persen dari pemerintah provinsi dan 60% dari pemerintah daerah. Dalam skema kebijakan ini, tidak sedikit juga daerah yang bergerak maju dengan menerapkan pendidikan gratis tersebut hingga ke tingkat sekolah lanjutan atas¹¹.

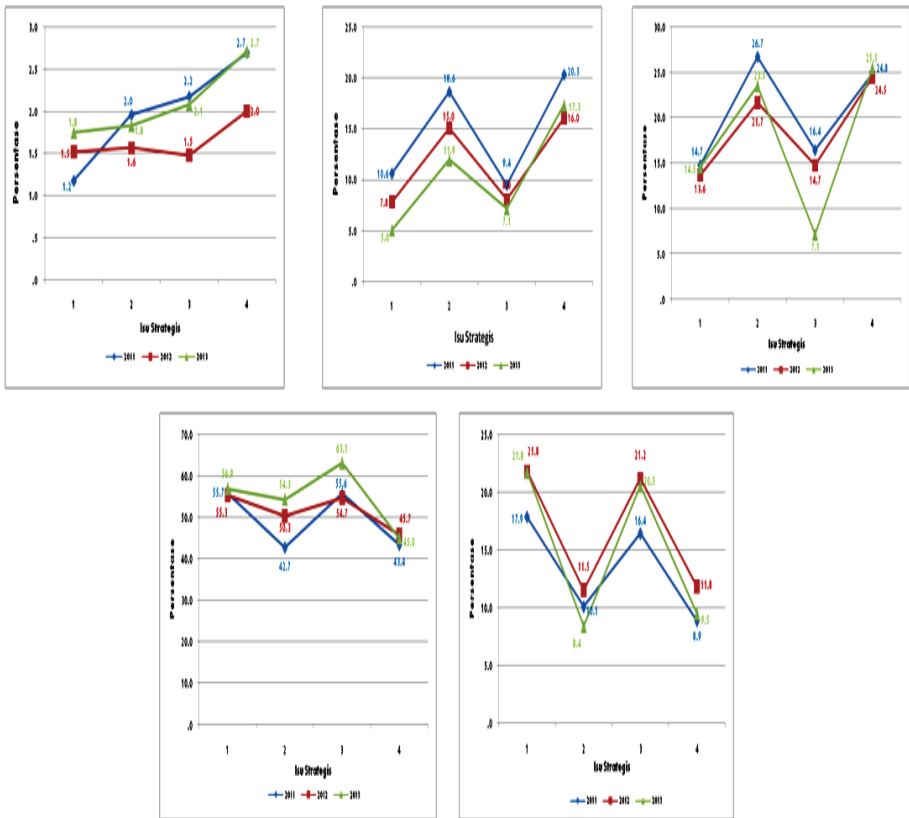
Selain pendidikan gratis pemerataan pembangunan sekolah juga mendapat perhatian publik. Pemerataan, keterjangkauan, bahkan pemberian pendidikan gratis menjadi kekuatan utama di Kabupaten Selayar melalui program pemerataan pendidikan, Kabupaten Gowa melalui peningkatan pendidikan gratis, Kota Makassar dengan program pendidikan bersubsidi penuh tingkat SD dan SMP, Kabupaten Pangkep dan Kabupaten Sinjai dengan pendidikan gratis¹².

Sementara pada 2010, secara rata-rata untuk setiap isu di atas, responden mayoritas mengapresiasi positif dan memberi nilai yang tidak jauh berbeda.

11 Buku FIPO 2009, Menggali Potensi Menumbuhkan Inovasi, Hal. 76

12 Ibid, Hal. 77

Dari ke empat isu tersebut, isu peningkatan efisiensi pelayanan pendidikan memiliki nilai dengan skor tertinggi (9,025) disusul berturut peningkatan kesetaraan kesempatan mendapatkan pendidikan yang layak (8.896), peningkatann kesesuaian antar-kebijakan dan program pemerintah daerah (8.132) serta peningkatan partisipasi masyarakat dan transparansi pemerintah daerah dan atau sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan (8.021)¹³. Dari 23 kabupaten/kota (minus Toraja Utara), 83,74% menyatakan kinerja pemerintah kabupaten/kota terkait dengan layanan pendidikan baik dan sangat baik. Sementara 16,26% menilai kinerja pemerintah kabupaten/kota tidak baik dan sangat tidak baik¹⁴.



Sumber: Olah Data Survey Publik FIPO 2011 – 2013

13 Buku FIPO 2010, Prkarsa Memintas Pembangunan, Hal. 78
 14 Ibid

Pada tahun 2011-2013, sebagaimana terlihat pada grafis di atas, sebagian besar responden mayoritas memberikan jawaban 4 (empat)¹⁵. Ini berarti pada rentang 2011 - 2013, responden menganggap bahwa kebijakan mengenai pelayanan pendidikan telah berjalan “cukup baik”. Grafis 4 (kiri bawah), memperlihatkan tren jawaban 4 tersebut pada isu strategis 1, 2, dan 3 yang terus meningkat. Sementara pada grafis 5 (kanan bawah), yang merepresentasikan jawaban sempurna “sangat baik” terlihat cenderung menurun dari tahun sebelumnya.

Mencermati tren pada keseluruhan grafis di atas, apa yang dipersepsikan oleh mayoritas responden dengan “cukup baik” itu berarti bahwa program/kebijakan di bidang pelayanan pendidikan telah berjalan, namun belum cukup meyakinkan untuk menghasilkan dampak positif jangka panjang (pragmatis). Relevan dengan grafis 5 di atas, keyakinan publik akan dampak jangka panjang itu sangatlah rendah. Dalam rentang 2011-2013, tren tertingginya hanya 21,8%¹⁶, dan tren ini malah menurun pada beberapa isu, terutama pada isu strategis kedua (peningkatan kualitas pelayanan pendidikan) dan 4 (peningkatan partisipasi masyarakat dan transparansi).

Tampaknya publik masih menunggu komitmen dan kebijakan Pemda, terutama terkait dengan peningkatan kualitas, peningkatan partisipasi dan transparansi dalam pelayanan pendidikan. Afirmasi terhadap pendidikan gratis sejauh ini terlalu larut pada persoalan-persoalan pragmatis yang terkesan didominasi oleh imperatif birokrasi/teknokrasi pendidikan dan alpa terhadap kualitas dan pelibatan masyarakat dalam pelayanan. Padahal, isu peningkatan kualitas pelayanan tidak bisa dipisahkan dari upaya meningkatkan partisipasi dan transparansi dalam pelayanan pendidikan. Rendahnya kualitas pelayanan dan kurangnya partisipasi dan transparansi inilah yang menjadi anti klimaks dari kebijakan pendidikan gratis tersebut selama ini.

Merespon isu rendahnya kualitas pelayanan pendidikan ini, dalam seminar nasional yang diadakan FIPO pada tahun 2012, mengangkat tema tentang kesiapan daerah dalam melaksanakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) pendidikan dasar. Tema ini menjadi relevan mengingat terdapat hubungan yang signifikan antara SPM dengan pelaksanaan pendidikan gratis. Dianggap perlunya SPM untuk naik kelas karena dalam banyak realitas melaksanakan SPM telah memberikan suatu kepuasan tersendiri. Dikaitkan dengan kualitas pelayanan pendidikan, maka yang diharapkan pada dasarnya bukan sekadar “minimum” akan tetapi persoalan yang harus dijawab adalah apakah pendidikan gratis pada waktu-waktu yang akan datang bisa naik kelasnya menjadi bukan sekadar SPM.

15 Lihat grafis 4 (kiri bawah)

16 Lihat grafis 5 (kanan bawah)

Rektor Universitas Negeri Makassar, Prof. Dr. Arismunandar, M.Pd, merekomendasikan perlunya perbaikan standar pendidikan mulai dari hulu. Perbaikan tersebut menurutnya akan menentukan kualitas sumber daya yang akan mencetak tenaga-tenaga pendidik. Jika kualitas pendidik baik, maka kualitas hasil didikannya juga akan baik. Sementara itu, juga perlu melakukan perbaikan di bidang kurikulum. Di sini pemerintah daerah harus bisa merencanakan proses koordinasi kurikulum dalam tingkat satuan pendidikan, selama ini fungsi-fungsi koordinasi itu masih belum terjadi dengan cukup baik. Fokus program kita terlalu banyak untuk mencapai pendidikan gratis tapi kurang bisa mendorong substansi-substansi penting di dalam kurikulum pendidikan¹⁷.

Sementara itu, dari National Advisor Program USAID Kinerja, Prima Setiawan, memberikan review tentang beberapa kendala SPM dalam pendidikan dasar dan menengah. Tahun 2013 dianggap sebagai puncak pencapaian SPM, tapi rupanya kesiapan pemerintah daerah terhadap SPM belum tercapai, maka dalam kerangka peningkatan kualitas pendidikan direkomendasikan adanya distribusi guru yang profesional dan biaya operasional satuan pendidikan. Hal ini dilakukan untuk menutupi kesenjangan terhadap proporsi tenaga pendidik yang profesional itu. Itulah sebabnya perlu dilakukan perekrutan guru baru, peningkatan kualifikasi guru menjadi S1 dan redeployment guru yang telah S1¹⁸.

Pelayanan Publik Bidang Kesehatan

Dilatar oleh kebijakan kesehatan gratis yang imperatif dan inisiatifnya didorong oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, dimana kebijakan ini tengah dalam proses endorsement menjadi bagian dari kebijakan bersama dalam skema sharing 40% provinsi dan 60% kabupaten kota.

Pada 2009-2010 merupakan masa di mana kebijakan ini juga tengah menjadi panglima sebagaimana juga di bidang pendidikan, dan pada 2011-2013, dimana kebijakan ini mulai diperhadapkan pada dinamika dan problematika substansial yang kemudian mendorongnya pada klimaks dan anti klimaks di tahun 2013. Dalam 5 tahun monitoring FIPO, di bidang kesehatan juga memantau 4 isu strategis; Peningkatan Efisiensi pelayanan kesehatan, Peningkatan Kesesuaian antara Kebijakan dan Program Pemerintah Daerah, Peningkatan Kualitas dalam pelayanan kesehatan, serta peningkatan partisipasi dan transparansi dalam pelayanan kesehatan.

17 Laporan Seminar Nasional otonomi Awards FIPO 2012, Kesiapan Daerah Dalam Menerapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM).

18 Ibid

Tahun 2009, mayoritas responden beranggapan bahwa program kesehatan yang diprogramkan pemerintah sudah berjalan namun belum cukup meyakinkan untuk menghasilkan dampak positif jangka panjang¹⁹. Dari data yang ada, pada tahun 2009, publik memberikan respon yang positif terhadap isu strategis pertama²⁰ dan selanjutnya berurutan pada isu strategis kedua, ketiga dan keempat. Beberapa inovasi yang ada terkait dengan respon positif pada isu aksesibilitas itu mencakup program pengobatan gratis untuk rawat jalan dan rawat inap serta pemanfaatan teknologi informasi untuk mempermudah, mempercepat dan mengefektifkan layanan²¹. Namun, tantangan besar dari aksesibilitas itu justru pada isu kedua (kualitas layanan) dan ketiga (keadilan). Pelaksanaan program kesehatan gratis pada umumnya sudah berjalan dengan baik meski masih ditemukan adanya keluhan terkait persyaratan administrasi yang berbelit, dan masih adanya perbedaan pada kualitas pelayanan pasien gratis dengan yang berbayar²².

Tahun 2010, dari keempat isu strategis, isu peningkatan kesetaraan kesempatan mendapatkan pelayanan kesehatan yang layak memiliki nilai tertinggi (8.577). Disusul berturut-turut peningkatan efisiensi pelayanan kesehatan (8.487), peningkatan kesesuaian antar-kebijakan dan program pemerintah daerah dalam pelayanan kesehatan (7.897), serta peningkatan partisipasi masyarakat dan transparansi penyelenggaraan pelayanan kesehatan (7.397). Dari 23 kabupaten/kota minus Toraja Utara, sebanyak 77% responden menyatakan kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam pelayanan kesehatan baik dan sangat baik. Sementara 23% menilai kinerja pemerintah kabupaten/kota itu tidak baik dan sangat tidak baik²³.

Sumber : Olah data Survey Publik FIPO, 2011 - 2013

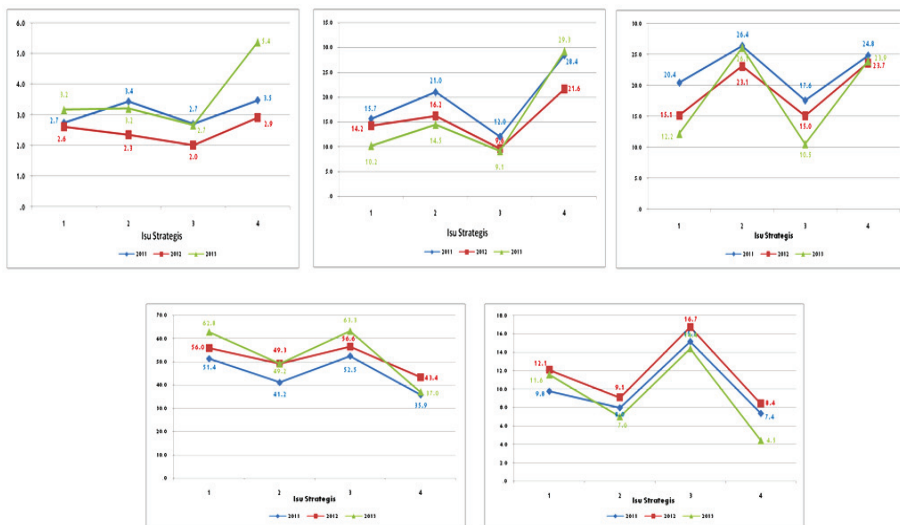
19 Buku FIPO tahun 2009, Menggali Potensi Menumbuhkan Inovasi, Hal. 79

20 Ibid, Hal. 80, sekira 82% responden memberikan jawaban yang menanggapi positif dengan memberikan skor 4 dan 5.

21 Ibid

22 Ibid

23 Buku FIPO tahun 2009, Menggali Potensi Menumbuhkan Inovasi, Hal. 88



Tahun 2011-2013, sebagaimana terlihat pada grafis di atas, terdapat tren yang sama setiap tahunnya dimana mayoritas responden memberikan jawaban 4 (empat)²⁴. Program atau Kebijakan di bidang pelayanan kesehatan telah berjalan “cukup baik”. Sebagaimana terlihat pada grafis 4 (kiri bawah), tren yang ada adalah adanya peningkatan pada isu pertama (peningkatan efisiensi pelayanan kesehatan) dan kedua (Peningkatan kesetaraan mendapatkan pelayanan kesehatan yang layak), namun turun dari tahun sebelumnya pada isu ketiga (peningkatan kesesuaian kebijakan dengan program pemerintah daerah) dan keempat (peningkatan partisipasi dan transparansi dalam pelayanan kesehatan). Sementara pada grafis 5 (kanan bawah) memperlihatkan tren yang menurun pada semua isu strategis.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa pelayanan kesehatan sudah terlaksana/ berjalan namun belum memberikan keyakinan untuk menghasilkan dampak positif jangka panjang (pragmatis). Jika memperhatikan grafis 5 di atas, keyakinan publik akan dampak positif jangka panjang itu juga sangatlah rendah pada semua isu strategis. Dalam rentang 2011-2013, tren tertingginya hanya 16,7%²⁵, dan tren ini menurun pada semua isu.

Kolaborasi pemerintah provinsi dalam meningkatkan pelayanan kesehatan melalui implementasi kebijakan kesehatan gratis dalam skema *sharing* 40:60 persen, sebagaimana halnya dengan pelayanan pendidikan meski baik-baik saja, kondisi dan problematikanya juga terjebak pada persoalan-persoalan birokratis dan teknokratik, yang lebih parahnya berimbas pada rendahnya

24 Lihat grafis 4 (bawah kiri)

25 Lihat grafis 5 (kanan bawah)

keyakinan publik pada seluruh sektor strategis pelayanan kesehatan.

Sebagaimana kita ketahui, konsumen terbesar pelayanan kesehatan adalah masyarakat kurang mampu di perdesaan maupun perkotaan yang mengakses layanan kesehatan justru di titik-titik yang kritis dan rentan terhadap keempat isu strategis tersebut. Birokratisasi pelayanan kesehatan selama ini justru menjadi “borok” yang membuat masyarakat kita cenderung enggan mengakses layanan kesehatan (medis) di poskesdes, pustu, puskesmas, dan rumah sakit.

Di beberapa daerah, dalam rangka meningkatkan akses terhadap layanan kesehatan di puskesmas maupun rumah sakit, terdapat beberapa terobosan, diantaranya, kemitraan bidan dan dukun di Kabupaten Bantaeng, Puskesmas ISO di Makassar dan Enrekang serta Puskesmas dengan Pelayanan Prima di Kabupaten Pangkep, hingga terobosan peningkatan kapasitas pada fasilitas puskesmas yang mampu melayani rawat inap dan gawat darurat di beberapa daerah, menjadi warna upaya peningkatan pelayanan kesehatan di Sulawesi Selatan. Namun, kesan birokratik dari terobosan-terobosan ini masih cukup kental dimana, terobosan-terobosan tersebut terkesan pragmatis, tidak dalam pendekatan yang komprehensif, namun pendekatan yang berbasis masalah, sehingga cenderung terlaksana setengah-setengah (sepotong-sepotong), sektoral dengan kesan koordinasi birokrasi yang rumit.

Grafis 5 di atas, lagi-lagi patut menjadi refleksi bersama akan rendahnya keyakinan publik atas layanan kesehatan kita dalam rentang waktu satu dekade lebih ini berotonomi. Rendahnya keyakinan publik itu pula yang menjadi anti klimaks dari program kesehatan gratis yang berjalan selama ini.

Pelayanan Publik Bidang Administrasi Dasar Kependudukan dan Perizinan

Sejak diluncurkannya monitoring FIPO 2009, pelayanan publik bidang administrasi menjadi fokus yang strategis, dimana layanan ini menguji secara langsung kinerja birokrasi daerah yang karakteristik pelayanannya tidak sama dengan pelayanan pendidikan maupun kesehatan. Pelayanan pendidikan dan kesehatan merupakan barang/jasa publik yang pada titik tertentu dapat bergeser menjadi barang/jasa privat ketika negara tidak bisa menyediakan pelayanan yang maksimal dan berkualitas.

Namun barang/jasa privat yang bergeser menjadi privat itu menjadi penanda konsumsi jasa yang elitis yang tidak sama dengan administrasi dasar dan perizinan. Administrasi dasar dan perizinan benar-benar hanya merupakan barang/jasa publik yang hanya bisa disediakan oleh negara/pemerintah. Seiring otonomi daerah, persoalan administrasi dasar kependudukan dan perizinan inipun kemudian didesentralisasikan. Belakangan, seiring dengan

kompleksnya demokrasi daerah, juga dinamika politik pemilu dan pilkada, layanan dasar administrasi kependudukan dan perizinan ini pun menjadi ranah dan isu yang strategis.

Layanan administrasi dasar kependudukan yang baik akan mencerminkan tata dan tertib administrasi, data dan informasi kependudukan yang menjadi dasar bagi penyusunan rencana pembangunan daerah baik jangka panjang, menengah hingga program-program pemerintah. Sementara tata perizinan daerah, menentukan bagaimana daerah mengelola tata dan ruang daerah dimana kegiatan-kegiatan sosial ekonomi dan budaya berlangsung. Artinya kedua aspek ini menjadi penentu bagi keber-adab-an tata sosial, politik dan ekonomi, juga budaya suatu kabupaten/kota yang otonom.

Layanan Administrasi dasar kependudukan dan perizinan adalah semua jenis layanan kepada warga negara berupa surat-menyurat, perizinan dan pencatatan kependudukan. Layanan administrasi kependudukan dibedakan menjadi layanan perizinan dan non perizinan. Seiring dengan otonomi daerah, layanan jenis itu banyak yang didesentralisasikan ke daerah. Monitoring FIPO sejak 2009-2013 terhadap pelayanan publik di bidang ini mencakup 4 (empat) isu strategis; aksesibilitas, kualitas pelayanan, keadilan, partisipasi dan transparansi.

Tahun 2009, layanan perizinan satu atap baru terdapat 9 (Sembilan) kabupaten/kota, yakni Bulukumba, Maros, pangkep, Bone, Luwu, Makassar, Palopo, Takalar, dan Pare-Pare. Tiap daerah membentuk lembaga pelayanan perizinan satu atap itu dengan nama yang berbeda-beda, seperti SINTAP, KPTSA, KPTSP dan PTSP²⁶. Selain itu, terdapat lima daerah yang justru menerapkan desentralisasi pelayanan non perizinan, yaitu pelimpahan urusan pelayanan administrasi dari kabupaten ke kecamatan yang saat itu tengah menjadi tren otonomi.

Kewenangan yang dilimpahkan itu, misalnya pengurusan KTP, KK, dan sertifikat kelahiran. Prosesnya pun berbeda-beda tiap daerah, ada yang telah menerapkan sistem online, ada yang masih manual. Bagi daerah yang telah menerapkan sistem teknologi informasi, bahkan saling berlomba pada kecepatan pelayanan. Ada daerah yang mengklaim mampu memberikan layanan KTP dengan satu hari selesai, satu jam selesai dan malah ada yang lima menit selesai. Secara umum terdapat kemajuan dalam hal kecepatan dan kemudahan²⁷.

Untuk layanan KTP dan KK ada dua daerah yang terpantau menerapkan sistem informasi administrasi kependudukan (SIK), yaitu Kabupaten Enrekang, dan Tana Toraja. Sementara Kota Pare-Pare telah mendapatkan

26 Buku FIPO 2009, Menggali Potensi, Menumbuhkan Inovasi, Hal. 83

27 Ibid

sertifikat ISO 9001-2000 khusus untuk layanan administrasi. Sementara Kabupaten Wajo, Sinjai, Bantaeng, dan Pangkep menggratiskan KTP, KK dan akte kelahiran yang berlaku untuk seluruh masyarakat. Selain itu, terdapat tiga kota yang menerapkan pelayanan prima untuk layanan administrasi, seperti Kota Palopo, Parepare dan Makassar.

Dalam pelayanan prima isu partisipasi menjadi utama, dimana jika terdapat ketidakpuasan dapat melakukan pengaduan langsung melalui sms, hotline telepon, loket pengaduan dan website. Ada juga kabupaten/kota yang menerapkan sistem jemput bola untuk pelayanan administrasi kependudukan. Model ini dilakukan dengan sebuah mobil operasional yang keliling ke pusat-pusat keramaian atau *door to door* dan membentuk petugas-petugas registrasi di desa dan kecamatan. Daerah-daerah tersebut adalah Kabupaten Selayar, Luwu Utara, Luwu Timur, Pangkep, dan Takalar.

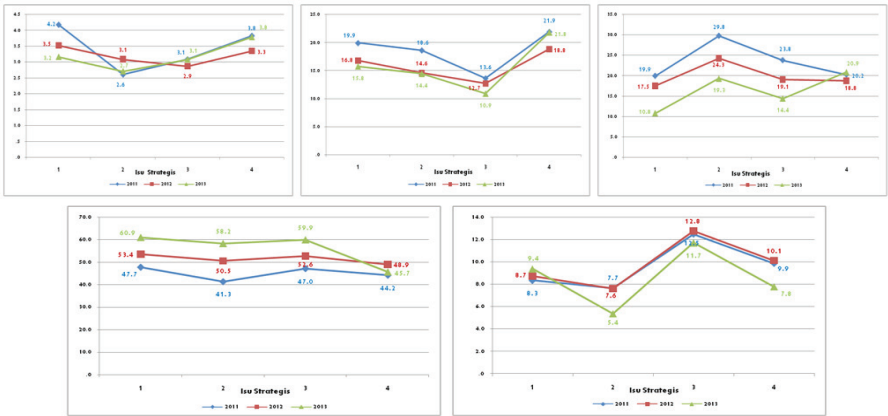
Secara umum dari hasil survei publik tahun 2009 didapatkan bahwa, isu strategis kedua (peningkatan kesesuaian antara kebijakan dan program pemerintah daerah) mendapatkan respon yang cukup baik. Hal ini terlihat dari tingginya jawaban 4 (cukup baik) dari responden. Tren tertingginya malah mencapai 1.014 orang yang menjawab “cukup baik”. Jawaban yang cukup baik ini sekaligus mencerminkan masih perlunya peningkatan kualitas pelayanan dengan memperbaiki sistem dan regulasi yang lebih meyakinkan, sehingga tidak dianggap sekadar kebijakan pragmatis.

Meski dianggap cukup baik pada kualitas pelayanan, terdapat tren yang sangat rendah pada partisipasi dan transparansi. Inilah salah satu aspek yang menyebabkan masih rendahnya keyakinan masyarakat akan keberlangsungan dan keberlanjutan kualitas pelayanan pada bidang ini tahun 2009. Desentralisasi pelayanan administrasi yang didukung oleh terobosan-terobosan daerah dalam pelayanan administrasi dan perizinan menjadi penentu rasa puas masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang (mungkin) diperbandingkan dengan masa-masa sebelumnya.

Pada tahun 2010, bidang pelayanan non perizinan juga diwarnai layanan administrasi kependudukan yang sederhana dan cepat. Begitupun layanan perizinan, semakin antusias di daerah dengan beramai-ramainya daerah membentuk pelayanan perizinan satu pintu (*one stop service*). Ada yang berbentuk badan, dinas ataupun kantor. Namanya beragam seperti KPT (Kantor Pelayanan Terpadu), Kantor Pelayanan Administrasi dan Perizinan (KPAP), SINTAP (Sistem Informasi Satu Atap), KPTSP (Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu), dan lain-lain. Daerah yang sudah memiliki layanan perizinan, tapi masih berupa layanan satu atap, mengubahnya menjadi pelayanan satu pintu. Ini berarti kewenangan menandatangani berkas perizinan berada di tangan kepala PPTSP. Daerah melimpahkan seluruh

kewenangan ke instansi pelayanan perizinan yang sebelumnya ditangani oleh instansi teknis²⁸.

Hasil survei publik tahun 2010, dari 23 kabupaten/kota minus Toraja Utara, sebanyak 72% menyatakan kinerja pemerintah kabupaten/kota terkait layanan administisasi dasar dan perizinan baik dan sangat baik. Sementara 28% menilai kinerja pemerintah kabupaten/kota masuk dalam ketegori tidak baik dan sangat tidak baik²⁹.



Sumber: Olah Data Survei Publik FIPO 2011 - 2013

28 Ibid, Hal. 96
 29 Ibid, Hal. 98

Tahun 2011-2013, sebagaimana terlihat pada grafis di atas, pelayanan administrasi dasar dan perizinan, memang mayoritas responden memberikan jawaban 4 (cukup baik)³⁰. Pada grafis 1 dan 2 (atas kiri dan tengah) memperlihatkan jawaban 1 terlihat tren yang meningkat kecuali pada isu strategis 1, dan sebaliknya pada grafis 2 terlihat menurun, kecuali pada isu strategis 4 (partisipasi dan transparansi). Jawaban 1 dan 2 adalah persepsi publik yang “sangat tidak baik” dan “tidak baik” terhadap pelayanan administrasi dasar kependudukan dan perizinan.

Pada grafis 3 (kanan atas) juga memperlihatkan tren yang sama, terjadi penurunan kecuali pada isu ke-4. Tren pada grafis 1,2, dan 3 di atas memperlihatkan bahwa persepsi publik terhadap kinerja pelayanan administrasi dan perizinan dalam kondisi yang cukup baik. Ini relevan dengan grafis 4 (kiri bawah) yang trennya terus meningkat kecuali pada isu strategis 4. Sementara pada grafis 5 (kanan bawah) justru memperlihatkan tren sebaliknya menurun hampir di semua isu kecuali isu 1.

Apa yang bisa disimpulkan dari keseluruhan grafis di atas adalah, kinerja pelayanan publik pada pelayanan administrasi dan perizinan dalam rentang waktu 2011-2013 dinilai oleh publik dengan kategori yang “cukup baik”. Namun jika dilihat dari sejauh mana keyakinan responden terhadap program-program Pemda, pada grafis 5 (kanan bawah) memperlihatkan tren yang rendah, terobosan-terobosan/program-program pemda tidak memberikan keyakinan kepada masyarakat bahwa program atau kebijakan itu akan memberikan dampak jangka panjang (*sustainable*).

Jika kita memerhatikan grafis 5 di atas, keyakinan publik itu juga sangat rendah kecuali pada isu aksesibilitas. Dalam rentang 2011 – 2013, tren tertingginya hanya 12,8%³¹, dan tren ini malah menurun menjadi 11,7% pada 2013.

Rentang antara tahun 2011 hingga 2013, memang merupakan titik balik desentralisasi pelayanan publik bidang administrasi dasar kependudukan dan perizinan. Diterapkannya elektronik KTP, membawa kondisi pelayanan administrasi dasar non perizinan menjadi sangat tidak jelas. Pelayanan seperti KK dan KTP yang sebelumnya sempat didesentralisasikan oleh beberapa kabupaten kepada kecamatan, ditarik kembali ke kabupaten dan menerapkan sistem terpusat melalui Dinas Dukcapil. Penerapan single register KTP mensyaratkan sebuah konsekuensi bahwa KTP dan berkas pengikutnya (KK dan Akte Kelahiran) harus dibuat dan dicetak secara terpusat di Kabupaten untuk menghindari terjadinya double register. Akibatnya peran kecamatan dan desa menjadi tidak begitu strategis dalam pelayanan KTP. Kecamatan

30 Lihat grafis 4 (bawah kiri)

31 Lihat grafis 5 (kanan bawah)

hanya berperan melakukan perekaman data kependudukan dan desa sebagai mobilisator penduduk untuk memperbarui KTP dan KKnya. Situasi ini menjadi semakin tidak jelas ketika KK dan KTP harus dikeluarkan secara terpusat oleh Dinas Dukcapil Daerah.

Dengan situasi yang demikian, di rentang tahun 2011 – 2013 ini, malah inovasi-inovasi daerah bidang pelayanan administrasi dasar non perizinan ini malah tidak begitu signifikan, meski terdapat beberapa daerah yang masih memberikan perhatian dengan melakukan layanan langsung mobile atau jemput bola.

Hal yang berbeda terjadi pada pelayanan administrasi perizinan, dimana hampir seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan telah menerapkan system satu atap dalam pelayanan perizinan, kecuali Kabupaten Luwu, Toraja dan Toraja Utara yang baru terbentuk. Tren penilaian publik yang “cukup baik” pada pelayanan publik di bidang administrasi dengan keyakinan publik yang stabil pada isu strategis satu sebagaimana terlihat pada grafis 5 di atas, dengan situasi yang tidak menentu dari penerapan administrasi kependudukan dan rendahnya persentase keyakinan publik, (mungkin saja) penilaian yang cukup baik itu dipengaruhi oleh apresiasi masyarakat terhadap efektivitas dan efisiensi pelayanan perizinan satu atap yang hingga 2013 ini telah hampir diterapkan oleh seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

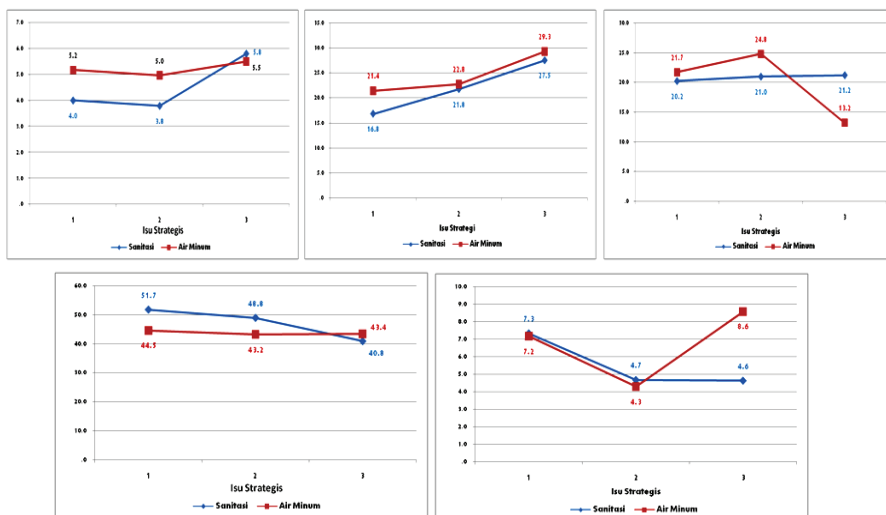
Pelayanan Publik di Bidang Sanitasi dan Air Minum

Hal baru dalam monev FIPO tahun 2013 adalah, bidang sanitasi dan pelayanan air minum. Isu sanitasi khususnya tentang akses terhadap jamban, dulunya terintegrasi dalam isu kesehatan karena dianggap relevan dengan Tupoksi yang ditangani Dinas Kesehatan. Begitupun dengan air minum, sebelumnya dalam monitoring FIPO, air minum masuk dalam kategori bidang lingkungan. Namun, belakangan isunya bergeser seiring dengan semakin pentingnya perhatian terhadap sanitasi yang penanganannya tidak terpisahkan dengan keberadaan pelayanan air minum yang leading sectornya ditangani dan dikelola oleh PDAM. Isu ini menjadi semakin penting terutama di wilayah urban, yang memang semakin pesat seiring dengan dinamika dan pertumbuhan daerah selama otonomi berlangsung. Dalam monitoring FIPO terkait dengan Bidang Sanitasi dan Air Minum masing-masing terkait dengan tiga isu strategis: perbaikan kesetaraan akses, peningkatan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas & transparansi.

Pembangunan air minum dan penyehatan lingkungan disadari tidak hanya terkait pada satu aspek saja tetapi membutuhkan integrasi dari beberapa aspek, yakni teknis air minum dan sanitasi, kelembagaan, pembiayaan, sosial,

dan lingkungan hidup. Berdasarkan pemahaman itulah maka dibentuk Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (Pokja AMPL) di tingkat nasional terdiri atas sembilan kementerian/lembaga; Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Badan Pusat Statistik. Pokja ini dikoordinasikan oleh Bappenas³². Sementara di tingkat Kabupaten/Kota, Pokja AMPL terdiri dari Dinas Kesehatan yang diwakili oleh bidang P2PL, PU (Distarkim) dan PDAM. Keberadaan Pokja AMPL di Kabupaten Kota ini dikoordinasikan oleh Bappeda.

Di tingkat nasional, salah satu pencapaian penting dari keberadaan Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan adalah tersusunnya Kebijakan Nasional Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat (AMPL BM) dan konsep Kebijakan Nasional Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Lembaga. Kebijakan Nasional AMPL BM terdiri dari 11 prinsip Pembangunan AMPL BM yang dalam lima tahun terakhir telah dioperasionalisasikan dan diterapkan melalui berbagai program/proyek AMPL yang ada di Indonesia³³. Sementara di tingkat Kabupaten/Kota, Pokja AMPL harus mempersiapkan dan atau menghasilkan Perda tentang Renstra AMPL yang kemudian menjadi acuan bagi pembangunan sanitasi dan air minum di kabupaten/kota.



Sumber : Olah Data Survey Publik FIPO 2013

32 <http://www.ampl.or.id/about/77-sejarah-pokja-ampl/19>

33 Ibid

Berdasarkan hasil survei publik FIPO 2013, sebagaimana terlihat pada grafis 4 (kiri bawah) di atas, kinerja pemerintah kabupaten kota di bidang sanitasi dan pelayanan air minum memperlihatkan bahwa, mayoritas responden memberikan tanggapan positif. Distribusi jawaban 4 ini di bidang sanitasi pada isu strategis (perbaikan kesetaraan akses) sebesar 51,7%, kemudian isu peningkatan partisipasi masyarakat, 48,8% dan isu Akuntabilitas dan transparansi, 40,8%. Sementara pada bidang air minum, isu peningkatan kesetaraan akses 44,5%, isu peningkatan partisipasi 43,2% dan isu akuntabilitas dan transparansi 43,4%.

Dengan kata lain, mayoritas responden menganggap, kebijakan/program pemerintah daerah sudah berjalan (pragmatis) namun belum cukup meyakinkan untuk menghasilkan dampak positif jangka panjang (sustainable). Jika kita memperhatikan grafis 5 (kanan bawah) di atas, keyakinan responden untuk adanya program yang berdampak positif jangka panjang sangatlah rendah. Tren tertingginya hanya 7,3% untuk sanitasi dan 8,6% untuk air minum.