

S U T O R O E K O

MENANTANG AKUNTABILITAS PUBLIK DARI MEDAN WARGA

Pembelajaran Pelaksanaan PROGRAM SIAP II (*Strengthening Integrity and Accountability Program*)
di Enam Wilayah Kabupaten/Kota



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA

MENANTANG AKUNTABILITAS PUBLIK DARI MEDAN WARGA

Pembelajaran Pelaksanaan PROGRAM SIAP II (*Strengthening Integrity and Accountability Program*)
di Enam Wilayah Kabupaten/Kota

PENULIS

SUTORO EKO

EDITOR

HENDRIK ROSDINAR



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA



Menantang Akuntabilitas Publik dari Medan Warga

Pembelajaran Pelaksanaan PROGRAM SIAP II (*Strengthening Integrity and Accountability Program*) di Enam Wilayah Kabupaten/Kota

Cetakan Pertama, Agustus 2014
xii - 136, 16 x 26 cm

Penulis : Sutoro Eko

Editor : Hendrik Rosdinar

Tata Letak : Moelanka

Cover : repro_html_onepiecenakama1024gc6tk1.png

ISBN :

Diterbitkan oleh:

YAPPIKA

Jl. Pedati Raya No. 20, RT 007/09, Jakarta Timur 13350,
Phone: +62-21-8191623, Fax: +62-21-85905262, +62-21-8500670,
E-mail: yappika@indosat.net.id Website: www.yappika.or.id



Diperkenankan untuk melakukan modifikasi, penggandaan maupun penyebarluasan buku ini untuk kepentingan pendidikan dan bukan untuk kepentingan komersial dengan tetap mencantumkan atribut penulis dan keterangan dokumen ini secara lengkap

Prawacana “Mempublikkan Demokrasi, Mendemokrasikan Pelayanan Publik”

Sutoro Eko

Direktur FPPD [Forum Pengembangan Pembaharuan Desa]

Selama satu dekade saya mengenal dekat YAPPIKA, sebuah aliansi masyarakat sipil untuk demokrasi. Studi dan advokasi tentang indeks masyarakat sipil dan tata kelola pemerintahan lokal yang demokratis (TKLD) menjadi ikon utama YAPPIKA. Pada tahun 2009, YAPPIKA melalui program ANCORS (*Acehnese Civil Society Organization Strengthening*) memberikan kesempatan kepada saya melakukan studi tentang gerakan organisasi masyarakat sipil dalam pemerintahan lokal di Aceh, yang menghasilkan sebuah buku bertitel, *Masyarakat Sipil Mendemokrasikan Daerah: Pelajaran dari Aceh*. Dalam beberapa tahun terakhir, YAPPIKA mempromosikan reformasi pelayanan publik, mulai dari studi lapangan, menggerakkan Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) dan melakukan advokasi Undang-undang Pelayanan Publik melalui sebuah pertautan (*engagement*) dengan Kementerian Pendayagunaan Apatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Sebuah kemenangan diraih oleh YAPPIKA dan MP3, setelah UU No. 25/2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik dilahirkan oleh pemerintah dan DPR.

YAPPIKA terus-menerus berkepentingan mengawal *delivery* UU No. 25/2009 sampai ke level daerah dan komunitas warga. Tindakan ini diambil YAPPIKA karena UU pelayanan publik itu tidak begitu populer di mata daerah dan warga masyarakat.

Dalam dua tahun terakhir (2012-2014) YAPPIKA bersama USAID menyelenggarakan program “Menumbuhkan Budaya Akuntabilitas Masyarakat Melalui Pemanfaatan Ruang-Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Publik” atau yang lebih populer dengan sebutan SIAP (*Strengthening Integrity and Accountability Program*) II. YAPPIKA tidak sendirian. Jaringan dan kolaborasi merupakan cirikhas utama gerakan YAPPIKA. Ia berkolaborasi dengan enam mitra di enam daerah, yakni PUSSbik Lampung, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, MCW Malang, KOPEL Sinjai, PIAR Kupang.

Dua program USAID, KINERJA dan SIAP, tampak mempunyai kemiripan. Keduanya berorientasi pada reformasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Namun, sejauh saya tahu, KINERJA mengutamakan pendekatan teknokratis dalam pelayanan publik. Pengembangan kapasitas dalam pelayanan publik (sistem, organisasional dan individual) merupakan pendekatan teknokratis kuno yang digunakan oleh KINERJA. Sedangkan SIAP mengutamakan pendekatan demokrasi dalam pelayanan publik. Meskipun mengusung tema pelayanan publik, YAPPIKA tetap tidak keluar dari *khittah*-nya sebagai aliansi masyarakat sipil untuk demokrasi, yang mendorong reformasi pelayanan publik dari sisi demokrasi dan dari pintu masyarakat sipil.

Apa dan bagaimana keterkaitan antara demokrasi dan pelayanan publik? Selama ini antara demokrasi dan pelayanan publik bekerja di dua ranah yang berbeda dan terpisah. Demokrasi merupakan ranah politik, pelayanan publik merupakan ranah administrasi publik. Meskipun Indonesia adalah kampiun ketiga dalam berdemokrasi, tetapi praktik demokrasi di negeri ini masih dangkal, terjebak dalam demokrasi elektoral, yakni demokrasi yang terpusat pada pemilihan untuk mengorganisir kekuasaan melalui proses kontestasi politisi dan mobilisasi partisipasi rakyat. Bangunan ini bukanlah demokrasi yang sejati, melainkan apa yang disebut Lani Guinier (2008) sebagai elektokrasi (pemerintahan oleh pemilihan). Dalam elektokrasi, politik berpindah dari tangan warga ke tangan politisi. Pada saat yang sama, pelayanan publik sudah lama bukan lagi menjadi ranah warga, melainkan dikuasai oleh birokrat. Para sarjana administrasi publik, teknokrat dan

birokrat profesional secara sengaja menjauhkan pelayanan publik dari ranah politik dan demokrasi agar penyelenggaraan pelayanan publik bersifat netral, objektif dan steril dari intervensi politik. Tetapi keyakinan kuno ini diruntuhkan oleh sejumlah hal.

Pertama, imajinasi tentang birokrasi dan pelayanan publik yang profesional tidak terjadi secara empirik. Dalam praktik birokrasi terbelah menjadi tiga tipe: birokrat pencari nafkah, birokrat politik dan birokrat profesional. Birokrat pencari nafkah, yang tampaknya berjumlah paling banyak. Akuntabilitas publik jauh dari pikiran dan tindakan mereka. Prinsip dasar mereka menjadi PNS adalah bekerja untuk sekadar mencari nafkah. Mereka hanya berpikir secara personal untuk dirinya sendiri, tidak berpikir serius terhadap kepentingan publik. Mereka bekerja apa adanya (*taken for granted*), tidak mau berpikir dan berkarya lebih serius. Sebagai contoh yang sederhana, begitu membagi-bagi bantuan ke rakyat mereka langsung pergi, tidak mau tahu apakah bantuan itu efektif atau tidak. Tahun-tahun berikutnya, pekerjaan serupa mereka ulang kembali, tanpa menghayati dan menilai apakah pekerjaan yang mereka lakukan itu membawa hasil atau tidak.

Birokrat politik selalu berpikir dan bertindak politik, bukan politik dalam pengertian demokrasi dan kewargaan, tetapi politik kontrol, kontestasi dan patronase. Mereka berorientasi mencari dan mengamankan kedudukan (jabatan) dengan pendekatan politik, bukan pendekatan profesional. Pendekatan politik antara lain ditempuh dengan membentuk blok-blok politik, membentuk kartel yang mengidentifikasi siapa kawan dan lawan politik, serta merajut patronase dengan pemimpin daerah. Birokrat politik lebih banyak melayani kepentingan pemimpin (baca: penguasa) daripada memimpin anak buah, apalagi melayani kepentingan warga. Jika pilkada berlangsung, para birokrat politik secara terang-terangan menjadi “tim sukses” kandidat, terutama sang petahana (*incumbent*). Sebaliknya, pemimpin daerah yang bercorak penguasa selalu melakukan politisasi birokrasi, juga senang dibentengi oleh para birokrat politik untuk mengawetkan kekuasaannya. Begitu sang pemimpin berujar “tolong amankan jalan menuju Roma”, sang birokrat langsung paham dan lihai bagaimana merancang dan menjalankan strategi politik.

Kedua tipe birokrat ini telah terbiasa dengan perburuan rente, dengan spirit melakukan hal yang salah dengan cara yang benar. Birokrat pencari nafkah tingkat rendah terbiasa dengan pencarian rente dari pembelian peralatan kantor, kosumsi, akomodasi, transportasi dan lain-lain. Birokrat tingkat tinggi terbiasa dengan perburuan rente pada skala besar seperti rekrutmen pegawai, mutasi pegawai dan promosi pegawai, mark up proyek, dan gratifikasi dari rekanan penggarap proyek.

Birokrat profesional adalah birokrat yang bekerja dengan otak dan hati. Mereka mempunyai kecerdasan, komitmen dan keberanian dalam menjalankan mandat sebagai mesin negara yang netral secara politik. Mereka tidak bertugas melayani penguasa, tetapi loyal pada profesi yang berguna untuk menjabarkan kebijakan pemimpin. Mereka yakin betul bahwa regulasi, pengetahuan dan aspirasi orang banyak menjadi input yang sangat berharga bagi kerja-kerja mereka, sehingga mereka sangat rajin membangun jaringan dan pembelajaran keluar ranah pemerintah. Dalam pra kebijakan, mereka bertindak sebagai teknokrat yang berani berbeda pendapat dan meyakinkan pada pemimpin, tetapi pada pasca kebijakan mereka bertindak sebagai birokrat yang harus mengamankan dan menjalankan kebijakan. Tetapi jumlah birokrat profesional terlalu sedikit, sehingga kerja keras mereka sering berbenturan dengan politik dan perilaku rente.

Kedua, dominasi birokrasi dalam pelayanan publik membangun keyakinan dan kepentingan secara otonom yang jauh dari kepentingan umum, bahkan mereka melakukan marginalisasi terhadap warga. “Saya sudah bekerja di Dinas Kesehatan selama 20 tahun, sehingga saya lebih tahu tentang kesehatan daripada Anda”, demikian ungkap seorang pejabat Dinas Kesehatan di sebuah kota di Indonesia. Argumen ini mencerminkan keyakinan dan kepentingan birokrat yang jauh dari kepentingan warga.

Perlombaan heroik tentang masa kerja itu biasa diungkapkan oleh para pejabat publik. Seolah-olah pejabat yang mempunyai masa kerja lebih lama jauh lebih hebat daripada pegawai yang bermasa kerja lebih pendek. Tetapi masa kerja itu mengandung paradoks. Saya sering mengatakan bahwa sebenarnya pejabat itu hanya berpengalaman 1 tahun yang diulang-ulang 20 kali.

Selama 20 kali pengulangan sang pejabat mampu meningkatkan mobilitas sosial, tetapi sebenarnya tidak memberikan sumbangan terhadap transformasi sosial Dinas Kesehatan. Dari sisi mobilitas, setiap pegawai mengalami peningkatan karir dan kemakmuran, sekaligus Dinas Kesehatan juga memiliki fasilitas yang semakin baik serta para dokter dan bidan yang semakin banyak. Tetapi Dinas Kesehatan tidak mengalami transformasi secara signifikan.

Problem transformasi tentu tidak hanya dimonopoli oleh Dinas Kesehatan. Dinas Pendidikan beserta unit layanan pendidikan juga tidak luput dari masalah, mulai dari pungutan liar, akses orang miskin yang terbatas, hingga mandulnya komite sekolah. Bappeda, sebagai penjaga gawang perencanaan partisipatif, hanya mampu mengulang-ulang Musrenbang yang formalistik dan tidak bermutu. Para camat selalu melakukan kontrol terhadap masyarakat dan desa, sekaligus mengambil rente dari peran kontrol itu. Kantor/Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, di atas kertas mempunyai mandat melindungi masyarakat, tetapi dalam praktik instansi yang dulu disebut Kantor Sosial Politik ini, lebih banyak mengontrol dan membatasi masyarakat. Di mata peneliti, organisasi masyarakat maupun LSM, Kesbangpol Linmas itu tetap merupakan instansi negara yang paling konservatif dan menyeramkan.

Segelintir contoh itu memperlihatkan dominasi birokrasi atas warga. Mereka mengklaim sebagai pemilik negara, sementara warga mereka anggap sebagai pihak lain. Mereka bekerja bukan atas dasar kepentingan publik, melainkan atas keyakinan dan kepentingan mereka secara otonom. Karena itu sejumlah term seperti “negara pejabat”, “negara birokratik”, “negara birokratik rente”, “negara korporatis” maupun “state qua state” masih relevan digunakan untuk mengatakan bahwa negara Indonesia masih dikuasai oleh para birokrat.

Ketiga, kehadiran paradigma *New Public Service* meninjau ulang paradigma kuno pelayanan publik. Paradigma baru ini yang membingkai pelayanan publik dengan teori demokrasi, khususnya *democratic citizenship*. NPS menempatkan menempatkan warga pada posisi terhormat dalam demokrasi dan pelayanan publik. Warga merupakan individu, ditempatkan sebagai pribadi yang utuh, sebagai pemilik absah atas negara serta memiliki hak dan

kewajiban yang sama. Warga jauh lebih fundamental dari rakyat (yang hanya menjadi pijakan kekuasaan), maupun hamba, klien dan pelanggan dalam pemberian pelayanan publik. Warga bukanlah pelanggan yang membeli pelayanan publik, sehingga prinsip “pembeli adalah raja” tidak pantas dibawa dalam ranah pelayanan publik. Pelayanan publik adalah hak warga dan kewajiban negara, yang secara normatif harus dikelola secara inklusif, non diskriminatif, akuntabel, transparan dan partisipatif.

Keempat, NPS menemukan titik temu dengan model-model demokrasi alternatif. Pendalaman demokrasi melalui demokrasi deliberatif maupun demokrasi partisipatoris merupakan demokrasi alternatif yang mengutamakan warga ketimbang politisi dan pemilihan (John Gaventa, 2006). Demokrasi alternatif yang berpusat pada warga dan masyarakat sipil antara lain menaruh perhatian pada *everyday life democracy*, yakni praktik demokrasi dalam kehidupan sehari-hari dan penyelenggaraan pemerintahan setiap hari. Menurut cara pandang ini, pelayanan publik termasuk dalam bagian *everyday life democracy*, sehingga demokrasi tidak hanya bekerja pada arena pemilihan umum tetapi juga pada pelayanan publik, sekaligus juga membawa pelayanan publik ke ranah demokrasi. Dengan kalimat lain, jika NPS merupakan jawaban atas dominasi birokrasi dan pengabaian demokrasi dalam pelayanan publik, maka demokrasi alternatif merupakan jawaban atas jebakan elektokrasi yang mengabaikan pelayanan publik. Mendemokrasikan pelayanan publik atau membawa demokrasi ke dalam pelayanan publik di satu sisi dan mempublikkan demokrasi atau membawa pelayanan publik ke dalam demokrasi, merupakan titik temu antara NPS dengan demokrasi alternatif.

Dalam titik temu yang agung itu warga dan masyarakat sipil merupakan aktor utama dalam pelayanan publik dan demokrasi. Jika selama ini politisi merupakan aktor utama elektokrasi, dan birokrat merupakan aktor utama pelayanan publik, maka warga dan masyarakat sipil merupakan aktor yang: (a) mengisi ruang kosong antara demokrasi dan pelayanan publik; (b) membawa pelayanan publik ke ranah demokrasi (mempublikkan demokrasi) dan membawa demokrasi ke ranah pelayanan publik (mendemokrasikan pelayanan publik); (c) mempertemukan

birokrat dan politisi dengan cara mempublikkan demokrasi di ranah politisi dan mendemokrasikan pelayanan publik di ranah birokrasi. Akuntabilitas merupakan jantung titik temu antara politisi dan birokrasi maupun antara mempublikkan demokrasi dan mendemokrasikan pelayanan publik.

UU Pelayanan Publik cara normatif bekerja di bawah payung NPS yang berupaya mendemokrasikan pelayanan publik, karena di dalamnya mengutamakan partisipasi warga dalam pelayanan publik. Namun regulasi yang canggih sangat penting tetapi tidak cukup. Kepemimpinan yang progresif juga tidak mungkin hadir secara voluntaristik. Perubahan adalah politik dan gerakan. Azwar Abubakar, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, pernah berujar: “*Bureaucracy reform is not a program - it is a movement*”. Dorongan dan gerakan dari atas maupun inspirasi horizontal sangat penting untuk dilakukan, tetapi juga tidak cukup. Partisipasi warga dan gerakan masyarakat sipil dari bawah merupakan jawaban lain untuk mempublikkan demokrasi dan mendemokrasikan pelayanan publik.

Dalam pandangan saya, SIAP II yang dijalankan oleh YAPPIKA dan enam OMS mitra, merupakan sebuah prakarsa gerakan untuk mempublikkan demokrasi dan mendemokrasikan pelayanan publik. Partisipasi warga dan akuntabilitas pelayanan publik merupakan pusat perhatian SIAP II. Melalui proses edukasi politik, warga menjadi tahu, sadar dan kritis terhadap pelayanan publik. Melalui proses inklusi, warga mengorganisir diri menembus batas-batas parokhial, menjadi organisasi masyarakat sipil yang lebih kuat dan diperhitungkan. Melalui aksi kolektif, komunitas warga dan organisasi masyarakat sipil memperjuangkan hak dan kepentingan mereka di hadapan politisi dan birokrasi. Melalui politik advokasi, mereka menggerakkan *collective voice* yang mempengaruhi kebijakan, sekaligus menantang akuntabilitas pelayanan publik.

SIAP II tentu tidak membuahkan hasil yang sempurna. Tetapi pengalaman YAPPIKA bersama PUSSbik Lampung, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, MCW Malang, PIAR Kupang dan Kopel Sinjai dalam SIAP II mempunyai semangat, nilai, makna dan kemenangan kecil yang bisa diangkat menjadi pelajaran

berharga. Saya menuliskan pengalaman dan pelajaran berharga itu menjadi sebuah buku yang bertitel “**Menantang Akuntabilitas Publik Dari Medan Warga**”. YAPPIKA berharap bahwa buku ini menjadi bahan pelajaran berharga bagi pemikiran, pengetahuan, kebijakan dan gerakan, tentu termasuk gerakan yang menjadi imajinasi Menteri PAN dan RB.

Dalam menulis buku ini, saya memperoleh pasokan banyak data dan cerita dari YAPPIKA, PUSSbik, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, Malang *Corruption Watch* (MCW), PIAR Kupang dan KOPEL Sinjai. Di dunia metodologi ada keyakinan: “data yang banyak bisa bicara banyak, tetapi juga bisa tidak bisa bicara sama sekali” dan “data yang sama bisa menghasilkan bunyi cerita yang berbeda”. Saya juga menyampaikan pendapat kepada teman-teman, “Anda punya satu cerita, saya akan kembangkan menjadi tiga, lima bahkan sepuluh cerita”. Apa makna di balik argumen ini? Data bisa berbunyi, data yang sama bisa berbunyi berbeda-beda, dan satu cerita bisa menghasilkan banyak cerita, bisa terjadi kalau didukung dengan perspektif teori. Dalam buku ini saya menggunakan banyak perspektif untuk mengurai, memahami dan mengembangkan cerita. Buku ini merupakan buah dialog antara narasi kecil (pengalaman SIAP) dan narasi besar (teori). Prawacana di atas “Mempublikkan Demokrasi dan Mendemokrasikan Pelayanan Publik”, merupakan salah satu pelajaran bermakna dari sekian banyak narasi kecil dari SIAP yang saya pahami dengan dengan narasi besar.

Daftar Isi

Prawacana	iii
Daftar Isi	xi
Bab 1 Demokrasi dan Pelayanan Publik Baru	1
Pelayanan Publik Baru	4
Tentang Akuntabilitas	8
Partisipasi Warga Aktif	14
Akuntabilitas Pelayanan Publik Berbasis Warga...	19
Bab 2 Konteks: Masalah Klasik Pelayanan Publik	23
Klientelisme Pelayanan Publik	26
Lemahnya Akuntabilitas	29
Budaya Diam	33
Bab 3 Komunitas Warga	41
Mengorganisir dan Mendidik Warga	45
Spirit Publik, Spirit Kewargaan	53
Bab 4 Pertautan Warga dan Masyarakat Sipil	55
Menggalang Solidaritas, Menolong Warga	59
Menggalang Jaringan dan Pendukung	63
Membuka dan Mengisi Ruang Publik	66
Kemitraan Dengan Pemerintah Daerah	69
Bab 5 Menantang Akuntabilitas	77
Rute Pendek: Pengaduan Komunitas Warga	80
Rute Panjang: Politik Advokasi LSM	95
Bab 6 Respons Lokal dan Reformasi Inkremental	99
Komitmen, Toleransi dan Akomodasi Pemimpin Daerah	106
Respons SKPD dan Unit Layanan	108
Perubahan Kebijakan dan Pelayanan	113
Bab 7 Modalitas untuk Keberlanjutan	125
Kisah Reformasi	131
Harapan dan Masa Depan SIAP II	133

BAB I

Demokrasi dan Pelayanan Publik Baru



BAB I

Demokrasi dan Pelayanan Publik Baru

Akuntabilitas merupakan jantung demokrasi dan pelayanan publik. Namun akuntabilitas bukan hanya bekerja dalam ranah internal pemerintahan (kontrol dan keseimbangan antara legislatif dan eksekutif), apalagi hanya sebuah prosedur formal dalam tubuh birokrasi. Bagaimana dan di mana letak warga dan masyarakat sipil dalam akuntabilitas, demokrasi dan pelayanan publik? Ini adalah pertanyaan teoretis dan praksis. Partisipasi warga merupakan konsep kunci untuk menjawab pertanyaan itu. UU Pelayanan Publik telah menempatkan dan mengutamakan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Sementara program SIAP II yang dijalankan YAPPIKA dan enam OMS mitra secara umum lebih banyak memberikan jawaban praksis ketimbang teori. Tanpa berteori secara canggih mereka bekerja secara konkret memperkuat partisipasi warga untuk menantang akuntabilitas dalam demokrasi dan pelayanan publik.

Namun ketika saya membaca sejumlah dokumen yang dipublikasikan oleh PATTIRO Surakarta dan PUSSbik Lampung, saya menangkap ada butir-butir teori tentang partisipasi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik. PATTIRO Surakarta, misalnya, menegaskan: “Pemikiran Jokowi tentang ‘birokrasi itu melayani’ merupakan potongan dari paradigma *New Public Service* (NPS) yang ditandai adanya kebijakan yang berpihak kepada publik, adanya akuntabilitas, dan partisipasi warga (*citizen*). Namun PATTIRO Surakarta tidak melakukan elaborasi lebih lanjut terhadap NPS itu untuk mewadahi dan merajut hubungan antara demokrasi, pelayanan publik, akuntabilitas dan partisipasi warga. Tetapi pada saat yang sama, buku *Melawan Diam* karya PUSSbik, tidak mengambil posisi NPS melainkan *New Public Management* (NPM), meskipun buku ini sangat kuat berbicara tentang *voice* dan *demand*.”

SIAP II lebih tepat dikerangkai dengan NPS ketimbang NPM. Karena itu bab ini hendak melakukan elaborasi keterkaitan antara demokrasi, pelayanan publik, akuntabilitas dan partisipasi warga dengan payung NPS. Pada bagian akhir saya akan menguraikan tentang akuntabilitas pelayanan publik berbasis warga, yang relevan dengan judul buku Menantang Akuntabilitas Pelayanan Publik Dari Medan Warga.

Pelayanan Publik Baru

Negara mempunyai kewajiban memberikan pelayanan kepada warga untuk menjalankan fungsi kesejahteraan (*welfare*). Warga negara berkewajiban membayar pajak, dan berhak memperoleh pelayanan dari negara. Selain memiliki hak, warga juga memiliki pilihan (*option*) dalam pelayanan publik.

Pelayanan publik tentu perlu dipahami dalam kerangka relasi kewajiban negara dan hak warga. Kewajiban negara disebut sebagai *supply* dan hak warga disebut sebagai *demand*. *Voice* warga menjadi jantung *demand*. Dengan cara pandang ini, pelayanan publik bukan hanya domain administrasi publik yang apolitik dan pekerjaan rutin para birokrat di kantor pemerintah. Pelayanan publik bukan juga sekadar perkara teknokrasi yang mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Lima dekade silam, F. Mosher (1968), dalam bukunya *Democracy and the Public Service*, telah mengingatkan bahwa sungguh berbahaya jika pelayanan publik didominasi oleh kaum profesional (birokrat dan teknokrat), sebab mereka mempunyai cara pandang, etika dan kepentingan mereka sendiri yang berbeda dengan kepentingan umum. Mereka bekerja dengan cara mengutamakan keahlian yang mengabaikan kepentingan warga.

Buku Mosher itu menjadi inspirasi penting bagi generasi berikutnya untuk mengelaborasi pemikiran mendemokrasikan pelayanan publik. Salah satu keyakinan generasi baru adalah bahwa pelayanan publik harus digeser dan diletakkan dalam ranah politik dan demokrasi. Para sarjana sudah menunjukkan bahwa selama dua dekade terakhir pelayanan publik menjadi isu politik dan telah mengalami politisasi yang serius (B. Guy Peters dan Jon Pierre, 2004; Ariel Fiszbein, 2005; Kate Jenkins, 2008). Politik ini diletakkan dalam kerangka relasi antara warga, birokrat dan politisi. Warga menaruh perhatian pada keluaran dan hasil pelayanan; birokrat pejabat publik menangani *input* dan proses pelayanan beserta manajemen dan anggaran, sementara politisi bekerja di ranah kebijakan dan konsekuensi politik atas keberhasilan dan kegagalan pelayanan.

Setidaknya pada politisi yang terpilih dalam jabatan-jabatan publik selalu melakukan investasi waktu dan tenaga yang besar untuk memastikan pelayanan publik kompatibel dengan konstituen mereka dan preferensi kebijakan. Dengan demikian kriteria politik bukan dalam pengertian klientelisme dan patronase, melainkan memastikan nilai-nilai demokratis dalam pelayanan publik daripada nilai-nilai kebaikan (*merit*) konvensional (B. Guy Peters dan Jon Pierre, 2004)

Merajut kembali hubungan demokrasi dan pelayanan publik menjadi pusat perhatian paradigma pelayanan publik baru (*new public service*), sebagai kritik atas paradigma administrasi publik lama dan manajemen publik baru (*new public management*). Prinsip dasarnya, paradigma paling lama mengutamakan kapasitas dan kinerja birokrasi, NPM berhaluan neoliberal mengutamakan pelayanan publik pro pasar yang menempatkan warga sebagai pelanggan, dan NPM menempatkan warga sebagai jantung pelayanan publik.

Paul Light (1999) termasuk perintis dalam mempromosikan NPS. Dengan melihat konteks perkembangan pelayanan publik, Light secara sederhana memberikan empat ciri utama NPS. Pertama, keragaman: pelayanan publik jauh lebih beragam ketimbang pelayanan publik lama yang berpusat pada pemerintah. Kedua, munculnya banyak kepentingan di ranah nonpemerintah, terutama di sektor nonprivat. Ketiga, pergeseran sektor dari pemerintah menuju sektor privat dan nonprivat. Keempat, pelayanan publik mempunyai komitmen yang dalam untuk membuat perbedaan di dunia.

Jauh berbeda dengan gagasan itu, James Perry (2007) membidik NPS dari sisi demokrasi dalam NPS, yakni: akuntabilitas, representasi, perlindungan warga dan agensi warga. Perry juga berpendapat beberapa hal. Perubahan profesional sangat dibutuhkan untuk memperkuat akuntabilitas dan perlindungan warga. Reformasi institusional yang berorientasi pada penguatan partisipasi warga dapat memperbaiki agensi warga. Reformasi struktur pelayanan publik akan memperkuat representasi dan lebih mendukung akuntabilitas. Pembaruan pendidikan kewargaan dibutuhkan untuk membidik ancaman perlindungan warga dan agensi warga.

Di antara sejumlah karya yang menaruh perhatian pada NPS, adalah karya Janet Denhardt dan Robert Denhardt (2000, 2003 dan 2007) yang paling lengkap, sistematis dan berpengaruh. Ada beberapa argumen dasar utama yang muncul pada karya mereka.

Pertama, menonjolkan sejumlah kata kunci seperti demokrasi, *democratic citizenship*, kewargaan, spirit publik, kepentingan publik, kebajikan warga, masyarakat sipil, keadilan, representasi, deliberasi dan partisipasi. Kata-kata kunci ini lebih dominan daripada kata-kata kunci lain seperti birokrasi, politisi, efisiensi, efektivitas, pasar, kompetisi, klien, pelanggan. *Kedua*, pemerintah seharusnya tidak berlari seperti sebuah bisnis, melainkan harus berlari seperti demokrasi. Argumen ini sebenarnya menjadi titik masuk kritik mereka terhadap NPM yang hendak membawa pemerintah bekerja seperti dunia bisnis. Di balik pesan itu, mereka menunjukkan bahwa politisi dan birokrasi pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip dan komitmen baru yang mengutamakan kepentingan publik, proses tata kelola pemerintahan dan kewargaan demokratis. *Ketiga*, NPS mengarah pada demokrasi, harga diri (*pride*) dan warga. Karena itu birokrat pelayan publik tidak menyediakan pelayanan kepada pelanggan, mereka menyediakan demokrasi.

Atas dasar argumen itu, Janet Denhardt dan Robert Denhardt membuat perbedaan yang tegas antara paradigma administrasi publik lama, manajemen publik baru dan pelayanan publik baru, sebagaimana tersaji dalam tabel 1.1. OPA pada dasarnya dipengaruhi oleh teori politik dan administrasi, yang memisahkan antara politik dan administrasi atau antara politisi dan birokrasi. Pelayanan publik merupakan ranah yang didominasi oleh pemerintah dan birokrat. Individu penerima layanan ditempatkan sebagai klien dan konstituen, bahkan bisa disebut sebagai hamba. Struktur organisasi bersifat birokratis dan hirarkis, dengan akuntabilitas yang bekerja secara internal dalam tubuh pemerintah, melalui proses yang berjenjang ke atas.

NPM muncul dari tradisi neoliberal yang emoh negara, atau melubangi dan meminggirkan negara (*hollowing out the state*) dalam pembangunan dan pelayanan publik. Dilandasi oleh teori ekonomi, NPM bergerak dari negara ke pasar, berorientasi pelanggan. Pemerintahan yang kaku, sentralistik dan berjalan lambat harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha, sebagaimana digambarkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam buku *Reinventing Government*.¹ Buku ini telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia, *Mewirausahakan Birokrasi*, yang menjadi buku wajib pendidikan dan pelatihan bagi birokrat di seluruh Indonesia.

Tabel 1.1
Paradigma administrasi publik lama, manajemen publik baru,
dan pelayanan publik baru

Komponen	Administrasi publik lama (<i>old public administration</i>)	Manajemen publik baru (<i>new public management</i>)	Pelayanan publik baru (<i>new public service</i>)
Dasar teoritis dan landasan epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politik dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	Klien dan konstituen	Pelanggan	Warga
Peran pemerintah	Mengayuh	Mengarahkan	Melayani
Pencapaian tujuan	Pemerintah	Organisasi privat dan nonprofit	Koalisi institusi publik, nonprofit dan privat
Akuntabilitas	Hirarki administratif secara berjenjang	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar atau keinginan pelanggan	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi yang bertanggungjawab
Struktur organisasi	Birokratik <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan berbagi kepemilikan secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Kewusahaan (<i>entrepreneur</i>)	Pelayanan publik dengan komitmen melayani warga

Sumber: J. Denhardt dan R. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving Not Steering*, New York, London: M.E. Sharpe, hal. 28-29.

Pada intinya NPM berupaya meminggirkan negara, mengutamakan pasar dan pelanggan, dan sekaligus mengabaikan warga. Kritik secara teoritik terhadap NPM telah banyak bertebaran. J. Denhardt dan R. Denhardt, misalnya, membidik kelemahan nalar paradigma mengarahkan ketimbang mengayuh (*steering rather than rowing*) pada kapal ala NPM. NPM di mata mereka melupakan

¹ Osborne dan Gaebler menawarkan 10 prinsip pemerintahan yang berjiwa wirausaha: Pemerintahan katalis; pemerintahan yang mengarahkan bukan mengayuh; Pemerintahan milik masyarakat; pemerintahan yang memberdayakan bukan melayani; Pemerintahan kompetitif; pemerintahan yang menginjeksikan semangat kompetisi dalam pelayanan publik; Pemerintahan yang digerakkan oleh misi; pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan; Pemerintahan yang berorientasi hasil; pemerintahan yang membiayai hasil bukan input; Pemerintahan yang berorientasi pelanggan; pemerintahan yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi; Pemerintahan wirausaha; pemerintahan yang menghasilkan profit bukan menghabiskan; Pemerintahan antisipatif; pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan; Pemerintahan desentralisasi; merubah pemerintahan yang digerakkan oleh hierarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim; Pemerintahan yang berorientasi pasar; pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar.

hakekat, siapa sebenarnya pemilik kapal. Menurut J. Denhardt dan R. Denhardt, pemilik kapal bukan negara, apalagi pasar, melainkan adalah warga.

NPS yang dilandasi teori *democratic citizenship* dan mengutamakan warga dalam pelayanan publik itu mengedepankan sejumlah karakteristik sebagai berikut:

1. Melayani masyarakat sebagai warga, bukan pelanggan. Melalui pajak yang mereka bayarkan maka warga adalah pemilik sah (*legitimate*) negara bukan pelanggan. Dalam dunia politik, warga lebih sekadar penduduk, masyarakat, hamba dan rakyat. Dalam dunia pelayanan publik, warga bukan sekadar klien apalagi pelanggan.
2. Memenuhi kepentingan publik. Kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
3. Mengutamakan warga di atas kewirausahaan. Kewirausahaan itu penting, tetapi warga berada di atas segala-galanya.
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis. Pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan masalah publik.
5. Menyadari kompleksitas akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
6. Melayani bukan mengarahkan. Fungsi utama pemerintah adalah melayani warga bukan mengarahkan.
7. Mengutamakan kepentingan warga bukan produktivitas. Kepentingan warga harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

Tentang Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam praksis menghadirkan banyak tafsir. Dalam masyarakat Indonesia kita mengenal “tanggung jawab”, “amanah” dan bahkan kalangan organisasi masyarakat sipil juga mengedepankan konsep “tanggung gugat” untuk menggantikan konsep “tanggung jawab”. Ketiga konsep itu berkaitan dengan akuntabilitas. Dalam tradisi Jawa, *jawab* bukan sekadar menjawab pertanyaan, tetapi *jawab* mengandung “janji dan tugas” yang

dibicarakan, diterima, dipegang dan dijalankan secara konsisten oleh seseorang. Dengan demikian tanggung jawab berarti membicarakan, menerima, memegang dan menjalankan janji dan tugas secara konsisten tanpa penyimpangan. Sedangkan konsep amanah muncul karena pengaruh Islam di Indonesia, yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris menjadi *mandate* dan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi amanat. Ada juga yang memahaminya sebagai mandat. Dalam bahasa Arab, kata amanah dapat diartikan sebagai titipan, kewajiban, ketenangan, kepercayaan, kejujuran dan kesetiaan. Dari pengertian bahasa dan dari pemahaman tematik amanah dapat dipahami sebagai sikap mental yang di dalamnya terkandung unsur kepatuhan kepada hukum, tanggung jawab kepada tugas, kesetiaan kepada komitmen, keteguhan dalam memegang janji. Secara konkret, amanah mencakup: bersih dari tindakan yang jahat (seperti korupsi, suap, membunuh dan sebagainya), jujur, konsisten memegang dan menjalankan janji, satu kata antara perkataan dan perbuatan, menjalankan tugas dengan baik.

Tanggung gugat, yang sering disampaikan oleh organisasi masyarakat sipil, bermakna lebih dari sekadar tanggung jawab, yakni sebagai sebuah mekanisme bagi warga masyarakat untuk menggugat pejabat publik yang telah memperoleh mandat dari rakyat. Karena itu akuntabilitas dalam pengertian ini mengandung tiga hal: (a) pejabat menjawab terhadap kebijakan dan tindakan jika memperoleh pertanyaan; (b) penegakan mandat dan aturan main, artinya harus ada penegakan hukum terhadap penyelewengan mandat; (c) masyarakat berhak menggugat pejabat publik yang tidak menjalankan mandat dan tugas dengan baik, apalagi pejabat yang melakukan penyelewengan seperti tindakan korupsi.

Makna karakter, sikap dan perilaku di satu sisi serta cara dan mekanisme di sisi lain sebenarnya telah menjadi jantung perhatian dalam literatur ilmu politik maupun administrasi publik. Mark Bovens (2010) secara jelas membedakan dua pengertian dalam konsep akuntabilitas: yakni akuntabilitas sebagai kebajikan (*virtue*) dan akuntabilitas sebagai mekanisme institusional. Akuntabilitas sebagai kebajikan merupakan konsep normatif, yang mengandung seperangkat nilai dan standar untuk evaluasi terhadap perilaku organisasi atau pejabat publik. Sebagai kebajikan normatif, akuntabilitas setara dengan konsep-konsep lain seperti responsibilitas, responsivitas, integritas, transparansi, kesetaraan dan juga efisiensi. Bagi Bovens, akuntabilitas sebagai kebajikan

bersifat retorika ketimbang empirik. Sedangkan akuntabilitas sebagai mekanisme dipahami lebih dangkal dalam pengertian yang lebih empirik dan deskriptif.

Akuntabilitas sebagai mekanisme yang empirik-deskriptif umumnya berbicara tentang siapa (*who*) yang bertanggungjawab, bagaimana (*how*) mempertanggungjawabkan, bertanggung jawab atas apa (*what*) dan kepada siapa (*whom*) bertanggung jawab (A. Przeworski et al, 1999; R.D. Behn, 2001; R. Mulgan, 2003; M.K. Dowdle, 2006; J.L. Mashaw, 2006; C. Harlow, 2002; M. Philip, 2008). Keempat dimensi pertanyaan ini sering dimaknai sebagai perhitungan, jawaban atau laporan pertanggungjawaban pejabat publik *setelah* menjalankan kebijakan, atau “menjawab atas penggunaan kekuasaan dan kewenangan”. Dalam pengertian ini, M. Boven (2007), mengidentifikasi empat dimensi akuntabilitas: (a) pemberian narasi perhitungan; (b) jawaban atas pertanyaan dan debat; (c) evaluasi maupun klarifikasi atas dugaan; dan (d) kemungkinan pemberian sanksi dan *impeachment*.

Pengertian akuntabilitas setelah tindakan itulah yang disebut dengan akuntabilitas *ex post facto* (J.M. Moncrieffe, 2001). Di Indonesia, pemahaman seperti ini sangat dominan, meski ada mekanisme kemitraan serta *check and balance* dari legislatif atas eksekutif. Kita mengenal konsep akuntabilitas secara konkret dalam bentuk laporan pertanggungjawaban (LPJ) bupati/walikota kepada Mendagri melalui gubernur, laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) bupati/walikota kepada DPRD dan laporan informasi pertanggungjawaban (LIPJ) kepada publik/rakyat.

Pengertian dan skema ini lemah dalam dua sisi. *Pertama*, dari sisi mekanisme dan waktu, akuntabilitas seperti itu hanya dilakukan setelah tindakan (*ex post*), atau sekadar memberikan jawaban. *Kedua*, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tetapi pertanggungjawabannya diberikan ke atas. Jika dalam UU No. 22/1999 DPRD sangat *powerful* sebagai penerima pertanggungjawaban kepala daerah atas nama rakyat, tetapi dalam UU No. 32/2004 DPRD cukup hanya menerima laporan keterangan sehingga mekanisme *check and balances* tidak berjalan secara maksimal. Regulasi juga mengalami kesulitan untuk merumuskan bagaimana mekanisme akuntabilitas kepada rakyat, karena itu UU No. 32/2004 cukup hanya mewajibkan kepala daerah melakukan pemberian informasi LPJ kepada rakyat. Kalau rakyat mau memberikan sanksi kepada kepala daerah yang bermasalah, maka yang bersangkutan bisa dihukum atau tidak dipilih kembali kepada periode berikutnya. Tetapi kalau

sang kepala daerah sudah menjabat pada periode kedua, tentu sanksi politik itu tidak berjalan.

Karena itu akuntabilitas pemimpin daerah sebaiknya dilihat secara menyeluruh dari banyak dimensi: substansi, mekanisme, aktor dan waktu. M. Bovens (2007), misalnya, mengidentifikasi akuntabilitas berbasis empat hal. *Pertama*, akuntabilitas berbasis forum: akuntabilitas politik, hukum, administratif, profesional dan sosial. *Kedua*, berbasis aktor: akuntabilitas perusahaan; akuntabilitas hirarkhis, akuntabilitas kolektif; dan individual. *Ketiga*, akuntabilitas berbasis tindakan: akuntabilitas finansial, akuntabilitas prosedural dan akuntabilitas produk (kinerja). *Keempat*, akuntabilitas berbasis kewajiban: akuntabilitas vertikal kepada rakyat; akuntabilitas diagonal dan akuntabilitas horizontal. Dari sisi waktu, yang mempunyai *timing* dan dampak terhadap peran aktor dan mekanisme, akuntabilitas dapat dibagi menjadi *ex ante* (sebelum) akuntabilitas dan *ex post* (sesudah) akuntabilitas (J.M. Moncrieffe, 2001; M. Bovens, 2007; C. Harlow dan R. Rawling, 2007; M. Philip, 2008). Bahkan P. Schmitter (2004) membagi dimensi waktu akuntabilitas menjadi tiga: sebelum (*before*), selama (*during*) dan sesudah (*after*). Tiga dimensi waktu ini mengikuti proses dan tahapan kebijakan: sebelum kebijakan dibuat, selama kebijakan dalam proses dibuat, dan setelah kebijakan dibuat untuk dilaksanakan. Menurutnya, dimensi waktu ini jauh lebih berpengaruh ketimbang dimensi ruang (*space*) terhadap akuntabilitas.

Akuntabilitas “sebelum” dan “selama” itu mempunyai kaitan langsung dengan representasi. *Pertama*, pejabat yang dipilih seperti bupati/walikota mempunyai responsibilitas (amanah) bekerja untuk mewujudkan kepentingan dan harapan-harapan publik, atau menjalankan visi-misinya atau memenuhi janji-janji yang ditebar sewaktu kampanye. *Kedua*, sang pejabat terpilih bekerja atas dasar preferensi (aspirasi) warga, dan sang wakil rakyat (parlemen) menjalankan tugas mengontrol eksekutif atas dasar preferensi warga. *Ketiga*, partisipasi warga merupakan elemen penting dalam akuntabilitas *ex ante*, dan mengharuskan mekanisme implementasi yang menjamin suara warga didengarkan dan menjadi input kebijakan pemerintah (J.M. Moncrieffe, 2001; AM. Goetz dan R. Jenkins, 2001; R.W Grant dan R.O. Keohane, 2005).

Akuntabilitas kepala daerah dan representasi DPRD secara konseptual bisa saling memperkuat. Keberadaan DPRD yang dipilih secara demokratis oleh rakyat sebenarnya dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat akuntabilitas kepala daerah. Representasi

DPRD ini bisa memperkuat akuntabilitas kepala daerah bila setidaknya memenuhi dua syarat. *Pertama*, akuntabilitas membutuhkan kesetaraan antar aktor (J. Rubenstein, 2007). Sesuai doktrin *Trias Politica*, kepala daerah dan DPRD sebaiknya dalam posisi yang seimbang dan setara. Ini berarti harus ada “matahari kembar”, tetapi matahari kembar bukanlah *devided government*. Jika kepala daerah *primus inter pares* di hadapan DPRD, bahkan jika DPRD dalam posisi yang marginal, maka akan sulit membangun akuntabilitas kepala daerah. *Kedua*, membutuhkan apa yang disebut Guillermo O’Donnell (1998) sebagai akuntabilitas horizontal.

P. Schmitter (2004) dengan baik memetakan tipologi akuntabilitas yang mengaitkan antara aktor, waktu dan proses (tabel 1.2 dan tabel 1.3). Tabel tipologi itu membagi dua kategori yakni waktu (sebelum, selama dan sesudah) serta tiga aktor utama (warga, parlemen dan penguasa). Tabel 1.2 berbicara tentang gambaran akuntabilitas yang gagal, dan tabel 1.3 berbicara tentang akuntabilitas ideal. Akuntabilitas yang gagal ditunjukkan dengan warga yang absen sebelum pembuatan keputusan, masa bodoh selama pelaksanaan kebijakan dan menaruh kebencian terhadap penguasa. Parlemen terus-menerus melakukan mobilisasi untuk melawan penguasa, menghadirkan kegaduhan dan gangguan dalam proses pembuatan kebijakan, dan tetap resisten terhadap pelaksanaan kebijakan sampai pertanggungjawaban penguasa. Sebaliknya penguasa melakukan eksklusi sebelum kebijakan, meraup keuntungan melalui kolusi di balik perumusan kebijakan, dan sekaligus melakukan pemaksaan terhadap warga dalam pelaksanaan kebijakan.

Tabel 1.2
Peta akuntabilitas yang gagal

	Sebelum	Selama	Sesudah
Warga	Tidak hadir	Masa bodoh	Kebencian
Parlemen	Mobilisasi untuk melawan	Gangguan	Resisten
Penguasa	Eksklusi	Kolusi	Pemaksaan

Sumber: Philippe C. Schmitter, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 4, 2004.

Akuntabilitas ideal bisa terjadi jika warga melakukan partisipasi sebelum kebijakan, menaruh perhatian terhadap proses kebijakan dan berkewajiban menjalankan kebijakan. Parlemen melakukan mobilisasi sebagai bentuk oposisi kritis, memainkan kompetisi dalam proses pembuatan kebijakan, dan bekerja keras melakukan

pemenuhan dalam pelaksanaan kebijakan. Penguasa membuka akses bagi warga dan organisasi masyarakat, menggelar deliberasi dalam proses pembuatan kebijakan dan tetap responsif dalam pelaksanaan kebijakan.

Tabel 1.3
Peta akuntabilitas yang ideal dan berhasil

	Sebelum	Selama	Sesudah
Warga	Partisipasi	Perhatian	Kewajiban
Parlemen	Mobilisasi	Kompetisi	Pemenuhan
Penguasa	Aksesibilitas	Deliberasi	Responsivitas

Sumber: Philippe C. Schmitter, "The Ambiguous Virtues of Accountability", *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 4, 2004.

Sebagai ilustrasi, ada contoh Peraturan Daerah (Perda) tentang Pelayanan Kesehatan, yang di dalamnya mencakup kedudukan dan tupoksi instansi penyelenggara pelayanan kesehatan, fasilitas kesehatan yang disediakan, mekanisme dan prosedur pelayanan kesehatan, hak dan kewajiban pengguna layanan kesehatan termasuk di dalamnya kewajiban membayar retribusi kesehatan, dan seterusnya. Dalam skema akuntabilitas yang buruk/gagal, Perda itu mengandung catat sebelum dirancang, selama dirumuskan dan setelah diputuskan. Sebelum Perda dirancang, warga (termasuk organisasi masyarakat sipil) sama sekali tidak hadir, pasif, atau sama sekali tidak mempengaruhi penguasa dan parlemen agar dilahirkan Perda tentang Pelayanan Kesehatan yang berkualitas dan dapat diakses oleh warga. Parlemen, bukan mendorong kelahiran Perda kesehatan, tetapi malah melakukan politisasi dan mobilisasi untuk melawan ide penguasa/eksekutif. Sebaliknya, penguasa yang memiliki inisiatif menyusun Perda, cenderung melakukan pengabaian (eksklusi) terhadap parlemen dan warga.

Ketika Raperda tengah dibahas dan dirumuskan, warga bersikap masa bodoh (apatis), meskipun isi Raperda akan menimbulkan risiko beban bagi warga. Parlemen dalam kondisi cerai berai, antara pendukung dan penolak. Kelompok penolak terus-menerus melakukan gangguan agar Perda tidak lahir, dengan beragam alasan, yang intinya menolak kebijakan eksekutif. Sementara kelompok parlemen dan eksekutif melakukan kolusi untuk melahirkan Perda.

Perda Pelayanan Kesehatan lahir dalam konteks apatisisme warga, kegaduhan yang kontraproduktif di parlemen, dan kolusi yang dilakukan oleh penguasa. Setelah Perda dijalankan tentu membawa dampak bagi warga. Warga terkejut dengan prosedur dan tarif baru ketika mereka ke Puskesmas atau RSUD. Warga satu demi satu

menaruh kebencian dan *distrust* terhadap Perda dan pemerintah daerah. Kalangan parlemen, terutama kelompok penolak, tidak mendukung (resisten) terhadap Perda, tetapi mereka tidak bisa berbuat banyak karena Perda telah resmi disahkan dan bahkan dijalankan. Pada saat yang sama, penguasa melakukan pemaksaan dalam menjalankan Perda.

Sebaliknya akuntabilitas yang ideal jika dalam proses kebijakan, penguasa membuka aksesibilitas (inklusi) bagi warga maupun organisasi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan (sebelum kebijakan ditetapkan), kemudian menggelar proses deliberasi dengan beragam aktor (selama proses perumusan kebijakan), serta selalu responsif dalam pelaksanaan kebijakan, termasuk responsif terhadap tuntutan dari warga. Parlemen melakukan mobilisasi aspirasi warga sebelum kebijakan dirumuskan, berkompetisi untuk merumuskan kebijakan yang terbaik, serta memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan mampu menjamin pemenuhan hak dan kepentingan warga. Sedangkan partisipasi merupakan ranah utama warga, mulai dari sebelum kebijakan, selama proses kebijakan dan pasca kebijakan. Pada pasca kebijakan, warga mempunyai kewajiban mematuhi kebijakan karena substansi kebijakan merupakan hasil dari partisipasi mereka. Namun warga tetap mempunyai hak untuk melakukan, pengawasan dan pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan, meskipun tetap wajib mematuhi keputusan. Kombinasi antara kewajiban mematuhi dan hak (monitoring dan pengaduan) yang dijalankan warga, tentu jauh lebih sehat dan dewasa ketimbang pasif tetapi selalu mencaci maki kebijakan.

Partisipasi Warga Aktif

Setiap individu/orang mempunyai posisi yang beragam dalam negara. Kadang individu menjadi penduduk, kadang menjadi masyarakat, kadang menjadi rakyat, kadang menjadi pelanggan, dan kadang menjadi warga. Penduduk adalah konsep administratif dan statistik yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk. Ketika orang di data oleh BPS, ia sedang menjadi penduduk. Masyarakat adalah konsep sosiologis antropologis, yakni kumpulan sejumlah individu yang memiliki orientasi dan kepentingan yang sama. Ketika orang aktif dalam gotong royong atau kegiatan sosial lain, ia sedang menjadi masyarakat. Rakyat adalah konsep politik. Demokrasi sering dimaknai sebagai kedaulatan rakyat, artinya pemerintahan “dari” (partisipasi), “oleh” (akuntabilitas dan transparan) dan “untuk” (responsif) rakyat. Tetapi demokrasi yang terjebak secara sempit

menjadi demokrasi elektoral (elektokrasi), konsep kedaulatan rakyat itu hanya utopis. Dalam demokrasi elektoral, rakyat tidak memiliki kedaulatan, dan orang bukan ditempatkan sebagai rakyat yang sejati, tetapi hanya sebagai basis kekuasaan atau konstituen bagi politisi. Pelanggan adalah posisi individu yang sangat dangkal, hasil ciptaan NPM. Pelanggan identik dengan pembeli (ingat pembeli adalah raja) yang harus dilayani dan direspons dengan baik. Kalau orang tidak mampu membeli, maka dia tidak memperoleh pelayanan dan respons yang baik. Sedangkan yang terakhir, warga, adalah konsep filosofis, bahwa setiap individu merupakan pemilik absah negara yang mempunyai hak dan kewajiban.

Sesuai NPS maupun demokrasi alternatif, yang sangat dipengaruhi oleh republikenisme, setiap individu ditempatkan sebagai warga. Ke(warga)an pada dasarnya menunjuk keanggotaan individu dalam komunitas politik, terutama negara, yang mengandung lima komponen: status legal, identitas, hak, kewajiban dan aktivitas politik atau partisipasi (J. Cohen, 1999; G. Delanty, 2000; Michael Lister dan Emily Pia, 2008).

Warga menempati posisi penting dalam akuntabilitas dan partisipasi. Peran warga bukan hanya menyerahkan mandat kepada penguasa dan parlemen melalui proses pemilihan (elektoral), serta bukan hanya sebagai pelengkap dalam mekanisme akuntabilitas horizontal antara penguasa dan parlemen. Dalam konteks ini budaya politik warga merupakan prakondisi penting bagi akuntabilitas, tetapi akuntabilitas maupun proses kebijakan juga membentuk budaya politik warga. Akuntabilitas yang ideal membutuhkan budaya politik yang demokratis, sebaliknya akuntabilitas yang baik juga akan menumbuhkan budaya demokratis. Dengan kalimat lain, budaya politik demokratis merupakan pendukung akuntabilitas ideal, tetapi kebijakan yang demokratis juga menjadi arena untuk pendidikan politik yang membuat budaya demokratis bagi elite dan warga.

Apa dan bagaimana budaya demokratis? Gabriel Almond dan Sidney Verba (1960) pernah membagi budaya politik menjadi tiga. *Pertama*, budaya parokhial, dengan ciri: orang terikat dalam komunitas dan kegiatan kekerabatan atau keagamaan, yang tidak tahu dan tidak memperhatikan isu-isu publik dan politik. *Kedua*, budaya subyek dengan ciri: orang sudah mulai tahu tentang politik serta mematuhi peraturan negara, tetapi belum aktif berpartisipasi dalam pemerintahan dan urusan-urusan publik kecuali memberikan pilihan dalam proses elektoral. *Ketiga*, budaya partisipan, dimana orang semakin melek politik, melek urusan publik, sadar akan hak

dan kewajibannya sebagai warga, kritis dan aktif dalam urusan publik yang berpengaruh terhadap hidupnya sehari-hari.

Budaya partisipan itulah yang disebut sebagai budaya demokratis. Dalam dua dekade terakhir budaya demokratis atau budaya partisipan itu diperkuat dengan sejumlah konsep seperti *democratic citizenship*, *active citizenship* maupun *civic engagement*. Menurut Duncan Green (2008), kewargaan aktif adalah kombinasi antara hak dan kewajiban yang menghubungkan antara individual dengan negara, termasuk wajib membayar pajak dan mematuhi hukum, serta pemenuhan hak sipil, sosial dan politik. Warga aktif menggunakan hak-haknya untuk memperbaiki kualitas hidup sosial dan politik, melalui keterlibatan dalam ekonomi dan politik formal, atau melalui tindakan aksi kolektif yang secara historis membebaskan kaum miskin dan terpinggirkan membuat suaranya lantang. Robert Hollister (2002) juga mengatakan bahwa kewargaan aktif merupakan aksi kolektif ketimbang perilaku individual. Ini adalah kolaborasi tentang aktivitas intens baik aktivitas sosial maupun aktivitas politik. Sedangkan warga yang demokratis adalah agen politik yang mengambil bagian (partisipasi) secara regular dalam politik baik lokal maupun nasional, bukan hanya dalam pemilihan, tetapi dalam politik sehari-hari (Judith Shklar, 1991 dan Axel Hadenius, 2001).

Warga yang aktif, warga yang demokratis, dapat dibentuk melalui proses *civic engagement*. Sebuah definisi yang sempit mengatakan bahwa *civic engagement* adalah keterlibatan warga dalam proses pemerintahan (Jenny Stewart, 2009). Sejalan dengan konsep kewargaan aktif, saya memahami *engagement* merupakan pertautan warga secara horizontal dalam relasi sosial dan komunitas lokal, serta pertautan warga secara vertikal dengan negara. Pemahaman ini penting sebab, komunitas warga atau organisasi lokal tidak semata untuk mempengaruhi pemerintah atau mengadukan pelayanan publik yang bermasalah, tetapi juga sebagai tempat untuk kerja sama, tolong menolong, solidaritas, kepercayaan dan partisipasi.

Pengertian *engagement* yang luas ini muncul dari sejumlah sarjana. Richard Alder dan Judy Goggin (2005), misalnya, memahami *civic engagement* mencakup pelayanan komunitas, aksi kolektif, partisipasi politik, dan perubahan sosial. Ariel Armony (2004) mempertukarkan *engagement* dengan partisipasi, tetapi yang lebih penting dia mengemukakan tiga perspektif dan dimensi penting (modal sosial, organisasi sukarela dan ruang publik) dalam *engagement* (lihat tabel 1.4). Modal sosial merupakan basis partisipasi dan *engagement* warga terutama pada ranah sosial dan

horizontal, sedangkan sektor ketiga dan ruang publik merupakan dimensi penting partisipasi warga dalam ranah politik.

Modal sosial menjadi dasar pembentukan komunitas yang bertenaga secara sosial. Komunitas menjadi wadah untuk saling belajar, kerja sama, tolong menolong dan membangun kepercayaan. Warga yang tergabung dan ikut serta dalam organisasi lokal membantu pembentukan dan perawatan kerja dan kepercayaan (R. Putnam, 1993). Sejumlah literatur menunjukkan bahwa masyarakat yang asosial (tidak berinteraksi sosial) mudah menciptakan *distrust*, apatis dan melemahkan demokrasi, sebaliknya masyarakat yang kaya aktivitas sosial dan organisasi sukarela di luar rumah jauh lebih kohesif, saling percaya, terkelola dengan baik, demokratis dan makmur (Putnam, 1993; Knack dan Keefer, 1997; Hall, 1999; Whiteley, 2000).

Selangkah berikutnya, warga terlibat dalam sektor ketiga, baik dalam NGOs atau asosiasi warga. Wadah ini selain untuk menolong warga, juga digunakan untuk pemantauan terhadap pemerintah dan kanalisasi tuntutan, melalui mekanisme *monitoring* terhadap isu-isu publik, artikulasi kepentingan, dan advokasi. Agar lebih kuat, sektor ketiga mengalami transformasi menjadi ruang publik. Ini menjadi wadah representasi politik warga untuk aksi kolektif atau gerakan sosial untuk menantang pemerintah atau untuk melakukan gerakan reformasi dari bawah. Ketiga dimensi inilah yang akan membentuk *active citizenship*. Warga aktif merupakan transformasi dari posisi anggota (orang tidak peduli pada isu sosial dan publik), relawan (peduli tetapi kurang terdidik), warga kritis (tahu, sadar dan kritis terhadap politik dan isu-isu publik), dan warga warga aktif (tahu, sadar, kritis dan berorganisasi untuk memperjuangkan hak dan kepentingan publik kepada negara).

Tabel 1.4
Perspektif analitik atas *civic engagement*

	Modal Sosial	Sektor Ketiga	Ruang Publik
Unit analisis	Partisipasi dalam organisasi sukarela (keanggotaan kelompok)	Asosiasi warga dan NGOs	Jaringan informal, gerakan sosial, forum publik, asosiasi, media
Fungsi yang diharapkan	Kehidupan asosiasional mendorong individu memiliki perilaku kerjasama	Pemantauan terhadap pemerintah, kanalisasi tuntutan, dan pemberian pelayanan kepada warga	Publik melakukan kontrol informal dan pengaruh terhadap pembuat keputusan
Mekanisme	Produksi kepercayaan sosial	Monitoring terhadap isu-isu publik, artikulasi kepentingan, advokasi	Mobilisasi massa, protes sosial, kreasi dan reproduksi wacana kritis

Sumber: Ariel Armony (2004: 24)

Bagan 1.1 semakin melengkapi posisi individu dalam negara bila dilihat dari perspektif *civic engagement*. Bagan itu menyajikan tipologi posisi keanggotaan individu dalam negara, yang memperhatikan dua variabel: kegiatan politik (yang terdiri dari memilih atau *vote* dan bersuara atau *voice*) dan kegiatan sosial kemasyarakatan (yang terdiri dari lemah atau tidak terlibat dalam kegiatan sosial dan kuat yang berarti aktif dalam kegiatan sosial).

Kuadran I adalah konstituen, yakni individu yang hanya melakukan kegiatan pemilihan dan tidak terlibat dalam kegiatan sosial (asosial). Kuadran II adalah warga kritis, yakni warga yang melek dan kritis terhadap politik, aktif bersuara, tetapi ia tidak melakukan kegiatan sosial. Warga ini hanya sendirian dalam melakukan *voice*. Pelanggan dalam pengertian NPM termasuk dalam kategori ini. Sebagai contoh, pelanggan secara individual bersikap kritis melakukan pengaduan pelayanan publik, tanpa harus terlibat dalam kegiatan sosial dan juga tidak melakukan politik advokasi secara kolektif. Kuadran III adalah sukarelawan, yang aktif dan kuat dalam kegiatan sosial, dan melakukan kegiatan politik sebatas memilih dalam proses elektoral. Mereka tidak menyampaikan suara (*voice*) dalam politik sehari-hari. Ini sama dengan budaya subyek. Kuadran IV adalah warga aktif, yang aktif/kuat dalam kegiatan sosial, sekaligus juga aktif dalam pemilihan maupun bersuara dalam politik sehari-hari.

Bagan 1.1
Tipologi posisi keanggotaan dalam negara dilihat
dari perspektif engagement

Kegiatan sosial kemasyarakatan	Kegiatan Politik		
		Memilih (<i>vote</i>)	Bersuara (<i>voice</i>)
	Lemah	Konstituen	Warga kritis
	Kuat	Sukarelawan	Warga aktif

Dalam buku ini saya berpendapat bahwa dalam Program SIAP II para aktivis LSM dan komunitas warga melakukan *civic engagement* untuk menumbuhkan warga aktif dan demokratis. Warga bukan hanya aktif melakukan advokasi dan pengaduan secara individual, tetapi bergabung dalam komunitas warga hingga organisasi masyarakat sipil secara kolektif, mengisi ruang publik dan menantang akuntabilitas pemerintah dan pelayanan publik. Di sisi lain, warga aktif juga membangun solidaritas menolong warga di komunitas.

Akuntabilitas Pelayanan Publik Berbasis Warga

Akuntabilitas merupakan sebuah nilai dan mekanisme institusional yang kompleks. Analisis akuntabilitas bisa dilihat dari sisi relasi horizontal antara eksekutif dan legislatif, akuntabilitas politik birokrasi pada politisi pembuat kebijakan, maupun sisi hubungan timbal balik antara pembuat kebijakan dengan warga. Berdasarkan pada pengalaman Program SIAP II, buku ini membatasi pembahasan akuntabilitas pelayanan publik yang berbasis warga.

Bagaimana akuntabilitas pelayanan publik yang berbasis warga bekerja? Ini bermula dari hak warga dalam pelayanan publik. Selain memiliki hak, warga juga mempunyai pilihan (*option*) ketika menghadapi pelayanan publik. Mengikuti karya klasik Albert O. Hirschman (1970), pilihan warga terdiri dari: *exit*, *voice* dan *loyalty*. Pilihan *loyalty* mengandung dua sisi pengertian. Di satu sisi, warga mempunyai kesetiaan, kebanggaan dan kepercayaan kepada pelayanan publik yang disediakan oleh negara atau lembaga lain, sebab pelayanan publik yang diselenggarakan bersifat baik dan memuaskan. Sebaliknya, di sisi lain, *loyalty* juga bermakna warga diam dan pasif ketika pelayanan publik yang diberikan negara bersifat buruk. Pilihan diam dan pasif ini bisa terjadi karena mereka tidak berdaya dan tidak ada pilihan lain. *Exit* merupakan pilihan meninggalkan pelayanan publik yang disediakan negara, beralih kepada sektor privat, dengan membayar (*pay*) lebih. Mereka mampu bersekolah atau ke rumah sakit swasta ketika sekolah dan rumah sakit yang disediakan oleh negara tidak bermutu, atau warga menyediakan energi listrik secara mandiri ketika pelayanan PLN sangat buruk. Tetapi *exit* dengan cara *pay* kaum kelas menengah itu mustahil ditempuh oleh orang kebanyakan, apalagi kaum miskin dan marginal. AM Goetz dan J. Gaventa (2001) menegaskan bahwa opsi *exit* tidak selalu bekerja khususnya bagi warga yang memiliki kekuatan terbatas sebagai konsumen. Karena tidak berdaya, orang kebanyakan hanya diam alias *loyalty*. Namun Keith Dowding dan Peter John (2008) mencatat bahwa loyalitas warga merupakan bentuk “investasi sosial” yang mempunyai potensi dan motivasi untuk melakukan *voice* melalui komplain terhadap penyedia layanan ketimbang meninggalkan dan berpindah (*exit*) ke penyedia layanan lain.

Para pemakai teori Hirschman itu menegaskan bahwa *exit* merupakan mekanisme ekonomi dan *voice* merupakan mekanisme politik (Crouch, 2003; Needham, 2003; Gabriel and Lang, 2006). Samuel Paul (1992) bahkan menegaskan bahwa *exit* (kemampuan

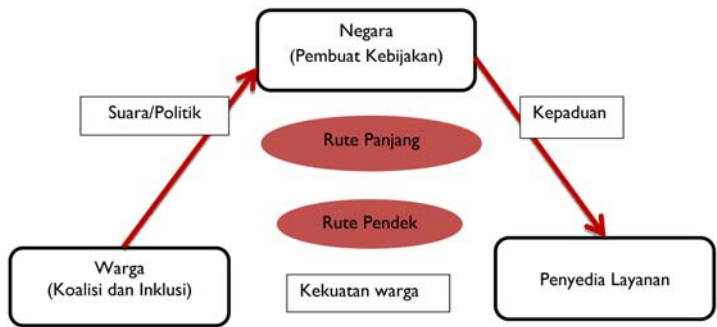
publik mencari sumber alternatif atas *supply* pelayanan) dan *voice* (tekanan terhadap penyedia layanan untuk berkinerja lebih baik) merupakan mekanisme untuk mengimbangi fenomena perampasan (*capture*), yakni kecenderungan pengelola layanan berburu rente yang tidak melayani kepentingan publik.

Voice menjadi titik masuk akuntabilitas pelayanan publik berbasis warga, yang sering juga disebut sebagai akuntabilitas sosial. Bagan 1.2 memberikan gambaran yang jelas tentang akuntabilitas pelayanan publik berbasis warga, dalam konteks relasi antara warga, pembuat keputusan dan penyedia layanan. Bagan itu mengandung tiga komponen utama: aktor, relasi dan rute akuntabilitas. Ada tiga aktor utama dalam rantai akuntabilitas: negara, penyedia layanan dan warga. Negara mencakup pemerintah dan lembaga legislatif, sebagai institusi politik yang memperoleh mandat secara elektoral dari rakyat. Mereka mempunyai domain kebijakan, yakni membuat keputusan yang terkait dengan pelayanan publik, sekaligus memberikan instruksi dan kontrol terhadap bekerjanya penyedia layanan.

Relasi akuntabilitas terdiri dari tiga yakni: relasi antara warga dengan negara, relasi antara negara dengan penyedia layanan dan relasi antara warga dengan penyedia layanan. Politik merupakan ranah relasi antara warga dengan negara (pembuat kebijakan), yang terdiri dari politik representasi dan politik advokasi. Politik representasi berarti warga mengorganisir diri untuk menempatkan wakil-wakilnya (*representatives*) sebagai pembuat kebijakan melalui proses elektoral. Sedangkan politik advokasi merupakan agenda mempengaruhi kebijakan yang dijalankan oleh warga atau organisasi masyarakat sipil.

Kepaduan merupakan ukuran akuntabilitas yang membentang dalam relasi antara pembuat kebijakan dan penyedia layanan. Dalam pandangan saya, kepaduan adalah koherensi dan konsistensi antara substansi kebijakan dan implementasi kebijakan, sekaligus antara visi-kehendak pembuat kebijakan dengan birokrasi penyedia layanan publik. Mengikuti gagasan B. Guy Peters dan Jon Pierre (2004), birokrat penyelenggara pelayanan publik tidak boleh memegang prinsip “kompetensi netralitas”, melainkan harus memiliki “kompetensi responsivitas”. Birokrat netral dalam pengertian kebal dari campur tangan politik yang bernuansa patronase, tetapi harus responsif terhadap visi pembuat kebijakan.

Bagan 1.2
Bangun akuntabilitas pelayanan publik
antara pemerintah, penyedia layanan dan warga



Sumber: World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, Oxford: World Bank dan Oxford University Press.

Rute akuntabilitas pelayanan publik dibagi menjadi dua, yakni rute panjang dan rute pendek. Rute panjang ditempuh oleh organisasi masyarakat sipil atau komunitas warga dengan cara melakukan politik advokasi atau politik representasi ke ranah negara (eksekutif dan legislatif) untuk mendesak reformasi kebijakan. Rute politik yang melahirkan reformasi kebijakan ini dilanjutkan dengan rute kepaduan antara negara (pembuat kebijakan) dengan birokrasi pengelola dan penyedia layanan publik. Rute panjang ini bisa disebut berhasil jika melahirkan beberapa hal. Pertama, menghadirkan pejabat publik (eksekutif dan legislatif) yang reformis dan berkomitmen melakukan reformasi kebijakan. *Kedua*, perubahan kebijakan yang dilahirkan oleh pejabat publik. *Ketiga*, kepaduan antara kehendak pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan, termasuk konsistensi antara substansi kebijakan dengan implementasi kebijakan. *Keempat*, pelayanan publik berubah menjadi lebih baik dan berkualitas, serta meningkatnya akses warga terhadap pelayanan publik.

Tabel 1.5
Perbandingan dua rute akuntabilitas

	Rute Panjang	Rute Pendek
Jalur	Organisasi masyarakat sipil atau komunitas warga > pemerintah (pembuat kebijakan) > penyedia layanan	Dari organisasi atau komunitas warga langsung kepada penyedia layanan
Pendekatan	Representasi dan advokasi kebijakan	Pengaduan kasus
Tujuan	Reformasi kebijakan secara makro sistemik	Inovasi manajemen dan produk layanan

BAB II

Konteks: Masalah Klasik Pelayanan Publik



BAB II

Konteks: Masalah Klasik Pelayanan Publik

Program SIAP II yang dijalankan oleh YAPPIKA dan enam OMS mitra (PUSSbik Lampung, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, Malang *Corruption Watch*, PIAR Kupang dan KOPEL Sinjai) di enam daerah bukan datang tiba-tiba. Selain didasari oleh sebuah keyakinan tentang mendemokrasikan pelayanan publik dan mempromosikan Undang Undang Pelayanan Publik (UU No. 25/2009), Program SIAP II secara kontekstual juga didorong oleh kondisi pelayanan publik yang bermasalah, jika tidak bisa dianggap sangat buruk. Ketika mengawali pelaksanaan program, para pelaku Program SIAP II menggelar sebuah survei tentang pengetahuan warga masyarakat terhadap UU No. 25/2009 tentang pelayanan publik. Survei yang terlalu “mewah” ini memperoleh gambaran bahwa sejumlah 86,6% responden (untuk tidak menyebut seluruh warga masyarakat) di enam daerah sama sekali tidak mengetahui UU pelayanan publik. Hanya 13,4% responden yang mengetahui keberadaan UU pelayanan publik.

Saya menyebut survei “mewah” bukan karena biaya, responden dan publikasi yang sangat besar, tetapi pertanyaan kepada responden tentang UU Pelayanan Publik itu yang saya anggap “mewah”. Pengetahuan warga tentang keseharian pelayanan publik pun sudah rendah dan bermasalah, apalagi pengetahuan mereka tentang kebijakan makro seperti UU Pelayanan Publik. Para pejabat publik sekalipun tidak tahu tentang UU Pelayanan Publik, apalagi warga masyarakat kebanyakan. Para pejabat daerah sering tidak menggubris undang-undang sektoral atau undang-undang khusus

seperti pelayanan publik, kecuali undang-undang yang menguntungkan mereka. Selama ini mereka sangat paham terhadap undang-undang yang terkait dengan kepegawaian (seperti UU No. 5/2014 tentang Aparat Sipil Negara) karena menyangkut hak-kewajiban dan karir mereka, serta UU Pemerintahan Daerah karena menyangkut tentang kewenangan dan tupoksi mereka.

Warga yang tidak tahu, pejabat publik yang abai, itu merupakan kondisi empirik yang melatari bekerjanya Program SIAP II. Secara umum penyelenggaraan pelayanan publik belum mencerminkan prinsip demokrasi atau belum mencerminkan praktik pemerintahan yang baik sebagaimana diamanatkan oleh UU Pelayanan Publik. Bab ini hendak mengelaborasi tiga persoalan dasar dalam pelayanan publik: penyakit klientelisme dan patronase, akuntabilitas lemah serta budaya diam yang menjangkiti warga masyarakat.

Klientelisme Pelayanan Publik

Birokrasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia sebenarnya sudah semakin modern, bahkan sangat akrab dengan konsep-konsep impor seperti manajemen publik baru, *good governance*, mewirauasakan birokrasi, privatisasi, *contracting out* dan lainnya. Namun struktur dan watak dasar birokrasi merupakan warisan masa lalu yang mengutamakan paternalisme atau klientelisme. Dalam struktur ini terjadi hubungan *benevolensi* pejabat/birokrat dan *obediensi* rakyat yang sangat personal dan intim. Birokrat mempunyai citra diri sebagai orang yang budiman, berkewajiban melindungi dan membantu rakyat, serta tidak mungkin menjerumuskan rakyat. Sebaliknya rakyat bukan berposisi sebagai warga yang berdaulat dan terhormat, melainkan sebagai hamba (*kawula*) yang harus patuh dan tidak boleh macam-macam di hadapan para pejabat.

Selain paternalisme dan klientelisme, warisan kolonial juga sangat berpengaruh terhadap watak dan struktur negara birokratis yang melakukan eksklusif terhadap rakyat tetapi mempunyai hubungan dekat dengan modal/bisnis (Anthony B. L. Cheung, 2005). Relasi pemerintah dan bisnis yang dekat juga dibentuk oleh tradisi klientelisme dan patronase.

Hal serupa juga ditandaskan oleh MCW: “Ada anggapan keliru yang lahir dari rahim budaya kolonial yang mencatat bahwa pelayanan publik bergantung pada kebaikan hati pemerintah

sehingga baik buruknya juga bergantung pada kehendak pemerintah". Dalam buku *Melawan Diam* para staf PUSSbik menulis sebagai berikut:

Terdapat tiga entitas utama yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu masyarakat sebagai pengguna pelayanan, pemerintah sebagai pengambil kebijakan (regulator dan fasilitator), serta penyedia pelayanan publik (pemerintah dan sektor swasta). Secara ideal, ketiga entitas tersebut semestinya memiliki relasi pemberian/pelaksanaan mandat serta relasi akuntabilitas pelaksanaan mandat pelayanan. Tetapi dalam realitasnya, ketiga entitas ini kurang memahami posisi, peran, dan relasinya. Pelayanan publik belum dipandang sebagai hak masyarakat yang pemenuhannya menjadi kewajiban pemerintah, tetapi selama ini lebih dipandang sebagai 'kebaikan' dari pemerintah.

Hubungan klientelistik dan patronase itu masih tetap terjadi dalam dunia politik dan pelayanan publik. Dalam dunia politik setiap individu tidak dikonstruksi sebagai warga negara secara utuh melainkan sebagai masyarakat yang dihadapkan dengan negara, rakyat yang dihadapkan pada penguasa atau massa yang dihadapkan pada elite. Sebagai warga masyarakat, setiap individu memulai dan mengakhiri hidupnya di dalam batas-batas dan kontrol negara. Setiap individu, sebagai bagian dari rakyat, digambarkan orang kebanyakan yang bodoh, miskin, rakus, tidak beradab, dan sebagainya, sehingga harus selalu dibina oleh pemerintah. Mereka harus selalu patuh pada pemerintah. Di tempat lain, rakyat selalu dimanipulasi oleh berbagai komponen bangsa bahwa mereka bertindak atas nama rakyat. Setiap pejabat akan selalu bilang bahwa apa yang mereka lakukan demi kepentingan rakyat banyak, meski mereka menindas banyak individu yang termasuk dalam bagian rakyat. Sebagai bagian dari massa, setiap individu adalah barang mainan yang selalu dimanipulasi oleh para elite politik untuk kepentingan politik mereka. Massa digambarkan sebagai kerumunan anarkis yang mudah menimbulkan keributan.

Klientelisme dan patronase dalam dunia politik berdampak serius ke dunia pelayanan publik. Ketika terjadi monopoli pelayanan administrasi (misalnya izin) oleh tangan birokrasi, rente dengan cara membayar-*payung* (suap, pungutan liar, gratifikasi) merupakan mekanisme instan di luar mekanisme *exit* dan *voice*. Meskipun birokrasi pelayanan publik begitu sulit dan berbelit-belit, tetapi

hal ini mudah ditundukkan dengan hubungan klientelistik (persahabatan maupun kekerabatan)

Klientelisme pelayanan publik antara lain disaksikan di Kota Pekalongan, yang pada dasarnya tidak bisa lepas dari budaya “juragan”, yang mewarnai kehidupan sehari-hari warga kota, terutama di awal-awal ketika era otonomi daerah tiba. Di satu sisi, pihak pemberi layanan memberi layanan seadanya tanpa dorongan regulasi maupun peraturan perundang-undangan agar memberi layanan yang maksimal. Ruang-ruang partisipasi masyarakat sebagai sasaran penerima layanan masih tertutup. Di sisi yang lain, warga menerima layanan apapun adanya. Bagi kalangan tertentu melihat bahwa yang penting mendapatkan pelayanan cepat dan tidak membutuhkan waktu lama, oleh karena itu ketika mengurus sesuatu “yang penting cepat dan tidak bertele-tele, membayar berapa pun tidak keberatan”. Bagi kalangan yang lain, yang tidak memberikan imbalan, maka layanan apa pun yang diberikan pemberi layanan akan diterima seperti layanan yang ketus dan lambat. Mereka juga menganggap layanan apa pun bentuknya diterima sebagai suatu kewajaran. Para penerima layanan tidak menyadari bahwa pelayanan publik yang baik adalah hak bagi mereka. Cara pandang ini mempengaruhi pelayanan publik di Kota Pekalongan terutama di awal era otonomi daerah. Demikian tutur koordinator program:

“ ... Budaya juragan di Kota Pekalongan mempengaruhi model-model pelayanan di birokrasi. Pelayanan dulu kalau juragan itu yang penting mendapatkan pelayanan cepat, tidak membutuhkan waktu lama, sehingga praktik-praktik misalnya berkaitan dengan biaya mereka tidak memikirkan. Ketika mereka mengurus itu, yang penting mereka dapat, uang berapa pun besarnya diberikan. Itu budaya di birokrasi. Sehingga penyelenggaraan pelayanan dalam hal ini birokrasi dengan budaya itu itu mereka sudah terbiasa ... Ketika masyarakat tidak memberi sesuatu, pemberi layanan itu ketus, diperlambat, tapi kalau mereka memberikan sesuatu akan cepat. Itu jadi budaya. Apa pun pelayanan yang diberikan, ya diterima saja. Jadi ada budaya menerima apapun pelayanannya, berapa rupiah yang harus dikeluarkan, imbalan, tanda terimakasih, mereka lakukan ..”¹

¹Wawancara Dyah Widuri dengan Koordinator Program SIAP II PATTIRO Pekalongan, 23 April 2014.

Proses atau transfer regulasi untuk mendorong pelayanan publik di kota membutuhkan waktu. Akhir-akhir ini persoalan di bidang pelayanan publik masih kentara belum memihak warga masyarakat sebagai penerima layanan sebagaimana dijamin peraturan perundang-undangan. Di bidang pendidikan banyak pungutan liar, jual-beli buku, besaran Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) yang tidak dilakukan melalui musyawarah. Di bidang administrasi dan kependudukan, marak kegiatan calo, kotak amal (imbalan dari warga yang dimasukkan di kotak di atas meja pelayanan untuk membayar iuran tidak resmi atas pelayanan yang diterima warga), bahkan orang dalam sendiri bermain untuk mempercepat layanan terutama bagi warga yang mau membayar berapa pun di luar tarif resmi. Di bidang kesehatan, diskriminasi terjadi, orang yang dekat dengan orang dalam, baik saudara atau temannya lebih diutamakan dilayani. Orang miskin yang datang, pemberi layanan melayani seadanya, tanpa standar yang baku bahwa semua penerima layanan berhak menerima layanan yang sama. Disampaikan oleh koordinator program berkenaan dengan kondisi pelayanan publik beberapa waktu terakhir:

“ ... di bidang pendidikan, kesehatan, dan adminduk, awalnya sama saja. Pelayanan di pendidikan masih terjadi banyak hal yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat, pungutan liar masih banyak, jual beli buku masih banyak, SPP yang tidak dimusyawarahkan dengan Komite Sekolah dan wali murid juga masih. Kemudian Adminduk itu, kotak amal di tiap kelurahan, kemudian ada calo-calo yang mengurus administrasi, kemudian orang dalam juga bermain untuk proses bagaimana mendapatkan pelayanan yang cepat itu. Kemudian di kesehatan lebih banyak diskriminasi, misalnya siapa yang punya hubungan kedekatan dengan birokrasi, siapa yang punya saudara pegawai, itu yang diutamakan. Tapi jika masuk ke situ orang miskin, pertama, mereka memberi pelayanan agak ogah-ogahan. Seakan-akan orang yang datang itu bukan orang yang perlu dilayani..”²

Lemahnya Akuntabilitas

Akuntabilitas pelayanan publik secara umum dapat dilihat dari sisi *supply* pemerintah dan *demand* warga. *Supply* pemerintah dapat dilihat dari kualitas, kejujuran, keterbukaan, konsistensi, perilaku pelayan, fasilitas, kepedulian, dan lain-lain. Korupsi, suap,

²Wawancara Dyah Widuri dengan Koordinator Program SIAP II PATTIRO Pekalongan, 23 April 2014.

gratifikasi, prosedur yang berbelit-belit, pengabaian dan lain-lain merupakan ukuran akuntabilitas yang buruk. *Demand* adalah partisipasi warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik mulai dari kebijakan, perencanaan, pengawasan hingga pengaduan.

Kehadiran UU No. 25/2009 maupun prioritas reformasi birokrasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2015 sebenarnya berorientasi pada penguatan akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik. Dalam praktik kementerian/lembaga dan pemerintah daerah juga sudah berlomba-lomba memperbaiki kinerja pelayanan publik, sebab kinerja yang baik bukan hanya karena perintah regulasi tetapi secara politik para menteri, gubernur, bupati/walikota mempunyai insentif politik di balik kinerja itu. Tetapi *monitoring* dan survei banyak institusi menunjukkan bahwa perubahan berjalan sangat lambat, dan akuntabilitas pelayanan publik dinilai masih rendah, jauh dari harapan publik.

Bulan Januari 2014 Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi merilis informasi bahwa masih ada sekitar 449 pemerintah kabupaten/kota yang memiliki akuntabilitas kinerja pelayanan publik dengan predikat di bawah baik. Dari hasil *monitoring* dan evaluasi atas seluruh pemerintah kabupaten/kota seluruh Indonesia pada tahun 2013, tercatat hanya 4 (empat) pemerintah kabupaten/kota masuk dalam kategori baik atau bernilai B (Baik). Sekitar 449 pemerintah kabupaten/kota mendapat nilai di bawah B. Angka tersebut terdiri dari 240 pemerintah kabupaten/kota yang mendapat nilai D (Kurang), 55 mendapat nilai C (agak kurang) dan 154 mendapat nilai CC (cukup baik). Sementara Menteri PAN-RB, Azwar Abubakar mengatakan kualitas pelayanan publik yang belum membaik secara nasional itu terjadi di semua sektor, mulai dari sektor pendidikan, kesehatan, seerta administrasi kependudukan dan catatan sipil.

Survei KPK sejak 2007 hingga 2012 memperlihatkan bahwa Indeks Integritas Indonesia mengalami fluktuasi, dan belum merangkak jauh tinggi dari standar nilai 6 yang ditetapkan KPK. Pada tahun 2007, nilai IIN sebesar 5,53 (di bawah standar nilai 6), kemudian meningkat signifikan menjadi 6,84 pada tahun 2008, tetapi menurun lagi menjadi 6,50 pada tahun 2009, serta merosot drastis ke angka di bawah standar, yakni 5,42, pada tahun 2010. Nilai IIN tahun 2012 yang sedikit meningkat dibanding tahun sebelumnya cukup menunjukkan upaya lembaga dan unit layanan dalam menciptakan layanan publik yang berintegritas atau akuntabel. Nilai variabel pengalaman integritas 6,89 sudah cukup didukung oleh nilai-nilai

sub indikator yang keseluruhannya sudah lebih besar dari 6,5. Variabel potensi integritas dengan nilai 5,34 memberikan kontribusi negatif terhadap nilai integritas secara keseluruhan. Nilai yang lebih rendah dari standar 6 yang ditetapkan tersebut merupakan kontribusi dari nilai-nilai sub indikator kebiasaan pemberian gratifikasi (5,43), keterbukaan informasi (5,84), pemanfaatan teknologi informasi (5,39), ekspektasi petugas terhadap gratifikasi (5,98), perilaku pengguna layanan (5,11), tingkat upaya anti korupsi (3,02) dan mekanisme pengaduan masyarakat (3,87). Karena itu “rapor merah” merupakan predikat untuk upaya pemberantasan korupsi dan pengaduan masyarakat.

Tabel 2.1
Perkembangan Indeks Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2007-2012
Berdasarkan Hasil Survei Integritas KPK

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indeks Integritas Nasional	5,53	6,84	6,50	5,42	6,31	6,37
Pengalaman Integritas	5,34	7,21	6,71	5,70	6,48	6,89
Potensi Integritas	6,00	5,96	5,87	4,86	5,97	5,34

Sumber: Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Kedeputian Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2012*, Jakarta: KPK, 2013.

Pada tahun 2013, KPK juga melakukan survei Indeks Integritas Daerah (IID) tahun 2012 di sejumlah 60 pemerintah kabupaten/kota, dengan total responden 5.640 orang. Seperti terlihat dalam tabel 2.2 nilai Indeks Integritas Daerah (IID) masih berada di bawah IIN, yaitu dengan nilai 6.32. Angka ini merupakan akumulasi dari nilai pengalaman integritas sebesar 6,82 dan potensi integritas yang berada di bawah standar, yakni sebesar 5,30. Dari berbagai indikator dan sub indikator, angka tertinggi diberikan pada lingkungan kerja, yakni sebesar 7,14, dan sub indikator kebutuhan pertemuan di luar prosedur, yaitu mencapai 9,56. Angka yang tertinggi menunjukkan bahwa lingkungan kerja diciptakan sebaik mungkin, untuk menghindari pertemuan di tempat lain dalam rangka gratifikasi. Tetapi pelayanan publik daerah tidak didukung dengan sistem administrasi yang memadai, dengan nilai di bawah standar (nilai 6), yakni sebesar 5,92. Keterbukaan informasi dan penggunaan teknologi dapat diberi predikat “lampu kuning”. Sedangkan predikat “rapor merah” jatuh pada indikator pencegahan korupsi (3,09), dengan rincian tingkat upaya anti korupsi sebesar 2,78 (nilai yang paling rendah dari semua indikator dan sub indikator), dan mekanisme pengaduan masyarakat memperoleh nilai 4,02.

Tabel 2.2.
Survei Integritas Sektor Publik Daerah Tahun 2012
oleh Komisi Pemberantasan Korupsi

Integritas	Variabel		Indikator		Sub Indikator	
Integritas Total 6.32	Pengalaman Integritas	6,82	Pengalaman korupsi	6,95	Jumlah / Besaran Gratifikasi	6,48
					Frekuensi Pemberian Gratifikasi	7,16
					Waktu Pemberian Gratifikasi	6,89
			Cara Pandang Terhadap Korupsi	6,78	Arti Pemberian Gratifikasi	6,46
					Tujuan Pemberian Gratifikasi	6,89
	Potensi Integritas	5,30	Lingkungan Kerja	7,14	Kebiasaan Pemberian Gratifikasi	5,44
					Kebutuhan Pertemuan di Luar Prosedur	9,56
					Keterlibatan Calo	7,85
					Fasilitas di Sekitar Lingkungan Pelayanan	7,71
					Suasana/Kondisi di sekitar Pelayanan	7,60
			Sistem Administrasi	5,92	Kepraktisan SOP	6,63
					Keterbukaan Informasi	5,73
					Pemanfaatan Teknologi Informasi	5,24
			Perilaku Individu	6,32	Keadilan dalam Layanan	7,19
					Ekspektasi Petugas terhadap Gratifikasi	6,06
					Perilaku Pengguna Layanan	5,26
			Pencegahan Korupsi	3,09	Tingkat Upaya Anti Korupsi	2,78
					Mekanisme Pengaduan Masyarakat	4,02

Sumber: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, *Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2012*, Jakarta: KPK, 2013.

Tabel 2.3 melengkapi posisi IID daerah, khususnya berdasarkan hasil survei di 60 daerah kabupaten/kota. Dari 60 daerah, jumlah terbesar (21 daerah) adalah daerah yang mempunyai posisi rendah/ buruk dalam IID, yaitu berada di bawah rata-rata (nilai 6). Sejumlah 20 daerah menempati posisi tengah/cukup, dan paling sedikit, 19 daerah, berpredikat IID baik. Dari tabel itu juga terlihat bahwa tidak ada satupun kabupaten yang masuk pada predikat baik.

Enam daerah Program SIAP, kecuali Sinjai, juga menjadi lokasi survei KPK tersebut. Hanya Kota Surakarta yang mempunyai poisisi IID baik/atas. Kota Malang, Pekalongan dan Kupang berada pada posisi tengah. Yang memprihatinkan, Kota Bandar Lampung berada pada posisi IID rendah/buruk.

Tabel 2.3
Kelompok Daerah berdasarkan Nilai Integritas di Unit Layanan Publik Daerah

Indeks Integritas Daerah	Jumlah Daerah	Daerah
Baik: Nilai Integritas Unit Layanan Tingkat kab/ Kota seluruhnya di atas rata-rata	19	Pemko Banda Aceh, Pemko Lhokseumawe, Pemko Dumai, Pemko Tanjung Pinang, Pemko Lubuk Linggau, Pemko Jambi, Pemko Tangerang, Pemko Surakarta, Pemko Yogyakarta, Pemko Kediri, Pemko Madiun, Pemko Balikpapan, Pemko Banjarmasin, Pemko Banjarbaru, Pemko Mataram, Pemko Makasar, Pemko Pare Pare, Pemko Bitung, dan Pemko Gorontalo
Cukup/Sedang: Nilai Integritas Unit Layanan Tingkat kab/ Kota sebagian di atas rata-rata dan sebagian di bawah rata-rata	20	Pemko Medan, Pemko Binjai, Pemko Pematang Siantar, Pemko Pekanbaru, Pemko Bukit Tinggi, Pemko Batam, Pemko Pangkal Pinang, Pemko Bogor, Pemko Bekasi, Pemko Pekalongan, Pemkab Banyumas, Pemko Surabaya, Pemkab Sidoarjo, Pemko Malang, Pemko Pontianak, Pemko Samarinda, Pemko Palangkaraya, Pemko Denpasar, Pemko Kupang, dan Pemko Ambon
Rendah/buruk: Nilai Integritas Unit Layanan Tingkat kab/ Kota seluruhnya di bawah rata-rata	21	Pemko Padang, Pemko Bengkulu, Pemko Palembang, Pemko Metro, Pemko Bandar Lampung, DKI Jakarta, Pemko Serang, Pemko Cilegon, Pemko Depok, Pemko Bandung, Pemko Cirebon, Pemko Semarang, Pemkab Jember, Pemko Bima, Pemkab Mamuju, Pemko Palu, Pemko Kendari, Pemko Manado, Pemko Ternate, Pemko Jayapura, dan Pemkab Manokwari

Penelitian dengan hasil serupa sebenarnya juga muncul dari LSM. Hasil kajian PUSSbik (2013), misalnya, menyatakan bahwa terdapat lima hal yang menjadi keluhan masyarakat Bandar Lampung terhadap pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh rumah sakit baik pemerintah maupun swasta, dan puskesmas. Pertama, warga mengeluhkan tingginya biaya pengobatan. Kedua, sikap perilaku dokter, paramedis, dan petugas rumah sakit/puskesmas yang tidak menyentuh. Ketiga, keterbatasan sarana dan prasarana kesehatan. Keempat, warga mengeluhkan prosedur administrasi yang berbelit-belit dan tidak adanya kepastian waktunya. Kelima, persyaratan yang dibutuhkan pihak layanan cenderung menyusahkan. Dari kelima keluhan di atas penyelenggara pelayanan kesehatan yang paling banyak mendapat komplain masyarakat adalah Rumah Sakit Umum Daerah, puskesmas dan rumah sakit swasta.

Budaya Diam

Selama ini, dalam pandangan saya, masyarakat Indonesia dapat digolongkan menjadi tiga jika dilihat dari pengetahuan dan kebutuhan mereka terhadap negara. *Pertama*, masyarakat yang sama

sekali tidak mengetahui negara, Indonesia dan juga pelayanan publik. Masyarakat yang hidup di laut, di pulau terpencil, di pelosok pedalaman maupun yang hidup di hutan, sama sekali tidak mengetahui Indonesia. *Kedua*, warga masyarakat kebanyakan yang sangat membutuhkan negara. Mulai dari fakir miskin, orang miskin, orang hampir miskin, hingga PNS dan politisi termasuk dalam kategori ini. Mereka sangat membutuhkan KTP untuk keperluan banyak hal. Mereka hidup bergantung pada negara, baik melalui gaji maupun proyek pemerintah. Mereka yang tidak mampu membutuhkan pendidikan dan kesehatan gratis yang disediakan oleh negara. Banyak di antara mereka yang membutuhkan Surat Keterangan Miskin dan senang memperoleh Subsidi Langsung Tunai dari negara. *Ketiga*, warga masyarakat yang tidak butuh negara. Mereka adalah orang-orang berduit dan sibuk dengan beragam aktivitas pekerjaan. Bagi mereka, negara selalu mengatur dan mengganggu kehidupan mereka. sebisa mungkin mereka menghindari relasi atau pertemuan dengan aparat negara. Mereka mampu melakukan *exit* dari pelayanan publik yang disediakan negara dengan cara membeli (*pay*) pelayanan yang disediakan secara berkualitas dan cepat oleh swasta. Mereka bisa membayar calo atau biro jasa ketika hendak memperoleh KTP, SIM, STNK, Akta Tanah, Akta Kelahiran, surat izin investasi, dan sebagainya.

Negara biasa membiarkan atau mengisolasi terhadap kelompok pertama. Para pejabat publik tidak ambil pusing dengan tindakan kelompok ketiga yang penting mereka tetap membayar pajak. Sementara negara tampak sangat sibuk mengurus dan melayani kelompok masyarakat kebanyakan yang membutuhkan negara. Sebagian besar kelompok kedua ini tidak mampu mencari pelayanan alternatif (*exit*) sebagaimana dilakukan oleh kelompok ketiga. Sebagian kecil kelompok kedua mampu melakukan *voice* dalam bentuk pengaduan, baik lewat telpon, SMS, media atau mendatangi langsung unit pelayanan. Tetapi tentu sebagian besar warga masyarakat tidak mempunyai pengetahuan, kemampuan dan keberanian melakukan *voice*, sehingga mereka hanya mampu merawat *loyalty*, alias diam dan menerima keadaan.

Sikap *loyalty* tercermin dalam bentuk sikap masyarakat yang diam, tidak tahu, apatis serta tidak melakukan pengaduan pelayanan publik. Survei integritas sektor publik yang digelar KPK di atas menunjukkan bahwa mekanisme dan tradisi pengaduan masyarakat berpredikat “rapor merah”. Data survei lembaga lain dari tahun ke tahun juga konsisten. Penelitian YAPPIKA di 7 kabupaten pada tahun

2006 dapat diambil sebagai contoh. Di semua kabupaten lokasi penelitian ditemukan bahwa sebagian besar responden tidak pernah menyampaikan keluhan kepada unit layanan masyarakat (Puskesmas, sekolah dan pemerintah desa) untuk ketidaknyamanan layanan yang mereka terima di bidang kesehatan, pendidikan dan proses administrasi pembuatan KTP. Temuan ini menunjukkan beberapa masalah, pertama, tidak ada mekanisme pengaduan yang disediakan oleh unit pelayanan publik/penyelenggara atau kesadaran rendah dari masyarakat yang berkaitan dengan hak layanan sipil yang membuat mereka memilih untuk tidak melakukan tindakan bahkan untuk layanan yang sangat buruk. Kedua, masyarakat tidak memahami atau terinformasikan dengan baik mengenai prosedur untuk menyampaikan keluhan. Ketiga, masyarakat meragukan jika keluhan mereka akan diurus atau diselesaikan oleh unit layanan publik.

Enam tahun kemudian, 2012, survei KAP (*Knowledge Attitude Practice*) pada Program SIAP II yang digelar oleh YAPPIKA, menunjukkan bahwa tradisi pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik belum berubah secara signifikan. Di sektor adminduk, data menunjukkan pengaduan permasalahan adminduk paling besar dilakukan oleh responden di Surakarta. Sementara pengaduan paling kecil berada di Sinjai. Pada pengurusan akta kelahiran di Malang sebanyak 40% responden pernah mengadukan masalah, di Pekalongan sebanyak 20% responden pernah mengadukan masalah, di Sinjai sebanyak 2,7% responden pernah mengadukan masalah, dan di Surakarta (33,3%). Sementara pada pengurusan kartu keluarga, di Malang sebanyak 33,% pernah melakukan pengaduan, di Pekalongan 18,2%, di Sinjai 3%, di Surakarta 30%. Sedangkan pada pengurusan kartu tanda penduduk, sebanyak 21,1% responden di Malang pernah mengadukan permasalahannya, 11,1% di Pekalongan, 3% di Sinjai, dan 63,6% di Kota Surakarta.

Mendatangi tempat pelayanan adminduk untuk mengadukan permasalahan yang dihadapi merupakan pilihan mayoritas responden. Hanya sedikit responden yang menggunakan surat dan telepon untuk mengadukan permasalahan yang dihadapi. Meski beragam untuk setiap jenis pelayanan, secara umum tanggapan instansi pelaksana terhadap pengaduan relatif cukup baik. Secara umum responden menilai respons instansi yang diberikan terhadap pengaduan mampu menyelesaikan permasalahan yang dialami. Di Malang respons instansi mampu menyelesaikan permasalahan pada pelayanan akta kelahiran mendapatkan respons penuh (100%), kartu

keluarga (75%), dan KTP (50%). Di Pekalongan respons warga mampu menyelesaikan masalah pada akta kelahiran mendapatkan respons penuh (50%), kartu keluarga (50%), dan KTP (50%). Sementara di Sinjai respons mampu dinilai mampu menyelesaikan permasalahan akta kelahiran sebanyak 37%; sebanyak 66,7% permasalahan kartu keluarga dinilai selesai dan menyelesaikan permasalahan KTP sebanyak 44,4%. Sedangkan di Surakarta untuk akta kelahiran sebanyak 50% permasalahan dinilai selesai, sebanyak 66,7% responden menilai permasalahannya pada kartu selesai dengan respons dan 25,0% responden merasa selesai masalah pada pengurusan KTP.

Ketidaktahuan mengenai tata cara merupakan alasan utama responden tidak mengadukan permasalahan yang dihadapi dalam pelayanan. Jawaban paling banyak yang diberikan responden di tiga daerah (Malang, Pekalongan dan Sinjai) adalah karena tidak tahu tata cara pengaduan. Sementara itu, alasan paling banyak yang disampaikan responden Surakarta adalah karena tidak akan menyelesaikan masalah (37,5%). Karena itu dapat dikatakan bahwa rendahnya pengaduan para responden di Malang, Pekalongan dan Sinjai karena pengetahuan yang rendah, sementara di Surakarta karena faktor apatisme atau ketidakpercayaan. Dengan ketidaktahuannya tersebut maka masyarakat tidak dapat berperan aktif dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Di sisi lain, masyarakat juga masih enggan untuk memberikan kritik saran maupun pengaduan ketika mendapatkan pelayanan yang tidak semestinya.

Di sektor pendidikan, mayoritas responden hampir tidak pernah melakukan pengaduan. Hanya 44% (SD/MI Negeri), 37,3% (SMP/MTs Negeri) 9% untuk SD/MI dan SMP/MTs swasta yang pernah melakukan pengaduan. Cara yang ditempuh responden dalam menyampaikan pengaduan adalah datang langsung (rata-rata di semua jenjang sebesar 89%), mengirim surat (10,17%) dan lainnya (3,2%) misalnya dengan menyampaikan kepada DRPD. Respon yang diberikan oleh instansi pelayanan dalam menanggapi pengaduan secara umum cukup rendah. Ketidaktahuan tentang bagaimana cara melakukan pengaduan merupakan alasan paling banyak kenapa responden tidak mengadukan masalah pelayanan publik yang dihadapinya. Dalam hal keterlibatan responden dalam perencanaan dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan pendidikan, secara umum masih sangat rendah. Hanya 10% responden yang pernah terlibat dalam perencanaan dan 5,1% yang pernah melakukan pengawasan.

Ketidaktahuan mengenai tata cara perencanaan dan pengawasan merupakan alasan paling utama.

Di sektor kesehatan, tercatat hanya 7,4% responden yang pernah mengadukan permasalahan yang diberikan RSUD dan hanya 6,36% responden yang pernah mengadukan permasalahan pelayanan yang diberikan Puskesmas. Dalam melakukan komplain, mayoritas responden memilih datang langsung. Meskipun demikian, beberapa cara lain juga ditempuh seperti mengirim surat, telepon dan lainnya seperti kepada elit eksekutif setempat, DPRD maupun langsung kepada Kepala Daerah. Namun, dari pengaduan yang dilakukan ternyata sangat minim mendapatkan respons. Pihak RSUD hanya 5,17% memberikan respons sedangkan Puskesmas hanya 4,95%. Minimnya pengaduan yang dilakukan oleh responden tidak lepas dari ketidaktahuan mereka tentang tata cara mengadu dan persepsi responden yang merasa bahwa pengaduan yang disampaikan tidak akan menyelesaikan masalah pelayanan yang dihadapi, bahkan ada responden yang masih mempunyai ketakutan ketika berhadapan dengan birokrasi. Situasi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan pelayanan kesehatan juga masih sangat rendah. Hanya 4,9% yang mempunyai pengalaman terlibat dalam forum perencanaan dan hanya 4,64% responden yang mempunyai pengalaman terlibat dalam pengawasan pelayanan kesehatan. Ketiadaan informasi tentang tata cara masyarakat dalam berpartisipasi merupakan salah satu penghalang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan pelayanan kesehatan.

Di sektor kelistrikan, mayoritas responden memilih tidak mengadukan masalah yang dihadapi kepada instansi terkait. Namun demikian, jika melihat persentasenya, maka perbandingan yang mengadu dan tidak mempunyai selisih relatif kecil. Sebagai contoh, untuk langganan lama, 54,5% pernah mengadu dan 45,5% tidak. Mayoritas pengguna layanan listrik dalam melakukan pengaduannya lebih memilih datang langsung dan telepon. Respon yang diterima pengguna layanan saat menyampaikan pengaduan cukup baik, antara 50%-66,7%. Namun demikian, dari respon tersebut masalah yang dihadapi hanya mampu diselesaikan paling tinggi 50%. Hal ini menunjukkan waktu penyelesaian masalah masih sangat rendah. Responden pengguna layanan listrik yang memilih tidak melakukan pengaduan disebabkan karena tidak mengetahui cara pengaduannya (75%), sisanya karena menganggap tidak akan menyelesaikan masalah dan takut. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pelayanan

listrik juga sangat rendah, hanya 0,80% saja yang mempunyai pengalaman terlibat. Ketiadaan informasi merupakan penghalang keterlibatan masyarakat dalam pelayanan listrik. Hal senada juga terjadi pada pengalaman responden dalam pengawasan pelayanan listrik. Hanya 3,3% yang pernah melakukan pengawasan. Keterbatasan informasi menjadikan keterlibatan dalam pengawasan menjadi rendah.

Di bidang perizinan, pengaduan responden masih cukup tinggi. Rata-rata 45% responden mengadukan permasalahan perizinan. Datang langsung kepada instansi terkait merupakan cara pengaduan yang paling banyak dilakukan responden. Selain itu, ada juga responden yang mengadukan permasalahannya kepada DPRD, Dinas dan Kepala Daerah. Lebih dari 50% pengaduan direspon oleh instansi terkait. Secara umum permasalahan yang diadukan oleh responden mampu diselesaikan. Mayoritas responden menilai bahwa ketidaktahuan mengenai tata cara pengaduan merupakan alasan terbesar kenapa mereka tidak mengadukan permasalahan yang dalam perizinan. Keterlibatan responden pada perencanaan pelayanan perizinan masih sangat rendah. Hanya 0,3% responden yang mempunyai pengalaman terlibat dalam perencanaan dan selebihnya, sebanyak 99,7% responden menyatakan tidak pernah terlibat dalam perencanaan. Ketiadaan informasi merupakan salah satu penghalang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pelayanan perizinan. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pelayanan perizinan juga sangat rendah. Hanya 6,7% yang menyatakan pernah terlibat. Anggapan bahwa pengawasan bukan tanggung jawab masyarakat merupakan alasan paling banyak kenapa responden tidak melakukan pengawasan.

Penilaian umum responden terhadap penyelenggaraan pelayanan di semua sektor yang disurvei memang menunjukkan fakta positif. Namun penilaian tersebut terbatas pada aspek prosedur pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keramahan petugas. Aspek lain seperti transparansi, akuntabilitas dan perlakuan diskriminatif masih mendapatkan penilaian negatif. Padahal ketiga aspek terakhir tersebut seharusnya merupakan bagian dari prosedur pelayanan. Di sisi lain, tingkat pengetahuan tentang kebijakan pelayanan publik dan praktik partisipasi masih sangat rendah. Situasi ini dapat dimaknai bahwa penilaian positif oleh responden tidak berdasarkan pada tingkat pengetahuan yang cukup akan hak dan kebijakan pelayanan publik serta tidak didasari pada praktik penggunaan ruang partisipasi pelayanan publik yang maksimal.

Pengaduan warga terhadap pelayanan publik itu sebenarnya telah menjadi jantung perhatian Ombudsman yang berada di Jakarta dan semua provinsi. Rendahnya pengaduan masyarakat yang masuk kepada penyedia layanan maupun Ombudsman Republik Indonesia (ORI) disebabkan masih rendahnya hubungan permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) dari masyarakat dan penyedia layanan. Masyarakat bersikap pasif (diam) dalam memberikan pengaduan perbaikan kualitas pelayanan publik. *Pertama*, disebabkan oleh asumsi bahwa perbaikan yang akan muncul tidak terlalu banyak berpengaruh terhadap kehidupan mereka. *Kedua*, munculnya asumsi bahwa kualitas pelayanan yang masih di bawah rata-rata tidak akan mengganggu hidup mereka. *Ketiga*, sifat skeptis dan pesimis warga masyarakat kepada penyedia dan penyelenggara pelayanan publik dapat menjadi sebab minimnya pengaduan masyarakat menuju pelayanan publik.

BAB III

Komunitas Warga



BAB III

Komunitas Warga

Dalam setiap ranah (kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan, desa) selalu hadir beragam institusi lokal sebagai wadah ikatan sosial bagi masyarakat setempat. *Pertama*, institusi asli (*indigenous institutions*) adalah organisasi, pranata maupun tradisi asli yang dibentuk secara mandiri oleh komunitas lokal di masa lalu yang kemudian diwariskan pada generasi berikutnya secara berkelanjutan. Mulai dari institusi adat hingga gotong royong termasuk dalam jenis institusi asli ini. Pada umumnya institusi asli berorientasi pada perawatan harmoni sosial dan keberlanjutan pengelolaan sumber daya lokal. Karena itu isu-isu publik tidak masuk dalam radar institusi asli, kecuali hanya memperhatikan isu-isu komunal atau kepentingan masyarakat setempat.

Kedua, institusi parokhial, atau sering disebut paguyuban, yang dibentuk sendiri oleh masyarakat setempat atas dasar kesamaan kerabat, agama, suku, aliran dan sebagainya. Arisan, paguyuban kerabat, pengajian, ikatan keluarga atau kesukuan di daerah perantuan, perkumpulan agama tertentu merupakan contoh konkret bentuk institusi parokhial. Seperti halnya institusi asli, institusi parokhial ini tidak memperhatikan isu-isu publik dan kepentingan warga di hadapan negara. Dalam literatur modal sosial, institusi parokhial ini disebut sebagai *social bonding*. Institusi *social bonding* ini tidak menaruh perhatian pada isu-isu publik yang mampu menembus batas-batas parokhial yang sempit, melainkan merawat dan memperjuangkan kepentingan mereka sendiri. Para anggotanya mempunyai hubungan sosial yang sangat dekat dan intim untuk kepentingan saling tolong menolong sesama anggota dan sekaligus menjadi benteng ketika berhadapan dengan kelompok lain yang berbeda. Institusi parokhial bersifat inklusif dan positif ke dalam bagi para anggotanya, tetapi bersifat eksklusif dan negatif bagi orang atau kelompok lain yang berbeda.

Portes dan Landolt (2000), misalnya, menegaskan bahwa *social bonding* itu mengandung sejumlah sisi gelap: (a) eksklusivitas terhadap orang lain; (b) klaim atas anggota kelompok; (c) pembatasan terhadap kebebasan individu; dan (d) mengabaikan norma, termasuk norma hukum. Studi Weijland (1999) menemukan bahwa hubungan sosial (*social bonding*) di berbagai komunitas lokal di Indonesia biasanya dimaknai sebagai “hubungan patronase dengan hirarkhi sosial-politik, kepemilikan tanah, dan ikatan keluarga”. Hubungan sosial semacam ini tentu bukanlah modal sosial yang mengutamakan kepercayaan, jaringan inklusif dan tanggung jawab, melainkan mengandalkan hubungan yang eksklusif, tertutup bahkan merusak hukum. Tindakan merusak hukum ini antara lain hadir dalam bentuk pemberian izin maupun kontrak kerja yang menyimpang atau memotong ketentuan dan prosedur resmi. KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam pengadaan barang dan jasa, perizinan maupun kontrak kerja, tentu berangkat dari ikatan sosial semacam ini. Bukan hanya KKN, *social bonding* yang eksklusif mudah menyebabkan konflik beragam kelompok atau komunitas parokhial (agama, suku, kekerabatan, aliran).

Ketiga, institusi korporatis yang dibentuk secara seragam oleh pemerintah sebagai kepanjangan tangan untuk pelayanan warga maupun sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. PKK dan Posyandu merupakan jenis institusi korporatis. Institusi ini elitis dan hirarkhis, tetapi sudah mulai memperhatikan isu-isu publik dan kepentingan warga, seperti pendidikan dan kesehatan. Berbeda dengan institusi parokhial yang eksklusif, institusi korporatis lebih inklusif secara horizontal, artinya institusi ini menjadi jembatan sosial yang menembus batas-batas kekerabatan, keagamaan maupun kesukuan.

Setiap institusi supralokal seperti pemerintah, perguruan tinggi, lembaga-lembaga internasional, perusahaan maupun NGOs selalu berkepentingan terhadap institusi lokal, setidaknya sebagai arena untuk menyemai nilai-nilai yang diyakini dan sebagai wadah saluran program. NGOs, sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil, pada umumnya menghormati dan tidak menyentuh institusi asli maupun institusi parokhial, kecuali NGOs yang menaruh perhatian pada isu-isu adat. Pada masa Orde Baru cenderung menghindari institusi korporatis bentukan pemerintah karena karakternya yang sentralistik, elitis dan tidak demokratis, seraya memfasilitasi pembentukan institusi/organisasi baru yang mencerminkan kepentingan rakyat dan bersifat demokratis. Organisasi baru seperti

kelompok nelayan, petani, buruh, usaha kecil, korban kekerasan dan sebagainya merupakan kaum marginal yang dipinggirkan oleh pemerintah dan tidak terakomodasi ke dalam institusi-institusi korporatis.

Pada masa reformasi, NGOs masih tetap mengabaikan institusi korporatis. PKK maupun Posyandu merupakan contoh terkemuka. Namun ketika gerakan kesetaraan gender dan pembangunan kesehatan semakin menguat satu dekade silam, NGOs mulai melirik keberadaan PKK dan Posyandu bentukan pemerintah. NGOs mulai dengan pengorganisasian dan pendidikan terhadap kaum perempuan, yang kemudian mereka merebut PKK dan Posyandu dari tangan pemerintah lokal dan elite lokal. Kaum perempuan itu tumbuh menjadi aktor-aktor lokal yang kritis, sukarela, aktif dan peduli menjadi kader-kader terdepan dalam PKK dan Posyandu. Kehadiran aktor-aktor baru dari kaum marginal itu membuat PKK dan Posyandu tidak hanya menjadi institusi korporatis kepanjangan tangan pemerintah, melainkan menjadi institusi sipil yang merepresentasikan kepentingan kaum perempuan untuk memperjuangkan hak ibu hamil dan balita. PKK dan Posyandu juga menjadi institusi interseksi antara kepentingan program-program pemerintah (*supply*) dan kepentingan kaum perempuan (*demand*).

Meskipun institusi korporatis menjadi arena kontestasi yang dianggap penting oleh NGOs, tetapi mereka tetap mewarnai karakter institusi sipil dalam institusi korporatis agar institusi bentukan pemerintah ini menjadi inklusif, demokratis dan partisipatoris. Dalam praktik, NGOs lebih banyak menginisiasi pembentukan institusi sipil baru, baik komunitas warga maupun *community based organisations* (CBOs), yang lebih inklusif dan demokratis, sebagai basis partisipasi dan aksi kolektif warga.

Mengorganisir dan Mendidik Warga

Pengetahuan dan kekuatan menjadi basis bagi warga untuk memperjuangkan hak dan kepentingan mereka dalam pelayanan publik. Hanya warga yang *well informed*, kritis, proaktif dan terorganisir yang mampu memperjuangkan kepentingannya dan menantang akuntabilitas pelayanan publik. Sejumlah literatur juga telah menunjukkan bahwa daripada *individual voice* yang sendirian, *collective voice* atau *organized voice* lebih mampu mengadvokasi penyedia layanan menjadi lebih responsif (M. A. Rodwin, 1998; K. Dowding, P. John, T. Mergoupis, and M. Van Vugt, 2000; D. W. Light,

R. Castellblanch, P. Arredondo, and D. Socolar, 2003). “Warga masyarakat yang terorganisir ke dalam kelompok-kelompok yang padu”, demikian ungkap Francis Fukuyama (2005), “jauh lebih mungkin menuntut dan menerima pertanggungjawaban ketimbang masyarakat yang terdiri atas individu-individu yang tidak terorganisir”. Keyakinan ini serupa dengan sebuah peribahasa, ribuan semut mampu mengangkut bangkai gajah yang besar.

YAPPIKA dan OMS mitra di enam daerah mempunyai pembacaan yang sama, bahwa warga yang tidak memiliki informasi, tidak mengetahui dan tidak memiliki kesadaran akan hak-hak warga, serta berjalan sendiri (tidak terorganisir), tidak mempunyai pengetahuan dan kekuatan yang memadai untuk menantang akuntabilitas pelayanan publik. Karena itu mereka berkeyakinan bahwa akuntabilitas pelayanan publik bisa dicapai dengan perjuangan warga yang tahu, terdidik, kritis, kuat, terorganisir dan aktif. Buku *Melawan Diam* yang ditulis oleh PUSsbik Bandar Lampung memperlihatkan sebuah keyakinan bahwa “budaya diam” harus dilawan dengan kebangkitan dan aktivisme warga.

Sebelum menggelar pendidikan politik, para OMS mitra di enam daerah memulai dengan pengorganisasian komunitas warga (*community based organization*), yang mengonsolidasi warga secara individual menjadi kolektivitas warga. Melalui pengorganisasian, warga mengalami transformasi menjadi masyarakat sipil. Komunitas warga itu bukan hanya menjadi saluran Program SIAP, tetapi juga menjadi basis organisasi warga untuk memperjuangkan hak dan kepentingan mereka.

Dalam pengorganisasian, enam OMS di enam daerah memanfaatkan *civil institutions* yang sudah ada, melanjutkan komunitas warga yang telah dibentuk dan didampingi sebelumnya, serta membentuk komunitas warga yang baru. Setiap mitra mempunyai komunitas warga dampingan, antara 12 (dua belas) sampai 17 (tujuh belas) organisasi. Komunitas warga itu sangat beragam sehingga sulit dipetakan. Namun saya mencoba memetakan komunitas warga dengan membuat tipologi yang saya dasarkan pada dua variabel, yaitu organisasi dan isu atau kepentingan. Organisasi mempunyai kategori lemah (sempit, cair, longgar, tidak punya identitas, jaringan terbatas) dan kuat (ikatan solid, basis dan identitas jelas, jaringan bisa luas). Isu atau kepentingan mempunyai kategori lemah (memiliki isu atau kepentingan yang beragam dan tidak jelas). Bagan 3.1 menyajikan peta tipologi empat komunitas warga berdasar pada variabel organisasi dan isu/kepentingan tersebut.

Kuadran I adalah komunitas warga berbasis wilayah. Wadah ini memiliki anggota komunitas yang terdiri dari beragam identitas dan profesi dalam satu wilayah, seperti RW, desa, kelurahan. Dalam pandangan saya, komunitas ini adalah transisional, dari institusi komunal-parokhial menuju institusi sipil. Mereka belum mampu beranjak jauh ke institusi sipil, sebab ikatan ketetanggaan masih kuat, yang memudahkan mereka untuk melakukan pengorganisasian. Mereka inklusif di dalam wilayah, tetapi belum inklusif secara eksternal. Karena itu, meskipun pengorganisasian wadah ini lebih mudah, tetapi organisasi komunitas wilayah ini masih lemah. Isu dan kepentingan mereka juga sangat beragam, sehingga tidak mencerminkan kepentingan yang khusus, spesifik dan karena itu kepentingan belum *well-organized*.

Bagan 3.1
Tipologi Komunitas Warga

Isu/kepentingan	Organisasi		
		Lemah	Kuat
	Lemah	Komunitas warga berbasis wilayah	Komunitas warga berbasis identitas
	Kuat	Komunitas warga berbasis isu	Komunitas warga berbasis kepentingan

Kuadran II adalah komunitas warga berbasis identitas. Wadah ini dibentuk karena kesamaan identitas untuk memudahkan pengorganisasian dan memperkuat ikatan sosial, seperti komunitas perempuan, komunitas mahasiswa hijau, hingga komunitas berbasis organisasi keagamaan tertentu. Komunitas ini mempunyai organisasi yang lebih solid karena kesamaan identitas itu, tetapi memiliki isu/kepentingan yang beragam dan *fragmented*. Jika organisasi bersifat elitis, maka isu/kepentingan yang dibawa juga elitis, tergantung pada preferensi pemimpin organisasi.

Kuadran III adalah komunitas warga berbasis isu. Ciri utama komunitas warga berbasis isu adalah memiliki isu/kepentingan yang khusus dan fokus yang mempersatukan beragam aktor yang peduli pada isu tersebut. Orang yang bergabung dalam organisasi ini melintasi batas-batas parokhial, identitas dan teritorial. Namun organisasi komunitas warga berbasis isu umumnya bersifat cair, longgar, dan lemah (kurang solid). Karena cair dan longgar itu, orang yang bergabung dalam komunitas itu *on and off* alias *come and go*. Ketika melakukan aksi kolektif, komunitas warga ini hanya digerakkan oleh segelintir orang yang elitis dan tidak masif.

Kuadran IV adalah komunitas warga berbasis kepentingan. Organisasi ini dibangun secara inklusif atas dasar kesamaan profesi dan kepentingan tertentu, dalam rangka memperjuangkan *right and interest* mereka di hadapan negara. Kesamaan profesi dan kepentingan membuat organisasi komunitas warga ini lebih spesifik, fokus, jelas serta berjangkauan luas dan lebih kuat. Komunitas petani, buruh, nelayan, usaha kecil, merupakan contoh komunitas berbasis kepentingan ini. Tetapi kalau komunitas kepentingan ini terbatas pada wilayah tertentu, maka organisasi mereka juga tidak akan kuat dan besar.

Atas dasar tipologi itu, saya mengidentifikasi posisi setiap komunitas warga dampingan Program SIAP II, sebagaimana tersaji dalam tabel 3.1. Sebagian besar komunitas warga dampingan di enam daerah termasuk dalam tipe komunitas warga berbasis wilayah, yang umumnya berada di wilayah desa/kelurahan maupun kecamatan. Komunitas warga berbasis wilayah ini dimaksudkan untuk memudahkan pengorganisasian warga karena kedekatan para anggota komunitas, sambil melakukan transformasi dari komunitas parokhial menjadi komunitas sipil yang memiliki tradisi baru, yakni membicarakan, mendiskusikan dan melakukan pengaduan pelayanan publik.

Tabel 3.1
Peta komunitas warga di enam daerah

No	Tipe	Ciri Khas	Contoh
1	Komunitas warga berbasis wilayah	Anggota komunitas terdiri dari beragam identitas dan profesi dalam satu wilayah, seperti RW, desa, kelurahan. Mudah diorganisir karena dekat dan saling kenal Ikatan sosial berbasis wilayah cukup kuat, tetapi jangkauan dan jaringan terbatas. Kepentingan sangat beragam.	Komunitas ini berjumlah paling besar di enam daerah. Misalnya: Komunitas Bukit Kemiling Permai; Komunitas warga Kebon Jeruk; Komunitas Buaran, Community Center Pekalongan Utara, Community Center Pekalongan Selatan, Komunitas Pasirsari, Komunitas Kelurahan Nusukan, Komunitas Kelurahan Kedunglumbu, Komunitas Kelurahan Danukusuman, Komunitas Kelurahan Kerten, Komunitas Kelurahan Mangkubumen, Komunitas Kelurahan Banyuanyar, Komunitas Kelurahan Joyotakan
2	Komunitas warga berbasis kepentingan	Terbentuk karena kesamaan kepentingan profesi tertentu. Inklusif, melintasi batas-batas parokhial dan teritorial. Kepentingan jelas, lebih kuat dalam organized interest.	Komunitas Perempuan Buruh Nelayan, Komunitas Buruh Peduli Pelayanan Publik, Forum Komunikasi Keluarga Becak, Forum Komunikasi Kader Posyandu, Jaringan Perempuan Usaha Kecil, Persatuan Tuna Netra Indonesia.

Tabel 3.1
Peta komunitas warga di enam daerah

No	Tipe	Ciri Khas	Contoh
3	Komunitas warga berbasis identitas	Komunitas yang terbentuk karena identitas khusus tertentu. Bersifat eksklusif, khusus pemilik identitas sama. Ikatan identitas kuat, tetapi isu dan kepentingannya longgar/cair.	Komunitas Serikat Perempuan Bandar Lampung, Nahdliyin Center, Forum Silaturahmi Warga Nahdliyin Surakarta, Komunitas Green Student, Komunitas Perempuan Al Khoiriyah anggota Fatayat NU Kota Pekalongan
4	Komunitas warga berbasis isu	Terbentuk karena isu bersama Komunitas cair, inklusif, melintasi batas wilayah dan parokhial. Isu yang diangkat spesifik, menonjol dan kuat Tidak beridentitas Karena longgar dan cair, konsolidasi organisasi lemah dan cenderung elitis	Forum komunikasi masyarakat peduli pelayanan publik, Komunitas mahasiswa peduli pelayanan publik, Masyarakat peduli Pendidikan Surakarta, Forum Peduli Masyarakat Sipil (FPMS), Freepublik, Forum Masyarakat Peduli Pendidikan.

Di enam daerah hadir sejumlah kecil komunitas warga berbasis identitas tertentu, seperti Komunitas Serikat Perempuan Bandar Lampung, Nahdliyin Center, Forum Silaturahmi Warga Nahdliyin Surakarta, Komunitas *Green Student*, Komunitas Perempuan Al Khoiriyah anggota Fatayat NU Kota Pekalongan. Persatuan Tuna Netra Indonesia di Malang sebenarnya mengandung unsur identitas yang kuat, tetapi kepentingan mereka jauh lebih kuat daripada identitas itu, sehingga saya masukkan ke dalam komunitas warga berbasis kepentingan. Komunitas identitas ini sudah ada sebelum Program SIAP hadir, sehingga OMS mitra memanfaatkan dan masuk ke ranah komunitas, seraya memasukkan isu pelayanan publik ke ranah kegiatan mereka. Komunitas identitas tidak melakukan penolakan atas infiltrasi isu pelayanan publik dari OMS mitra ini, mereka dengan senang hati mengangkat isu-isu pelayanan publik, sebab hal ini juga merupakan kepentingan umat sebagai warga Indonesia.

Di setiap kota juga hadir komunitas warga berbasis kepentingan, meskipun tidak sebanyak komunitas warga berbasis wilayah. Sebagai contoh adalah Komunitas Perempuan Buruh Nelayan, Komunitas Buruh Peduli Pelayanan Publik, Forum Komunikasi Keluarga Becak, Forum Komunikasi Kader Posyandu, Jaringan Perempuan Usaha Kecil, Persatuan Tuna Netra Indonesia. Mereka dibentuk karena kesamaan profesi dan kepentingan, menjadi institusi sipil yang melampaui institusi parokhial, yang memperjuangkan hak dan kepentingan mereka di hadapan negara. Karakter *organized interest* muncul dari

komunitas ini. Meskipun mereka telah memiliki kepentingan sendiri, tetapi LSM pendamping juga memasukkan isu pelayanan publik ke dalam agenda kegiatan mereka.

Enam LSM mitra sadar betul tentang pengorganisasian kepentingan warga, yang membuat mereka membuat organisasi yang lebih besar dan lebih luas, sebagai bentuk jaringan dari komunitas warga berbasis wilayah, identitas dan kepentingan. Ciri utama komunitas besar melampaui (*beyond*) atau *scaling up* dari lokal ke kabupaten/kota ini berbentuk organisasi masyarakat sipil yang berbasis pada isu. Di Bandar Lampung hadir Forum Komunikasi Masyarakat Peduli Pelayanan Publik, Komunitas Mahasiswa Peduli Pelayanan Publik maupun Masyarakat Peduli Pelayanan Publik. Masyarakat Peduli Pendidikan Surakarta hadir di Surakarta, Forum Peduli Masyarakat Sipil (FPMS) hadir di Sinjai, *Freepublik* hadir di Kupang, Forum Masyarakat Peduli Pendidikan hadir di Malang. Gerakan ini membuat ruang publik skala daerah menjadi lebih bergetar (*vibrant*), yang menantang akuntabilitas dan responsivitas pemerintah daerah, tetapi tantangannya adalah kecenderungan elitisme. Organisasi masyarakat sipil ini hanya digerakkan oleh segelintir orang, yang sering dipertanyakan mereka merepresentasikan kepentingan siapa.

Tipe komunitas warga itu sebenarnya memiliki kemiripan dengan tipe konstituensi dalam representasi politik. Konstituensi sebagai bentuk hubungan antara konstituen dengan wakil selalu menghadirkan pertanyaan: siapa konstituen setiap wakil rakyat, bagaimana wakil menentukan dan berhubungan dengan konstituen, bagaimana sistem konstituensi yang dibangun oleh sebuah negara. Dalam demokrasi prosedural, konstituensi elektoral menjadi dasar pembentukan konstituensi, yakni pengelompokan dimana suara warga dihitung berdasarkan hasil pemilihan umum (Andrew Rehfeld, 2005). Melissa Williams (1998) menilai bahwa konstituensi elektoral ini adalah bentuk konstituensi yang sangat sempit karena hanya berbicara tentang hubungan antara pemilih dan wakil-wakilnya dalam pemilihan umum. Lebih dari sekadar konstituensi elektoral, Kitschelt et. al. (1999) menegaskan bahwa konstituensi mengandung tiga elemen penting: proteksi terhadap hak-hak dan kepentingan kelompok atau organisasi rakyat; merepresentasikan kepentingan lokal yang dimarginalkan oleh kepentingan nasional; dan mendidik keahlian atau keterampilan kewarganegaraan di kalangan warga.

Andrew Rehfeld (2005) juga menilai bahwa konstituensi teritorial merupakan tipe konstituensi yang paling lemah, bahkan menciptakan pengabaian (*exclusion*) terhadap konstituen, karena wilayah sebagai basis konstituensi menyediakan “*community of interest*” yang tidak jelas, heterogen dan meluas. Dalam kondisi ini, wakil rakyat tidak cukup jelas mewakili atau merepresentasi kepentingan apa dan siapa. Karena itu Rehfeld merekomendasikan konstituensi berbasis kelompok dan organisasi atau disebut konstituensi organisasional, yang tentu berbasis pada kepentingan yang spesifik dan jelas. Sebagai contoh, wakil rakyat mempunyai basis konstituen pada organisasi buruh, organisasi petani, organisasi nelayan, dan sebagainya. Saya berpendapat pada konstituensi organisasional ini akan membuat representasi lebih substantif ketimbang representasi simbolik dan deskriptif.¹

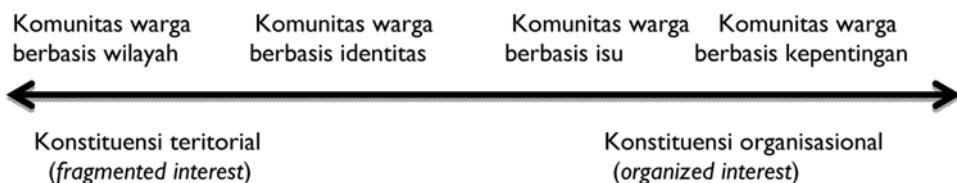
Spektrum konstituensi dan tipe komunitas warga dalam bagan 3.2 semakin memperjelas bagaimana dan dimana posisi setiap komunitas warga. Di kutub kiri terdapat konstituensi teritorial yang bercirikan *fragmented interest* dan di kutub kanan ditempati oleh konstituensi organisasional yang memiliki *organized interest*. Pengorganisasian kepentingan semakin lemah semakin ke kiri, sebaliknya semakin kuat semakin ke kanan. Komunitas warga berbasis wilayah memiliki pengorganisasian kepentingan paling lemah, komunitas warga berbasis identitas berpredikat moderat lemah, komunitas warga berbasis isu berpredikat moderat kuat dan komunitas warga berbasis kepentingan berada pada posisi kuat.

Kekuatan dan kelemahan pengorganisasian kepentingan komunitas warga itu mempunyai relevansi dengan potensi gerakan sosial dan politik representasi. Komunitas atau organisasi berbasis kepentingan (*organized interest*) mempunyai potensi dan modalitas lebih kuat untuk membangun politik representasi dan gerakan sosial, guna melancarkan reformasi pemerintahan dan kebijakan. Sementara komunitas warga yang lain memiliki potensi dan modalitas yang lemah untuk gerakan sosial dan politik representasi. Namun mereka menjadi kekuatan dan arena penting untuk mengisi ruang

¹ Ada tiga tipe representasi. *Pertama*, representasi simbolik, artinya wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan identitas, budaya, agama, kerabat dan sebagainya. Dalam pandangan kami, representasi semacam ini bisa juga disebut representasi komunal atau representasi parokhial. *Kedua*, representasi deskriptif, yakni wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan daerah, komunitas, jenis kelamin, profesi. *Ketiga*, representasi substantif, yakni wakil bertindak untuk (*acting for*) konstituen karena kesamaan organisasi, pandangan, kepentingan, dan ideologi (H. Pitkin, 1967, Gerry Mackie, 2003; Olle Tornquist, 2009).

publik, politik advokasi, pengaduan pelayanan publik, dan kelak (seperti saya sajikan dalam bab 6) mereka menjadi kekuatan penting untuk mendorong reformasi inkremental.

Bagan 3.2
Spektrum konstituensi dan tipe komunitas warga



Tipologi komunitas warga dan spektrum konstituensi itu, bagi saya, menjadi bahan refleksi untuk transformasi menuju konstituensi organisasional sebagai basis politik representasi dan gerakan sosial. Namun komunitas warga, apapun tipenya, menjadi arena untuk memupuk modal sosial dan menyemai warga aktif untuk membicarakan, mendiskusikan, memperjuangkan dan melakukan pengaduan terhadap pelayanan publik. Hal ini menantang akuntabilitas dan responsivitas pemerintah daerah maupun unit penyedia layanan publik.

OMS mitra di enam daerah memanfaatkan komunitas warga sebagai arena inklusi, edukasi dan aksi. Sebagai arena inklusi, komunitas warga menghimpun pegiat secara terbuka, sekaligus mereka juga melayani warga tanpa diskriminasi. Dengan edukasi, OMS mitra memberikan informasi dan mendidik komunitas beserta warga tentang pelayanan publik, agar mereka menjadi melek, sadar, kritis dan mau aktif melakukan pengaduan pada pelayanan publik. Langkah berikutnya komunitas warga melakukan aksi pengaduan pelayanan publik kepada unit penyedia layanan yang terkait.

Spirit Publik, Spirit Kewargaan

Pada bulan April 2014 lalu saya sempat berdiskusi panjang dengan banyak komunitas warga di Kota Bandar Lampung dan Kota Surakarta. Pada saat yang sama Dyah Widuri melakukan diskusi serupa dengan komunitas warga di Pekalongan, Malang, Sinjai dan Kupang. Mulai dari motivasi bergabung dalam komunitas warga, harapan, tindakan, hingga pembelajaran merupakan sederet daftar pertanyaan yang kami sampaikan kepada para pengurus dan pegiat komunitas warga. Dengan bahasa yang berbeda-beda, tetapi secara umum mereka mengatakan bahwa “panggilan, kepedulian dan harapan” merupakan penggerak mereka bergabung membangun komunitas warga. Secara

sukarela mereka terpanggil bergabung menjadi pegiat komunitas warga, diskusi dan belajar tentang pelayanan publik, membangun kerja sama, membantu warga dalam pengurusan pelayanan publik, serta melakukan pemantauan dan pengaduan layanan publik yang bermasalah kepada penyedia layanan. Harapan akan pelayanan publik yang lebih baik menggerakkan mereka menjadi pegiat komunitas warga, sekaligus menjadi pengikat di antara mereka yang tergabung dalam komunitas warga.

Meskipun komunitas warga belum tumbuh menjadi organisasi aksi kolektif yang sempurna dan kokoh, tetapi ada sejumlah pengalaman dan pelajaran yang bisa dipetik. *Pertama*, panggilan (*vocation*) dan kesukarelaan itu sungguh merupakan kebajikan warga (*civic virtue*), yang sangat kontras dengan pragmatisme politik rakyat dalam proses elektoral. Banyak pihak melaporkan bahwa pemilihan umum 9 April 2014 lalu sungguh diwarnai dengan kebrutalan politik, dimana rakyat secara pragmatis menggadaikan kedaulatannya dengan menerima politik uang dari para politisi pragmatis dan brutal. Proses elektoral yang brutal itu sungguh menggerus atau tidak menciptakan kebajikan warga.

Kedua, komunitas warga memupuk modal sosial dalam bentuk kerja sama, solidaritas dan kepercayaan. Melalui komunitas warga, para pegiat tidak hanya berpikir tentang dirinya sendiri, tetapi mereka secara sukarela menggalang solidaritas warga dan menolong warga yang mengalami kesulitan dalam pelayanan publik.

Ketiga, komunitas warga memupuk spirit publik yang melampaui spirit parokhialisme. Semula para anggota komunitas warga mengisi kehidupan sehari-hari dengan kegiatan parokhial seperti kegiatan keluarga, kekerabatan dan keagamaan. Mereka menjadi komunitas/ institusi sipil yang mengisi bahkan merebut ruang-ruang publik untuk membicarakan, mendiskusikan, memperhatikan, dan memperjuangkan kepentingan publik, antara lain dengan pengaduan pelayanan publik.

Keempat, komunitas warga memupuk spirit kewargaan. Melalui edukasi dan aksi, warga di sekitar komunitas menjadi lebih melek, lebih tahu, lebih sadar, dan lebih aktif sebagai warga, yang memiliki hak-hak dalam pelayanan publik. Mereka menjadi warga yang tidak hanya terkungkung dalam kepentingan komunitas lokal, atau warga yang pasif dan loyal, tetapi menjadi warga aktif yang menantang akuntabilitas pelayanan publik.

BAB IV

Pertautan Warga dan Masyarakat Sipil



BAB IV

Pertautan Warga dan Masyarakat Sipil

Alkisah, empat dekade silam, para pekerja sosial (NGOs) di India secara aktif mengambil, merawat dan membesarkan banyak bayi yang dibuang di tepi sungai Gangga. Namun mereka sangat heran mengapa setiap hari selalu ada banyak bayi yang ditaruh di tepi sungai itu. Mereka lantas bertanya dan berdiskusi, siapa yang membuang bayi dan mengapa mereka membuang bayi. Mereka melakukan penelusuran dan menemukan bahwa para pembuang bayi adalah kaum dalit¹ yang benar-benar tidak diakui dan dihormati oleh siapapun, termasuk oleh pemerintah. Hasil penelusuran itu membuahkan perubahan strategi NGOs. Mereka tetap melakukan pertolongan terhadap bayi, namun mereka juga melakukan aksi kolektif dan advokasi terhadap kebijakan pemerintah agar pemerintah menempatkan kaum dalit memiliki kesamaan hak sebagai warga negara seperti kasta-kasta lain. Kaum dalit juga mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan publik yang sama.

Peran awal NGOs itu adalah mengambil alih (*take over*) pemerintah dengan cara berbagi amal (*charity*) kepada kaum lemah, dan peran kedua adalah advokasi kebijakan pemerintah. Kegiatan amal yang mengambil alih peran pemerintah itu merupakan strategi konvensional NGOs, yang bersifat apolitik, tidak bersentuhan dengan pemerintah dan kebijakan. Kegiatan amal merupakan tindakan mulia dan baik, apalagi ketika pemerintah tidak hadir. Saya sering

¹ Dalit atau Paria dalam sistem kasta di India adalah seorang yang biasanya diharamkan untuk disentuh, (untouchable), adalah orang yang tidak memiliki warna. Warna merujuk kepada keyakinan Hindu bahwa manusia pada umumnya diciptakan dari bagian-bagian tubuh yang berbeda-beda dari dewa Purusha. Kedudukan sosial mereka ditentukan dari bagian-bagian tubuh manakah mereka diciptakan, misalnya dengan siapa mereka dapat menikah dan pekerjaan apa yang dapat mereka lakukan. Kaum Dalit berada di luar sistem warna dan secara historis telah dilarang untuk melakukan pekerjaan apapun kecuali pekerjaan-pekerjaan yang paling rendah. Mereka juga dikenal sebagai kaum tak berkasta. Di antaranya termasuk para penyamak kulit (disebut *chamar*), petani-petani miskin dan para buruh yang tidak bertanah, pemulung sampah (disebut *bhangi* atau *chura*), para pekerja kerajinan di jalan-jalan, seniman-seniman rakyat, pencuci pakaian dhobi, dan sebagainya. Lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Dalit>.

berkomentar bahwa kegiatan mengambil alih peran pemerintah yang NGOs atau CBOs merupakan kebaikan tetapi juga kekonyolan. Pemerintah biasanya sangat senang kalau ada para pihak mengambil alih perannya, tetapi hal ini membuat pemerintah lari dari tanggung jawab. Pejabat pemerintah selalu berujar bahwa pembangunan (termasuk penanggulangan kemiskinan dan pelayanan publik) merupakan tanggung jawab bersama. Frasa tanggung jawab bersama ini terdengar nyaman, tetapi dalam praktik biasanya tidak ada satupun pihak yang bertanggung jawab. Frasa itu sebagai senjata pejabat publik untuk melempar tanggung jawab kepada pihak lain, sekaligus lari dari tanggung jawab.

Akuntabilitas pemerintah tentu merupakan jantung perhatian organisasi masyarakat sipil. Partisipasi warga tidak hanya berhenti pada partisipasi, dan partisipasi bukanlah alat untuk menolong dirinya sendiri, melainkan sebagai proses dan instrumen untuk menantang akuntabilitas. Peran strategis organisasi masyarakat sipil, baik NGOs maupun CBOs, adalah melakukan advokasi kebijakan pemerintah, termasuk mengisi ruang-ruang kosong di antara warga dan pemerintah, untuk membuat pemerintah hadir dan akuntabel.

Bagaimana advokasi OMS dijalankan? Bagaimana OMS menghadapi pemerintah dalam advokasi? Selama ini ada tiga perspektif yang dominan mempengaruhi strategi dan peta jalan advokasi yang ditempuh OMS. **Pertama**, perspektif gerakan sosial, yang merekomendasikan bahwa OMS harus membangun organisasi rakyat yang kuat dan melakukan aksi kolektif untuk menentang atau melawan negara. J. Friedmann (1992), misalnya, menengarai dua basis argumen yang disampaikan oleh gerakan sosial. **Pertama**, bahwa negara adalah sumber dari segala sumber masalah. **Kedua**, rakyat tidak bisa berbuat salah. Kalau rakyat berbuat kesalahan karena bersumber pada negara yang salah, negara yang tidak menjamin keadilan untuk rakyat.

“Tiada hari tanpa perlawanan” maupun “rakyat bersatu tak bisa dikalahkan” merupakan semboyan aliran ini. Rakyat harus terdidik dan mengorganisir diri untuk berkonfrontasi (melawan negara) terhadap penyakit negara, seperti kebijakan yang salah urus dan tidak pro rakyat, maupun tindakan korupsi.

Kedua, perspektif politik representasi. Perspektif ini pada dasarnya merekomendasikan kepada organisasi masyarakat sipil untuk mengubah dari gerakan sosial ke gerakan politik, dari *community organizing* ke *political organizing*, untuk menghadirkan aktor-aktor masyarakat sipil ke ranah politik. Pilihan ini didasari

oleh argumen dan fakta bahwa demokratisasi telah terjadi, tetapi demokrasi dibajak oleh oligarki elite yang tidak merepresentasikan kepentingan rakyat. Karena itu strategi ini sering disebut dengan merebut negara (*reclaiming the state*). Ada tiga pilihan yang biasa ditempuh dalam merebut negara. *Pertama*, memperdalam demokrasi atau memperkuat *popular democracy* atau yang sering disebut demokrasi partisipatoris (Hilary Wainwright, 2003). Pilihan ini sudah termasuk radikal kalau dilihat dari sisi demokrasi, tetapi ia merupakan pilihan yang moderat kalau dilihat dari sisi melawan negara. *Kedua*, membangun aliansi secara programatik dan politik antara OMS dengan politisi atau partai politik. *Ketiga*, OMS merebut posisi atau jabatan-jabatan politik seperti bupati/walikota maupun DPRD. Kalau aktivis OMS bisa berhasil merebut posisi politik itu, maka mereka tidak hanya “melihat” dan “mempengaruhi” kebijakan, tetapi sudah “menentukan” kebijakan.

Ketiga, perspektif *governance* yang mereposisi peran dan relasi antara negara, pasar dan masyarakat sipil. Dalam konteks tata pemerintahan baru yang demokratis, perspektif ini menyampaikan beberapa argumen. *Pertama*, masyarakat sipil yang semarak dan bergetar (*vibrant*). Artinya masyarakat sipil tidak harus berdering yang menciptakan kebisingan (*noise*) di hadapan pemerintah dan pasar, melainkan mengisi ruang-ruang publik untuk menjembatani kepentingan warga, negara dan pasar. *Kedua*, negara berbagi peran dan tanggung jawab kepada daerah melalui desentralisasi, kepada pasar melalui debirokratisasi dan privatisasi, serta kepada masyarakat sipil melalui inklusi dan partisipasi. *Ketiga*, hubungan kesejajaran dan kemitraan antara negara, pasar dan masyarakat. Kesejajaran dan kemitraan ini dibangun kemitraan antara negara, pasar dan masyarakat sipil.

Bagaimana posisi dan pilihan para pelaku Program SIAP II? Letupan konfrontasi tentu dilakukan oleh para pelaku Program SIAP II, misalnya mulai dari demo ke kelurahan sampai dengan petisi pelayanan publik. Namun secara umum Program SIAP II menempuh jalan kemitraan (kolaborasi) ketimbang konfrontasi dan representasi politik. Kemitraan merupakan menu utama, letupan konfrontasi dan gerilya representasi politik merupakan bumbunya.

Menggalang Solidaritas, Menolong Warga

Komunitas warga pada dasarnya mempunyai dua fungsi. Selain melakukan pengaduan pelayanan publik, yang paling dasar dan dekat, mereka juga menggalang solidaritas dan menolong warga.

Ini disebut sebagai bentuk aktivitas sosial-kemasyarakatan dalam *civic engagement* untuk memupuk modal sosial. Kegiatan utama mereka adalah menolong warga yang terbelit urusan pelayanan publik.

Di Bandar Lampung, beberapa anggota komunitas telah mampu melakukan pendampingan/advokasi bagi anggota komunitas atau masyarakat lainnya yang terbelit persoalan pelayanan publik seperti : (1) pendampingan pasien Jamkesda, (2) pendampingan masyarakat terkait pelayanan kelistrikan, (3) pendampingan korban banjir, (4) pendampingan anak wajib sekolah dari keluarga miskin, (5) pendampingan keluarga yang membutuhkan surat akte kelahiran (6) komunitas terlibat secara aktif dalam kegiatan *mobile complain* baik secara bersama maupun mandiri, dan terlibat dalam kegiatan forum-forum besar seperti diskusi tematik, dialog publik, dan bertemu dengan unit pelayanan untuk membahas hasil *mobile complain*. Bentuk nyata dari gerakan advokasi komunitas adalah Gerakan pembuatan akta kelahiran kolektif komunitas. Bermula dari keresahan kelompok perempuan nelayan Kelurahan Sukaraja Kecamatan Bumi Waras yang kesulitan mendapatkan akta kelahiran sebagai persyaratan anak mereka masuk sekolah atau untuk kebutuhan lainnya, isu ini muncul dalam pendampingan komunitas dan ternyata keresahan ini juga di rasakan oleh kelompok komunitas lainnya. Keresahan tersebut dirangkum dengan baik oleh CO, kemudian dibahas dalam rapat perencanaan kegiatan bulanan dan diputuskan untuk di advokasi bersama pasca pasal yang mengatur tentang akta kelahiran melalui pengadilan negeri dicabut. Bentuknya adalah mengumpulkan persyaratan pembuatan akta kelahiran secara kolektif lalu bersama-sama dengan komunitas dan di dampingi PUSsbik serta CO beraudiensi dengan Kepala Disdukcapil Bandar Lampung. Diplomasi yang disampaikan adalah bahwa saat ini Disdukcapil sangat kerepotan dengan banyaknya pemohon pembuatan akta kelahiran menjelang penerimaan siswa baru, bahkan rata-rata mencapai 500 pemohon tiap hari. Antrian yang panjang di loket Disdukcapil membuat Walikota membuka loket tambahan di halaman Pemkot. Usulan komunitas sederhana, para anggota komunitas dampingan tidak perlu ramai-ramai datang ke loket namun meminta formulir pendaftaran dan persyaratan lain yang perlu dipenuhi lalu berkas tersebut dikumpulkan sesuai dengan wilayah kelurahan masing-masing lalu diserahkan ke Diskdukcapil, sehingga warga tidak perlu ramai-ramai datang dan petugas Disdukcapil juga tidak kerepotan menghadapi ratusan orang pemohon. Gerakan ini berhasil dan kini sedang digarap untuk gelombang kedua pembuatan

akta kelahiran massal kolektif anggota komunitas dampingan. Keberhasilan ini menarik minat warga masyarakat lain untuk mau bergabung dalam kegiatan-kegiatan komunitas walau mereka masih ragu bergabung dalam struktur komunitas.

Di Pekalongan, *Comunity Center* Utara telah berhasil melakukan advokasi terhadap pelayanan Kartu Keluarga bagi beberapa warga yang tidak mendapatkan kejelasan proses dan biaya pengurusan. Proses advokasi dilakukan dengan melakukan pendampingan kepada korban dalam melakukan pengurusan dari tingkat kelurahan, kecamatan hingga Dispendukcapil. Komunitas *Community Center* Selatan berhasil melakukan mediasi antara warga dengan beberapa perusahaan rumahan terkait keluhan adanya pencemaran udara yang diakibatkan oleh kegiatan produksi pewarnaan kain. Kesepakatan yang dicapai adalah, kegiatan produksi akan dipindah ke lokasi yang jauh dari pemukiman dalam kurun waktu 3 bulan. Komunitas Nahdliyin Center dan Al Khoiriyah melakukan pendampingan masyarakat untuk masalah-masalah pendidikan dan kesehatan (biaya pendidikan dan JAMKESMAS). Pengalaman ini sekaligus menjadi pembelajaran bagi masyarakat yang mereka dampingi, sehingga mengetahui apa yang harus dilakukan ketika menghadapi masalah serupa di kelak kemudian hari. Dalam melakukan kerja-kerja advokasi, komunitas-komunitas warga tersebut melakukan kolaborasi dengan tim advokasi yang dibentuk ditingkat kota dan pers lokal.

Di Surakarta, sepuluh komunitas (MPPS, Komunitas Danukusuman, Faskel Monev Serengan, FKPP, FKKB, Komunitas Kerten, Komunitas Joyotakan, JARPUK, komunitas Nusukan, komunitas Pucangsawit) telah memiliki tim advokasi yang aktif melakukan pendampingan warga. Mereka membantu warga yang terbelit masalah pengurusan pelayanan publik, mulai dari KTP, Akta hingga JAMKESDA.

Di Kupang, FPO atau Forum Pemuda Oemama adalah komunitas mahasiswa dampingan PIAR, yang aktif menolong warga. Berbagai pengaduan berhasil mereka himpun baik melalui pengaduan keliling maupun posko pengaduan di sekretariat FPO. Sekretariat mereka disediakan oleh warga kelurahan, mantan RT yang juga menjadi anggota forum, setelah beberapa kali kesulitan mendapat tempat berorganisasi. Pak mantan RT adalah bapak kos beberapa mahasiswa anggota forum yang tinggal di kamar-kamar kos di belakang rumah pak mantan RT. Sekretariat FPO di teras depan rumah pak mantan RT yang sehari-hari bekerja membuka kios kebutuhan konsumsi di

kompleks rumah pak mantan RT tersebut. Menurut Amro, ketua komunitas, mahasiswa Universitas Kristen Arta Wacana, awalnya mereka adalah sekelompok mahasiswa dari desa Oemama yang sering berkumpul dan mendiskusikan berbagai hal. Mereka kemudian diajak membentuk forum dan mulai mendapatkan berbagai informasi tentang pelayanan publik dari CO. Dalam menghimpun pengaduan, mereka menemukan tiga hal besar yang menjadi keluhan warga. Pertama, penumpukan sampah. Kedua, sistem pelayanan kesehatan yang informasinya simpang siur sehingga warga sering tidak mendapat pelayanan yang baik dari pihak layanan kesehatan. Ketiga, pelayanan pendidikan yang masih memberlakukan pungutan-pungutan bagi siswa padahal sudah ada program pendidikan gratis. Di bidang kesehatan, mereka sering mendapat pengaduan warga bahwa selama ini mereka mendapat informasi bahwa biaya pelayanan kesehatan di Puskesmas dan RSUD ditanggung oleh Jamkesda dan Jamkesmas, namun mereka masih diminta biaya ketika memeriksakan kesehatan di fasilitas kesehatan tersebut. Informasi jaminan kesehatan masih simpang siur, baik pemberi layanan maupun warga penerima layanan masih belum menemukan titik temu ketika mereka saling berhadapan.

Di bidang pendidikan, warga sering mengeluhkan pungutan-pungutan yang memberatkan orang tua, terutama orang tua yang anak-anak mereka sekolah di SMP dan SMA. Salah satu kasus yang dikeluhkan adalah adanya uang les tambahan bagi siswa kelas yang dilakukan beberapa bulan terakhir menjelang Ujian Nasional berlangsung. Besarnya 50 ribu per bulan atau Rp 250 ribu selama lima bulan. Ketika hal ini ditanyakan ke pihak sekolah, pihak sekolah mengatakan bahwa biaya les tambahan hasil kesepakatan para orang tua murid yang tergabung dalam Komite Sekolah. Kemungkinan para orang tua dari luar kota tidak bisa hadir ketika Komite Sekolah memutuskan besaran uang les sekolah atau mereka tidak diundang oleh Komite Sekolah untuk mendiskusikan besaran uang les tersebut. Hal yang memberatkan orang tua adalah selama ini anak-anak mereka sudah duduk di sekolah dari pagi sampai siang di mana guru dapat memanfaatkan jam sekolah untuk mengajar anak-anak didiknya, namun justru sekolah menambah jam pelajaran dengan menarik biaya les.

Untuk pengaduan pendidikan dan kesehatan, FPO bekerja sama dengan PIAR melakukan advokasi di tingkat kota bersama-sama dengan pengaduan dari forum-forum lain maupun dari pengaduan keliling. Mereka secara rutin terlibat dalam kegiatan diskusi publik

yang diselenggarakan PIAR dan mengundang pihak SKPD atau pemerintah kota bidang-bidang tertentu sesuai dengan tema diskusi yang digelar pada waktu itu.

FPO berhasil mengangkat masalah sampah di kelurahan Oesapa. Penumpukan sampah bertahun-tahun dilakukan di satu titik di RT 13. Warga mengeluhkan sampah tersebut karena berada di gang di mana mobil sampah pemerintah kota susah masuk gang dan mengambil sampah di RT 13. Warga tahu hal tersebut mengganggu, beberapa kali sudah lapor ke RT atau lurah tetapi tidak ada tindakan apa pun dari semua pihak baik warga, RT maupun kelurahan. Hal ini dibiarkan terus-menerus hingga saat ini. FPO yang mendapat pengaduan tersebut mengambil langkah lanjut. FPO membangun fasilitas di tingkat RT, bersama dengan perwakilan warga bertemu RT, kemudian berlanjut ke kelurahan. Dari kelurahan, urusan ini mendapat respon, lurah mulai berani mengambil sikap dengan mengajak warga bergotong royong. Sampah dibersihkan, dipindahkan ke tempat pembuangan sampah di pinggir jalan besar yang dilewati truk sampah untuk dibuang ke TPA. Gotong-royong berbuah terjaganya kebersihan lingkungan, selokan juga dibersihkan dari sampah. Padahal dulu daerah ini selalu banjir karena selokan tertutup sampah dan tidak ada satu pun yang perlu bertanggung jawab untuk mengatasi hal ini. Amro menceritakan sebagai berikut:

“ ... Sampah di RT 13. Ada kotak sampah di pinggir jalan. Masyarakat kumpul sampah di kotak itu, di pertigaan. Penumpukan sampah banyak sekali, timbulkan bau di situ, masyarakat tidak nyaman dalam lingkungan. Kasus sampah itu kita bawa ke RT, kita ke Lurah. Esoknya Lurah arahkan untuk kerja bakti, kotak sampah dihancurkan, bak sampah itu tidak dipakai lagi, karena berdampak buruk.”²

Menggalang Jaringan dan Pendukung

Setiap komunitas warga di enam daerah tidak bekerja sendirian. Para pengurus dan pegiat komunitas warga yakin betul bahwa keberadaan mereka harus diterima dan didukung oleh warga masyarakat di mana mereka berada. Mereka secara aktif mendatangi para tokoh masyarakat, pengurus RT, lembaga kemasyarakatan, maupun warga serta mengundang berbagai unsur masyarakat ini

² Wawancara Dyah Widuri dengan Amro, di Kupang, 14 April 2014.

untuk berdiskusi di sekretariat (posko pengaduan). Mereka melakukan sosialisasi dan diskusi tentang hak warga dalam pelayanan publik, sekaligus membicarakan berbagai masalah dalam pelayanan publik. Para pengurus dan pegiat komunitas warga, yang rata-rata berkisar dari 15 sampai 20 orang, mengundang dan membuka diri pengaduan pelayanan dari warga. Dukungan dan partisipasi warga dalam komunitas warga semakin bertambah setelah komunitas warga berhasil menolong warga dalam pengurusan pelayanan publik.

Komunitas warga tidak berhenti di level komunitas dan kelurahan. Di setiap kota, komunitas warga membangun jaringan antar komunitas menjadi komunitas atau organisasi masyarakat sipil yang peduli pelayanan publik. Pada saat yang sama, LSM memberikan dukungan terhadap pengembangan jaringan komunitas warga, sekaligus membangun dukungan dari akademisi, tokoh masyarakat, media, Ombudsman Daerah (Lampung, Kupang dan Sinjai) maupun Komisi Informasi Provinsi.

Penerimaan dan dukungan warga terhadap komunitas warga terus mengalir di semua daerah. Di Malang, selain bertambah anggota, komunitas warga dampingan MCW yang berjumlah 17 (tujuh belas) telah berupaya keras melakukan *networking* antar kelompok warga. Forum Masyarakat Peduli Pendidikan, misalnya, setiap anggotanya berkomitmen aktif untuk melakukan pendidikan publik berupa forum-forum pertemuan dengan warga di masing-masing komunitas. Dalam satu minggu setidaknya ada dua kali forum warga di luar kegiatan pertemuan komunitas yang diinisiasi oleh warga. Dengan kata lain, anggota-anggota dari 17 kelompok warga dampingan dalam Program SIAP II telah aktif membentuk kelompok-kelompok baru dengan melakukan pertemuan-pertemuan warga di sekitar tempat tinggal mereka. Warga yang terlibat dalam pertemuan-pertemuan tersebut, pada praktiknya tidak hanya mendapatkan pendidikan tentang pelayanan publik saja, melainkan juga tentang pendidikan politik dan hukum.

MCW bekerja sama dengan pihak stasiun televisi dan radio lokal. Model kerja sama di atas, selain dapat melipatgandakan dukungan dan “kawan” juga berpengaruh besar pada jumlah kegiatan yang dapat terlaksana. Kegiatan kampanye dan pendidikan publik juga telah memberikan inovasi dan inspirasi bagi gerakan MCW dalam mendorong pengorganisasian gerakan sosial. Inovasi dan inspirasi yang dimaksud adalah terjalinnya komunikasi antara MCW dengan jaringan seniman di dalam dan luar Kota Malang. Di Kota Malang misalnya, MCW bekerja sama dengan Teater Katamati, Komunitas

Lensa Mata dan Lembah Ibarat. Sedangkan di luar Kota Malang MCW bekerja sama dengan komunitas pencipta puisi melawan korupsi. Inovasi dan inspirasi ini sebenarnya telah lama ada, namun semakin kuat setelah proses pelaksanaan kegiatan pameran foto pelayanan publik yang dihadiri anggota-anggota jaringan seniman Jawa Timur. Jaringan seniman tersebut telah memiliki banyak karya yang memuat berbagai kritik sosial atas kehidupan masyarakat. Karya mereka menginspirasi MCW untuk berjejaring dengan para seniman untuk melakukan suatu gerakan perubahan melalui pendekatan kebudayaan. Dalam beberapa sisi, tidak bisa dipungkiri bahwa buruknya kualitas layanan publik juga dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan yang hanya bisa diperbaiki dengan gerakan kebudayaan, melalui puisi, aksi teatrikal, fotografi, bahkan nyanyian dan musik.

Di Bandar Lampung, pada bulan April 2013 telah terbentuk Masyarakat Perduli Pelayanan Publik (MP3) Lampung. Deklarasi MP3 ini selain dihadiri oleh Pemerintah daerah di Bandar Lampung, juga dilakukan seminar yang dihadiri Walikota dan jajaran kepala satuan kerja di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung, perwakilan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI, perwakilan Kemenpan dan RB RI, dan Ombudsman Lampung. Saat ini MP3 Lampung berhasil menjadi salah satu nara sumber tetap di media massa untuk spesialisasi isu pelayanan publik dan kerap di undang oleh Ombudsman, kampus, dan acara-acara diskusi serta seminar. Keberadaan lembaga advokasi pelayanan publik pada level daerah adalah kebutuhan

Sementara untuk tim advokasi komunitas yang terbentuk saat ini dan masih melakukan pendampingan pada warga bermasalah, selain berfungsi sebagai posko advokasi juga berperan sebagai pusat pengaduan warga di sekitar komunitas, posko advokasi komunitas membuka kotak pengaduan komunitas di masing-masing sekretariat, pengaduan yang masuk sebagian diselesaikan oleh komunitas warga masing-masing, sementara yang sifatnya sengketa pelayanan publik ada yang diteruskan ke unit-unit kerja pelayanan publik terkait, sebagian besar juga diteruskan ke walikota untuk segera ditindaklanjuti, atau diserahkan kepada Ombudsman Lampung.

Di Kupang, kerja sama PIAR dengan Victorynews sangat kuat, bisa dikatakan semua informasi dan pengaduan warga yang disampaikan melalui PIAR selalu dimuat oleh Victorynews, bahkan Victorynews menyelenggarakan penguatan kapasitas untuk komunitas dampingan dalam menulis berita. Berita tersebut kemudian dimuat Victorynews. Sementara dengan Pos Kupang, kerja

sama lebih pada terbukanya Pos Kupang memberitakan berbagai kegiatan yang diselenggarakan PIAR dan berbagai informasi pengaduan warga atas pelayanan publik yang diterimanya. Dituturkan oleh Koordinator Program,

“ ... kalau Victory bicara nyambung, mengalir, kita sudah sampai pada level yang lebih kuat. Dengan Pos Kupang kita lebih banyak pada sisi publikasi. Dengan Victory mereka mendukung gerakan kita, bahkan juga dukungan penguatan komunitas untuk menulis berita. Bahkan untuk komunitas, kita kalau ada berita pelayanan publik di komunitas, kalau disampaikan ke Victory, itu sudah pasti muat. Karena mereka juga mendukung kita untuk pelatihan jurnalistik bagi forum-forum dampingan kita. Kalau dengan Victory agak lebih kuat, mereka dukung kita peningkatan kualitas layanan soal berita pelayanan publik. Jika komunitas siap dan rutin berikan informasi, pasti mereka kasih satu space untuk informasi dari komunitas. Tapi komunitas belum siap ...”³

Kerja sama dan dukungan media juga sangat kuat di Sinjai. Sudah beberapa tahun terakhir diskusi interaktif dilakukan di media televisi terutama TV Sinjai yang membuka langsung pengaduan warga. Warga dapat menelepon, berkomunikasi dengan pemerintah sebagai penyedia layanan, dan mendapat respon langsung. Media surat kabar juga aktif memberitakan peristiwa-peristiwa berkaitan dengan tidak terlayannya warga dalam memperoleh pelayanan di berbagai bidang hingga persoalan ketidaksesuaian implementasi pembangunan infrastruktur dengan perencanaan anggaran belanja. Hal-hal tersebut mewarnai keseharian pelayanan publik di kabupaten Sinjai.

Membuka dan Mengisi Ruang Publik

Diskusi merupakan agenda penting bagi pelaku Program SIAP II untuk membuka dan mengisi ruang publik, untuk membangun spirit publik, spirit kewargaan dan spirit demokrasi. Diskusi digelar oleh komunitas warga dan OMS di berbagai ruang, mulai dari komunitas, media, kampus, unit layanan, SKPD, DPRD dan bupati/walikota.

Di Lampung, perkembangan komunitas dampingan bisa di lihat dari aktivitas kegiatan mereka seperti melalui 28 kali pertemuan diskusi rutin dan 6 kali rapat rutin komunitas yang telah dilaksanakan

³ Wawancara Dyah Widuri dengan Koordinator SIAP II PIAR Kupang, di Kupang, 14 April 2014.

di 12 komunitas dengan jumlah total peserta yang sama sekitar 540 orang, telah menerima dan membahas: (1) substansi UU No. 25/2009 tentang pelayanan publik, (2) pentingnya keterlibatan masyarakat secara langsung untuk terlibat mengawasi dan menilai kinerja unit pelayanan publik, (3) membangun keberanian masyarakat untuk berpartisipasi menciptakan dan terlibat dalam ruang-ruang partisipasi publik dalam konteks pengawasan pelayanan publik, (4) melakukan pengaduan, protes, saran, dan ide terkait masalah-masalah pelayanan publik yang terjadi di sekitar komunitas, selain itu oleh 3 orang dari 12 komunitas telah mengikuti pelatihan advokasi sebagai penguatan kapasitas bagi komunitas untuk melakukan pengawasan, penilaian, terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Bandar Lampung.

PATTIRO Pekalongan memfokuskan diskusi komunitas untuk membangun basis pengetahuan dan pemahaman isu pelayanan publik, khususnya tentang: (1) Jaminan hak warga dalam UU Pelayanan Publik; (2) ruang-ruang partisipasi warga dalam pelayanan publik; (3) mekanisme penanganan pengaduan pelayanan publik dan (4) persoalan-persoalan pelayanan publik di sekitar masyarakat. Sebanyak 197 kegiatan diskusi rutin yang telah dilaksanakan oleh 15 komunitas warga dengan jumlah 255 orang, sebagai proses penguatan komunitas. Peningkatan pengetahuan dan kesadaran terhadap hak-hak pelayanan publik terjadi baik secara kelembagaan (komunitas) maupun individu-individu di dalamnya. Ada 36 orang anggota komunitas dari 12 komunitas warga telah meningkat kapasitasnya dan mempunyai kemampuan melakukan advokasi yang terkait pengaduan pelayanan publik dan 18 orang perwakilan komunitas mampu menjalankan CLeM yaitu instrumen *monitoring* pelayanan publik yang terstruktur secara metodologis, ada 15 orang komunitas dan 7 pelaksana program mampu menyusun standar pelayanan publik. Peningkatan pengetahuan dan kesadaran terhadap hak-hak pelayanan publik telah berkontribusi pada bertambahnya kemampuan komunitas dalam mengidentifikasi dan mendialogkan masalah pelayanan publik yang terjadi di lingkungan sekitarnya.

Di Kota Surakarta, PATTIRO Surakarta maupun berbagai komunitas warga secara rutin menggelar *talk show* di radio dan televisi; diskusi tematik; maupun diskusi publik. Rangkaian kegiatan ini selain sebagai upaya kampanye juga menjadi wahana edukasi (pembelajaran) bagi warga masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik. Pemilihan media elektronik guna upaya edukasi publik, dilakukan dengan pertimbangan lebih efektif sebab akan terjadi interaksi

langsung dengan warga masyarakat, sehingga apa yang menjadi tujuan kegiatan akan lebih mengena. Sementara itu kegiatan diskusi publik dan tematik dipilih sebagai media pembelajaran secara langsung (tatap muka) dan juga sebagai salah satu sarana mempertemukan pengguna layanan dan penyedia layanan. Pemberian masukan perbaikan maupun komplain yang disampaikan dapat langsung mendapatkan tanggapan dari penyedia layanan atau SKPD bersangkutan.

Selain melalui media elektronik (*talk show*) dan model tatap muka, isu-isu serta pembelajaran pelayanan publik juga dibagikan (*shared*) melalui media cetak. Media yang digunakan untuk penyebarluasan ini adalah melalui cetak *factsheet* berdasarkan hasil-hasil penelitian maupun kajian diantaranya hasil KAP, hasil CLEM serta hasil-hasil analisis *mobile complain*. Tujuannya adalah membagikan informasi dan sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban kepada publik tentang apa yang telah dilakukan melalui penelitian dan kegiatan tersebut.

Komunitas warga juga difasilitasi untuk mengisi atau menuliskan pengalamannya dalam mendampingi warga melalui buletin yang disusun dan diterbitkan bersama komunitas. Agenda ini menginspirasi warga lain ketika mereka melakukan akses pelayanan. Salah satu komunitas yang kemudian secara kontinu melakukan penyebaran dan pembagian ide gagasan maupun pembelajarannya adalah Forum Silaturahmi Warga Nahdliyin Surakarta (FOSMINSA) yang membuat bulletin sendiri atas swadaya anggotanya untuk dibagikan dalam berbagai kesempatan pertemuan warga NU di Surakarta.

Pembelajaran yang dibagikan tersebut sangat bermanfaat bagi publik luas. Ini akan menjadi referensi dan informasi bagi mereka terutama pada saat mengalami kesulitan ketika mengakses pelayanan publik. Dengan inspirasi, pengalaman dan informasi yang mereka baca dan peroleh tersebut dapat mengubah perilaku mereka jika mengalami kesulitan akan mampu dan mau menyampaikan pengaduannya kepada penyedia layanan. Disisi supply juga sebagai upaya mendorong penyedia layanan untuk belajar dalam menangani berbagai permasalahan yang sangat dimungkinkan muncul dari pelaksanaan kegiatan pelayanan publik yang mereka berikan.

Di Sinjai, diskusi publik mempunyai makna penting karena ruang publik di kabupaten tidak sedinamis kalau dibandingkan dengan kota. Diskusi di level komunitas selalu digelar oleh komunitas warga. Diskusi dan *talk show* jaringan komunitas warga dengan SKPD selalu

difasilitasi oleh KOPEL-FPMS. Dinas Kesehatan dan Dinas Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan dua SKPD yang paling aktif terlibat dalam diskusi yang digelar oleh KOPEL-FPMS. OMS ini juga sangat rajin menggelar diskusi dengan Sekda maupun DPRD.

Kemitraan Dengan Pemerintah Daerah

Relasi antara OMS/LSM dengan pemerintah daerah telah mengalami pergeseran. Di masa lalu, posisi antara LSM dan pemerintah daerah sangat jauh, bahkan LSM lebih banyak melakukan oposisi (konfrontasi) terhadap pemerintah. Di satu sisi pemerintah juga memandang LSM sebagai orang lain yang dieksklusi. Namun di era reformasi, hubungan antara LSM dengan pemerintah semakin dekat, saling membutuhkan dan saling bertautan.

Namun pertautan LSM-pemerintah tidak bersifat tunggal. Jennifer Brinkerhoff (2002), misalnya, membuat tipologi tentang kemitraan antara pemerintah dan sektor nonpofit (LSM), berbasis sisi LSM, dengan memperhatikan dimensi mutualitas dan identitas organisasional LSM (bagan 4.1). Kuadran I adalah kemitraan kontraktual, yakni mutualitas rendah dan identitas organisasional tinggi. Dalam konteks ini, LSM bertindak sebagai pekerja atau pemberi layanan atas pekerjaan pemerintah, dengan pola kerja kontraktual. LSM tetap independen dan identitas organisasinya tetap diakui, tetapi dia memperoleh keuntungan yang rendah, kecuali hanya memperoleh uang kontrak. Hasil pekerjaan LSM itu merupakan milik pemerintah, untuk kepentingan pemerintah. Hal ini seperti relasi kontraktual antara lembaga survei dengan kandidat politik.

Bagan 4.1
Model kemitraan LSM dengan pemerintah

		Mutualitas	
		Rendah	Tinggi
Identitas organisasi	Tinggi	Kontraktual	Kolaborasi
	Rendah	Kepanjangan tangan	Kooptasi

Sumber: Jennifer Brinkerhoff, "Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework", Public Administration and Development, 22, 2002.

Kuadran II adalah kolaborasi antara LSM dengan pemerintah. Baik identitas organisasional dan mutualitas yang diterima oleh LSM sama-sama tinggi. Keduanya mempunyai hubungan dan posisi yang

setera. LSM bukan pekerja kontrak. LSM tidak semata mencari uang dari pemerintah. Antara pemerintah dan LSM duduk bersama dan bekerja bersama, misalnya menyusun Rancangan Peraturan Daerah maupun standar pelayanan publik. Hasilnya merupakan milik bersama untuk kepentingan publik. Banyak aktivis menyebut kolaborasi ini sebagai kemitraan kritis atau *critical engagement*. Kalau pemerintah benar didukung, tetapi kalau pemerintah salah tetap diingatkan dan dikritik.

Kuadran III adalah LSM sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Identitas dan mutualitas LSM sama-sama rendah. Selain tidak independen, LSM juga tidak mempunyai keuntungan sosial, karena LSM hanya menjadi pesuruh dan pembantu pemerintah. Jika terjadi kesenjangan maupun pertikaian antara pemerintah dengan masyarakat, LSM berdiri dan berpihak pada pemerintah, sehingga masyarakat akan menuding LSM itu sebagai kaki tangan pemerintah.

Kuadran IV adalah LSM yang dikooptasi oleh pemerintah. Ini serupa dengan pola relasi klientelistik atau patronase. LSM sebagai klien, pemerintah sebagai patron. Kooptasi serupa dengan kepanjangan tangan, dalam pengertian LSM tidak memiliki identitas dan independensi. Tetapi LSM klientelistik ini mempunyai mutualitas yang tinggi, terutama memperoleh gengsi dan keuntungan finansial yang tinggi. Banyak orang menyebut LSM ini sebagai LSM “plat merah”.

LSM mitra YAPPIKA (PUSSbik, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, MCW, KOPEKL Sinjai dan PIAR Kupang) sadar betul akan bahaya dan kerugian jika menjadi LSM kontraktual, kepanjangan tangan, dan kooptasi. Dana dari pemerintah merupakan isu yang sensitif dan dilematis dalam konteks relasi LSM dengan pemerintah. Secara normatif, sangat sah LSM memperoleh dana dari pemerintah, sebab dana tersebut berasal dari warga. LSM bisa tetap independen melakukan pemberdayaan dengan memperoleh dana dari pemerintah. Di Barat, pemerintah sudah biasa melakukan delegasi fungsi-fungsi pemberdayaan disertai dengan biaya kepada NGOs. NGOs menggunakan dana itu untuk menjalankan program-programnya secara independen, tanpa harus memperoleh label sebagai NGOs plat merah atau dikooptasi oleh pemerintah.

Lain di Barat, lain di Indonesia. Di negeri ini belum ditemukan dan dilembagakan relasi antara negara dan NGOs secara baik dan akuntabel. Pemerintah terbiasa melakukan kontrak-kontrak kerja

(termasuk pekerjaan penelitian dan pemberdayaan) dengan perusahaan dan perguruan tinggi, tetapi tidak dengan LSM. Pemerintah juga terbiasa memberikan dana bantuan sosial (bansos) kepada organisasi massa, yang dinilai kurang transparan dan sulit dipertanggungjawabkan. Baik melalui penunjukan langsung maupun bansos, pemerintah dapat memberikan dana kepada LSM. Tetapi dana dapat menimbulkan masalah. Pemerintah memberikan dana kepada LSM cenderung untuk mengkooptasi LSM, dan LSM memandang bahwa dana dari pemerintah itu bisa membuat mereka menjadi kepanjangan tangan atau pesuruh yang kehilangan independensi. Dalam konteks ini, LSM di Indonesia lebih nyaman memperoleh dana dari pemerintah negara lain, meskipun ini juga menimbulkan dilema nasionalisme. Dilema dilema itu juga dihadapi oleh YAPPIKA dan enam OMS mitra di enam daerah. Secara normatif dan empirik mereka tidak mau menerima dana dari pemerintah karena dilema independensi.

Dengan spirit independensi itu, para pelaku Program SIAP II di enam daerah menempuh strategi kemitraan kolaboratif dalam berinteraksi dengan pemerintah daerah maupun unit penyedia layanan, meskipun terkadang strategi konfrontasi yang moderat juga ditempuh (misalnya dengan aksi petisi massa). Dengan bahasa yang lain, PUSSbik menyebut *engagement* itu sebagai strategi kolaborasi, yakni dialog dan kerja sama antara LSM maupun komunitas warga dengan pemerintah daerah dan unit penyedia layanan publik. Bahkan Malang *Corruption Watch* (MCW) juga menempuh strategi *engagement* meskipun sebelumnya MCW selalu melakukan konfrontasi dengan pemerintah karena pemberantasan korupsi menjadi mandat gerakannya. Demikian dituturkan oleh koordinator CO MCW:

“Sebelumnya baru mendengar dari MCW saja orang sudah nggak mau, sudah takut. Tapi pendekatan di program ini kan lebih soft, kita melakukan survei, kita menyampaikan hasil surveinya, semua pembicaraan kita by data, akhirnya kita minta kerja sama, ayo kita perbaiki sama-sama. Itu lebih soft. Karena sebelum ada program ini kita memang agak strength. Orang melihat kita udah takut ...”⁴

⁴ Wawancara Dyah Widuri dengan koordinator community organizer MCW, Malang, 21 April 2014.

Pilihan strategi tentu bersifat kontekstual dan fleksibel. Jika menghadapi kebijakan maupun pelayanan yang bermasalah, maka LSM akan cenderung memilih jalan konfrontasi. Tetapi kalau untuk memperbaiki kebijakan dan pelayanan, maka *engagement* atau kolaborasi merupakan strategi yang tepat untuk dipilih LSM. Sifat dan orientasi SIAP II (mendekatkan interaksi antara pemerintah daerah, penyedia layanan dan warga) mengharuskan para LSM mitra YAPPIKA menempuh jalur kolaborasi.

Namun ada juga alasan spesifik yang membuat LSM menempuh jalur *engagement* atau kolaborasi. Bukan hanya sifat dan orientasi Progam SIAP II yang menjadi dasar, tetapi juga peta aktor dan kekuasaan dalam ranah politik lokal. Salah satunya adalah argumen yang sangat jujur PUSsbik berikut ini:

Pilihan strategi kolaborasi dengan Pemkot Bandar Lampung didasarkan pada peta aktor pengambil kebijakan yang ada dengan tipikal sikap Walikota yang keras, tidak suka didemo, cenderung anti kritik, manajemen kebijakannya tidak terkonsep dan tidak sistematis, cenderung reaktif tetapi punya semangat dan komitmen yang besar untuk menyejahterakan masyarakat Kota Bandar Lampung. Sementara pada sisi yang lain watak birokrasi di Kota Bandar Lampung cenderung lambat, kurang bertanggung jawab, minim prestasi kerja dan kurang peduli terhadap pelayanan publik. Dengan kondisi yang ada tersebut maka pilihan strategis program yang paling memungkinkan adalah melakukan pendekatan secara langsung ke walikota “memanfaatkan jabatan walikota” agar visi program SIAP II ini bisa diteruskan ke unit pelayanan publik di lingkungan pemerintah Kota Bandar Lampung. Keberadaan walikota menjadi jaminan dan bumper dari PUSsbik ketika berhadapan satuan kerja dan unit layanan di bawahnya, PUSsbik bisa menjual nama Walikota Bandar Lampung sehingga bisa memaksa unit layanan untuk membantu pelaksanaan Program SIAP II oleh PUSsbik, terlibat secara aktif dalam setiap kegiatan dan perlahan-lahan berharap ada perubahan paradigma pelayanan dampak dari tekanan SIAP II.

Watak bupati/walikota yang anti kritik dan tidak suka konfrontasi tentu bukan dimonopoli oleh Walikota Bandar Lampung. Hampir semua penguasa mempunyai karakter serupa. Ketika LSM

membutuhkan walikota atau hendak melakukan perubahan kebijakan, mau tidak mau LSM harus duduk bersama dengan walikota, melakukan lobi dan diskusi untuk mempengaruhi kebijakan. Memegang pucuk pimpinan daerah tentu bukan segala-galanya, dan tidak serta-merta membuahkan perubahan, tetapi setidaknya enam LSM mitra menjadikan bupati/walikota menjadi patron politik, sebagai jalan awal untuk membangun kepaduan antara pembuat kebijakan dengan SKPD dan unit penyedia layanan.

Tetapi strategi kolaborasi (*engagement*) yang ditempuh LSM bukan tanpa masalah. *Pertama*, hubungan yang dekat antara LSM dengan bupati/walikota membuat LSM diserap dan dikooptasi oleh penguasa, sehingga daya kritis dan independensi mereka menjadi berkurang. Bahkan hubungan yang intim tetapi tidak terbuka bisa tergelincir pada relasi klientelistik. *Kedua*, LSM bisa dijadikan alat bagi pemimpin daerah atau birokrat untuk justifikasi atas tindakannya. “Jika tidak memiliki keseimbangan kekuatan antara LSM dan organisasi rakyat dengan instansi penyelenggara pelayanan publik, maka seringkali dipergunakan untuk melabeli kebijakan yang tidak berhubungan langsung dengan rakyat bahkan kadang tidak prorakyat”, demikian tulis PUSsbik. *Ketiga*, hubungan intim antara LSM dengan bupati/walikota mudah menimbulkan resistensi di kalangan birokrat. Begitu habis LSM berdiskusi dengan bupati/walikota, setelah itu bupati/walikota biasa melakukan teguran dan marah kepada pimpinan SKPD, bahkan tidak jarang bupati/walikota melakukan mutasi terhadap pejabat yang tidak responsif. Tindakan ini sebenarnya wajar sebagai perwujudan akuntabilitas politik dan kepaduan antara pemimpin daerah dengan SKPD dan unit layanan atau kepaduan antara kebijakan dengan implementasi dan antara politik dengan administrasi. Namun para birokrat menjadi resisten karena mereka mengendus kabar bahwa tindakan bupati/walikota memperoleh input dari LSM. Ada pejabat yang berujar “LSM itu keterlaluan, campur tangan terhadap internal pemda, mempengaruhi walikota untuk melakukan mutasi terhadap pejabat SKPD”. Ada pula pejabat yang berujar kepada LSM: “Saya melayani Anda semata-mata karena Anda dekat dengan walikota”.

Dalam kondisi plus minus itu strategi *engagement* tetap dijalankan dan berjalan di enam daerah. Ada berbagai bentuk kolaborasi (*engagement*) yang dijalankan oleh LSM beserta pemerintah daerah dan unit layanan. *Pertama*, LSM menjadi *intermediary* (jembatan) antara komunitas warga dengan

pemerintah daerah, SKPD maupun unit layanan. Pada enam bulan pertama, LSM tampil di depan membawa kumpulan pengaduan kepada SKPD maupun unit layanan. Setelah itu, pengaduan digeser ke komunitas warga secara mandiri. “Dulu kami di depan, tetapi sekarang komunitas yang berada di depan, secara mandiri melakukan pengaduan”, demikian ungkap staf PUSsbik, Nur Rakhman. Di Malang juga demikian. Dulu, seringkali MCW menjadi pemadam kebakaran: warga punya masalah, datang mengadu ke MCW, MCW yang membereskan persoalan tersebut. Namun melalui program ini warga dan komunitas didorong untuk mandiri, sedangkan MCW akan mengambil posisi sebagai fasilitator yang menghubungkan warga sebagai penerima layanan dengan pemerintah kota dan badan publik lainnya sebagai pemberi layanan. Setelah komunitas warga berada di depan, LSM bertindak sebagai mediator dan fasilitator antara komunitas dengan SKPD dan unit layanan. PUSsbik misalnya seringkali menjadi jembatan diskusi dan negosiasi antara PLN dengan berbagai komunitas warga.

Kedua, diskusi atau dialog kebijakan antara organisasi masyarakat sipil dengan pemerintah daerah. *Ketiga*, kolaborasi antara OMS dengan SKPD menyelenggarakan survei kepuasan warga terhadap layanan publik. *Keempat*, kolaborasi OMS dengan unsur-unsur pemerintah daerah dalam penyusunan kebijakan. LSM di semua daerah bekerja sama dengan SKPD terkait telah menyusun standar pelayanan maupun SOP pelayanan publik.

Tentu tidak ada strategi tunggal yang berpredikat sempurna. OMS mau tidak mau harus menerapkan multistrategi yang lentur dan kontekstual. Strategi pengaduan, yang harus menempuh jalan konfrontasi secara kritis, telah dijalankan oleh OMS mitra YAPPIKA bersama komunitas warga, ketika menghadapi pelayanan publik yang bermasalah. Konfrontasi secara kritis-moderat ini telah menjadi terapi kejut bagi pejabat daerah, yang bahkan dihargai dan diterima dengan baik oleh jajaran pemimpin dan pejabat daerah. Sebaliknya konfrontasi secara radikal cenderung menciptakan penolakan oleh pejabat daerah, sekaligus membuat cerai berai (*disengagement*) dan saling tidak percaya antara pemerintah daerah dengan OMS.

Strategi konfrontasi kritis itu dilengkapi dengan strategi kolaborasi antara OMS dengan pemerintah daerah maupun unit pelayanan, terutama untuk keperluan perubahan kebijakan. Pilihan kolaborasi ini merupakan strategi yang tepat, tanpa membuat OMS

terjebak menjadi kepanjangan tangan atau tenaga kontrak yang dikooptasi pemerintah daerah. Mereka tetap menjaga independensi dan sikap kritis di hadapan pemerintah daerah. Lebih dari sekadar pengaduan, kolaborasi juga membuat penguatan dan percepatan kebijakan daerah yang lebih sistemik untuk perubahan pelayanan publik, sehingga memberikan kontribusi bagi akuntabilitas rute panjang.

BAB V

Menantang Akuntabilitas



BAB V

Menantang Akuntabilitas

Struktur dan sistem politik formal di Indonesia, baik di level nasional maupun daerah, sebenarnya telah menjamin akuntabilitas pelayanan publik. Sederet regulasi, termasuk UU No. 25/2009, telah mengamanatkan setiap unit layanan maupun pejabat/pegawai harus bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan publik, termasuk harus menyediakan mekanisme dan merespons pengaduan secara positif. Setiap pidato presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, dan bupati/walikota selalu mengusung visi dan instruksi agar setiap instansi pemerintah beserta jajaran pejabat dan pegawai memastikan akuntabilitas pelayanan publik.

Para pejabat publik dan petugas pelayanan bukanlah mesin negara yang sempurna, bukan juga malaikat sempurna yang setia melayani warga dengan baik. Mereka sebenarnya tahu posisinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang harus melayani warga dengan baik dan bertanggung jawab. Tetapi struktur hirarkis maupun regulasi dan instruksi pemimpin tidak serta merta membuat membuat unit layanan maupun pejabat publik akuntabel dalam pelayanan publik. Kultur paternalistik maupun warisan kolonial membuat kinerja birokrasi lambat dan melemahkan akuntabilitas pelayanan publik.

Lemahnya akuntabilitas juga disokong oleh warga yang payah, warga yang pasif, apatis dan diam. Kultur paternalistik dan parokhial membuat warga menjadi hamba yang tidak tahu tentang pelayanan publik. Apapun yang diberikan oleh pemerintah, mereka terima dengan loyal dan diam. Ada juga warga yang melek pelayanan publik, tetapi apatis dan tidak mau menantang dan melakukan pengaduan terhadap pelayanan publik yang bermasalah, karena faktor *distrust*, yaitu tidak yakin apakah pengaduan yang disampaikan akan memperoleh respons yang positif dari pemerintah.

Program SIAP II hadir untuk membangkitkan warga yang pasif, apatis dan diam itu. Para OMS mitra YAPPIKA pegiat Program SIAP II yakin bahwa partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) warga merupakan salah satu jalan penting untuk menantang akuntabilitas pelayanan publik, yang membuat pelayanan publik berubah menjadi lebih lebih. Dalam konteks ini komunitas warga dan organisasi masyarakat sipil menantang akuntabilitas pelayanan publik dengan rute yang berbeda tetapi tetap berkaitan dan saling memperkuat. Pertama, komunitas warga, baik secara mandiri maupun didampingi oleh OMS, menempuh rute pendek, yakni melakukan pengaduan kepada SKPD maupun unit penyedia layanan publik. Kedua, OMS beserta tim advokasi yang berasal dari perwakilan komunitas warga maupun dengan komunitas warga berbasis isu menempuh rute panjang akuntabilitas, yaitu melakukan politik advokasi di hadapan pemimpin daerah, DPRD maupun SKPD. SKPD terkait (seperti kesehatan, pendidikan, adminduk) menjadi arena dan titik temu rute pendek dan rute panjang tersebut, sebab SKPD berposisi menjadi pemegang kebijakan yang menerjemahkan visi dan kehendak pemimpin daerah, sekaligus menjadi pengendali terhadap unit pelayanan publik.

Rute Pendek: Pengaduan Komunitas Warga

Proses edukasi dan pengorganisasian telah membentuk komunitas warga di semua daerah. Komunitas warga berbasis wilayah merupakan komunitas yang paling banyak dibandingkan dengan komunitas lain. Mereka bersentuhan dan berhubungan dengan warga secara langsung dan dekat. Setiap komunitas warga memiliki sekretariat yang digunakan sebagai posko pengaduan. Dari proses sosialisasi dan diskusi komunitas, para pegiat mampu mengidentifikasi berbagai keluhan dan problem yang dihadapi warga terkait dengan pelayanan publik, mulai dari pendidikan, kesehatan, adminduk hingga kelistrikan. Warga di sekitar posko mulai berani bicara dan menyampaikan pengaduan kepada posko pengaduan, kemudian membawa aduan itu kepada unit pelayanan publik.

Pola posko pengaduan itu dijalankan oleh hampir semua komunitas warga, tetapi yang paling menonjol dilakukan oleh komunitas warga berbasis wilayah. Sementara komunitas warga berbasis isu lebih dominan bermain di ranah media. *Mobile complain* digelar oleh kolaborasi antara LSM dengan komunitas di ruang-ruang publik. *Mobile Complain* adalah sebuah kegiatan agregasi pengaduan bagi warga, berfungsi sebagai media untuk publik untuk mengubah pengetahuan dan sikap mereka dalam praktik akuntabilitas. Melalui

pengorganisasian pos pengaduan bergerak di wilayah publik, diharapkan dapat mengurangi keyakinan bahwa masyarakat tidak dapat menyampaikan komplain ketika mereka tidak puas dengan layanan. Selain mendorong masyarakat, pos pengaduan bergerak juga bertujuan untuk menjembatani dialog antara masyarakat sebagai pengguna layanan, pemerintah daerah dan unit layanan. Hasil dari pos pengaduan bergerak akan disampaikan kepada pihak yang berwenang (penyedia layanan, administrator pelayanan, dan DPRD) dalam dialog publik.

Pola seperti itu bekerja di semua daerah. Di Bandar Lampung, terdapat 14 posko advokasi dan pengaduan komunitas: Forum Komunitas Peduli Pelayanan Publik (FKLP) Kota Karang; Komunitas Bukit Kemiling Permai ; Ikatan Pemuda Peduli Layanan Publik (IPPLP); Forum Masyarakat Kelapa Tiga; Forum Masyarakat permata biru, Forum komunikasi masyarakat peduli pelayann publik (FKMP3 Panjang Utara), Komunitas nelayan pesisir Sukaraja, Komunitas mahasiswa peduli pelayanan publik, Komunitas tanggap tetangga, Komunitas SPBL Panjang , Komunitas Warga Kebon Jeruk, Komunitas SPBL ketapang kuala, MP4 Masyarakat Panitrik Perlu Pelayanan Publik, dan MNP3 Masyarakat Nusantara Peduli Pelayanan Publik.

Ada dua jalan pengaduan ditempuh. Pertama, membuka pos pengaduan di pusat-pusat keramaian, sebelumnya dilakukan sosialisasi dan kampanye (*theatrical event*) dan pemberitaan media massa, lokasi *mobile complain* terbuka dilakukan di pasar, terminal, lapangan, dan kampus. Respon publik cukup bagus namun tidak mampu mencapai target yang diinginkan karena warga paham tentang masalah pelayanan publik namun tidak punya waktu untuk mengisi formulir pengaduan pelayanan publik karena mereka sibuk. Di pasar warga sedang belanja, di kampus mahasiswa sedang kuliah, dan di terminal orang sedang bepergian. *Kedua*, adalah membuka pos-pos pengaduan di tiap komunitas, sebelumnya di deklarasikan dahulu pos pengaduan komunitas yang di beri nama Kotak Pengaduan Komunitas (KPK), KPK ini berada di 12 posko advokasi komunitas, model *complain* yang di kumpulkan adalah anggota komunitas menyebarkan formulir pengaduan kepada warga yang ingin mengadu namun tidak punya waktu atau keberanian sehingga anggota komunitas menjemput bola, atau warga di sekitar posko advokasi komunitas yang mendatangi sekretariat komunitas untuk mengadu (mengisi formulir pengaduan) lalu menyampaikan kepada komunitas melalui KPK.

Jaringan kerja komunitas warga beserta PUSsbik juga menggelar petisi pemadaman listrik. Sampai menjelang akhir Desember 2013, petisi yang terkumpul lebih dari 1.000 lembar, telah di kemas rapi dan diserahkan kepada PLN Wilayah Lampung, selain itu juga di sampaikan juga *breifing paper* pelayanan kelistrikan. Petisi dan *breifing paper* pelayanan kelistrikan ini mendapat tanggapan serius dari pihak PLN, karena PUSsbik dan MP3 (komunitas warga berbasis isu) terus diundang dan dilibatkan oleh PLN bersama perguruan tinggi untuk membantu PLN dalam rangka perbaikan kualitas pelayanan kelistrikan di Lampung dan membantu PLN menyelesaikan masalah pembangunan jaringan transmisi PLN yang terhambat oleh perusahaan swasta.

Dari aktivitas *mobile complain* dan kegiatan kotak pengaduan komunitas, dari 1.586 data orang yang melakukan pengaduan, dan ditambah dengan 300 data pengaduan tambahan pasca kegiatan *mobile complain*, berturut-turut jenis pengaduan paling tinggi yang masuk adalah: (a) Sektor kesehatan (Jenis pengaduan jamkesda, fasilitas, pengelola pelayanan, biaya pengobatan); (b) Sektor pendidikan (Jenis pengaduan biaya komite sekolah, dana BOS, bantuan seragam dan alat sekolah dari pemda yang tidak merata, program bina lingkungan salah sasaran); (c) Sektor dukcapil/ adminduk (Jenis pengaduan tentang antri proses rekam dan pembagian E-KTP, kesulitan mendapatkan kartu keluarga dan akta kelahiran); (d) Sektor kelistrikan (Jenis pengaduan tentang seringnya pemadaman, fasilitas seperti tiang listrik dan kabel/jaringan, petugas catat meter); (e) Sektor lainnya (jenis pengaduan terkait dengan pelayanan polisi lalu lintas di jalan raya, pengaduan paspor, pengaduan transportasi umum, dan kondisi jalan raya). Setelah ditambah dengan kegiatan petisi warga tolak pemadaman listrik, maka pengaduan listrik menjadi paling tertinggi, sekitar 1.200 petisi yang dicetak dan disebar, sekitar 1.000 lebih telah diisi warga dan telah di serahkan kepada PLN Wilayah Lampung.

Di Pekalongan, ada 12 komunitas warga dampingan PATTIRO Pekalongan yang terdiri dari berbagai latar belakang baik jenis kelamin, usia, tempat tinggal, dan pekerjaan, yang memperoleh penguatan kapasitas dan pendampingan dari CO PATTIRO Pekalongan. Komunitas tersebut melakukan kegiatan pengaduan dan advokasi dalam berbagai tingkat yaitu kelurahan, kecamatan, dan kota. *Pertama*, komunitas bekerja di tingkat kelurahan bagi anggota komunitas yang tinggal dalam satu wilayah kelurahan yang sama. *Kedua*, komunitas bekerja di tingkat kecamatan bagi anggota yang

tinggal dalam wilayah kecamatan yang sama. Ketiga, komunitas yang bekerja di tingkat kota Pekalongan, anggotanya meliputi warga yang tinggal dalam lingkup kota. Setiap komunitas memiliki tim advokasi sendiri-sendiri. Jika komunitas kelurahan mendapat pengaduan dari anggota atau warga masyarakat, mereka melakukan advokasi sendiri ke penyedia layanan di tingkat kelurahan. Jika tidak dapat diselesaikan, mereka melakukan advokasi ke dinas atau pemberi layanan terkait di atas kelurahan. Tim-tim advokasi ini bertemu dalam forum di tingkat kota untuk menjamin komunikasi sekaligus melakukan advokasi di tingkat kebijakan.

Sebagian besar komunitas sudah melakukan advokasi atau pendampingan dari hasil pengaduan yang masuk lewat posko pengaduan (*mobile complain*) di masing-masing komunitas. Percepatan terbentuknya tim advokasi ini dipicu oleh adanya posko pengaduan yang dikelola oleh masing-masing komunitas. Para pegiat komunitas (pengurus dan anggota kelompok yang aktif) sudah mendampingi warga dalam memperoleh Jamkesda, melakukan sosialisasi ke warga melalui agenda rutin warga (ibu-ibu RT, IPNU-IPPNU ranting) dan melalui pertemuan-pertemuan informal di warung-warung terkait pengaduan pelayanan publik, mendampingi warga sampai mendapatkan pelayanan kesehatan di RSUD Bendan, menyebarluaskan terkait dengan pentingnya hak-hak warga dalam penyampaian pengaduan di tingkatan Pimpinan Ranting Fatayat NU/ tingkat Kelurahan, pegiat komunitas berani mengadukan/komplain terkait dengan pelayanan kesehatan.

Anggota *community center* sudah terbiasa melakukan advokasi ke pemberi layanan, PATTIRO Pekalongan mendorong mereka mendalami pengertian bahwa mereka mempunyai hak untuk mendapat pelayanan publik yang baik. Dalam beberapa pengaduan, anggota sudah memiliki pengalaman advokasi, mereka langsung mendampingi secara personal warga yang mengadu. Community Center ini mendapat pengakuan dari Dinas Kesehatan. Mereka sering dilibatkan dalam berbagai kegiatan seperti dalam proses sosialisasi Kawasan Tanpa Rokok (KTR), terlibat dalam AMPAR (Aliansi Masyarakat Peduli Asap Rokok) yang merupakan program Pemerintah Kota, aktif dalam diskusi-diskusi. Warga komunitas ini bahkan sudah berani mengirimkan pesan singkat (sms) ke Walikota dan direktur RSUD untuk menanyakan sesuatu hal berkaitan dengan pelayanan di Rumah Sakit.

Komunitas-komunitas ini juga mengisi ruang partisipasi di kelurahan, misalnya menjadi anggota LPM, BKM, atau Karang Taruna,

yang melakukan pengawasan program di kelurahan. Isu-isu yang berkembang di komunitas di mana mereka terlibat kemudian dikomunikasikan secara luas melalui Musrenbang Kelurahan seperti yang dilakukan CC Selatan. *Community Center* Selatan memiliki program *telecenter* (Internet masuk kelurahan) yang diinisiasi Pemerintah Kota. Komunitas menyampaikan aspirasi bahwa kebutuhan internet bagi warga sangat tinggi, tidak mengenal waktu, oleh karena itu dalam Musrenbang disampaikan bahwa sebaiknya internet tidak ditaruh di kelurahan yang jam kantornya hanya sampai sore, mereka mengusulkan internet ditaruh di rumah warga agar dapat leluasa dimanfaatkan kapan pun. Musyawarah menyetujui usulan itu, kini fasilitas internet dipindah ke rumah warga agar bisa diakses setiap saat.

Di Kota Pekalongan, keanggotaan komunitas dampingan beragam. Jika di wilayah Buaran adalah komunitas berbasis organisasi keagamaan, di kelurahan Panjang Baru merupakan komunitas buruh yang terdiri dari buruh pabrik pengolahan ikan, istri pengayuh becak, atau istri nelayan. Hari-hari berikutnya meluas guru PAUD dan ibu rumah tangga pun mau bergabung. Komunitas ini tinggal di perumahan di kawasan tepi laut, merupakan kawasan rawa, seringkali air laut pasang menggenang rumah-rumah di lingkungan itu yang disebut *rob*. Kawasan *rob* ini memiliki kelompok komunitas yang aktif bekerja sama dan berdiskusi mempromosikan pelayanan publik di kota Pekalongan, mereka tergabung dalam Komunitas Perempuan Buruh Nelayan (KPNB). Isu-isu perburuhan menjadi daya tarik tersendiri sebelum CO memperkenalkan isu pelayanan publik. CO melihat kelompok ini sebagai kelompok yang asal berani tapi pengetahuannya terbatas. Mereka tergabung dalam organisasi buruh di wilayah kota Pekalongan atau SPN. Awalnya hanya dua orang yang mau bergabung, kemudian diskusi-diskusi dilakukan dengan mengundang warga perempuan lainnya untuk menarik minat mereka agar mau bergabung dalam komunitas ini. Kini anggotanya meluas, mencapai 20-an perempuan.

Kini kelompok ini sudah mandiri dalam menerima pengaduan warga, mengadvokasi pengaduan warga secara langsung dan tidak langsung. Jika ada warga kesulitan mengurus surat-surat adminduk, anggota komunitas mengantarkan mereka ke Dinas Adminduk seperti mengurus akta kelahiran. Ketika mengurus pembebasan biaya kesehatan di fasilitas kesehatan tidak bisa mereka selesaikan, mereka mengundang Dinas Kesehatan dan pihak-pihak lain untuk menjelaskan hal yang tidak mereka pahami.

Komunitas buruh lainnya adalah Formapp dan KBP3 (Komunitas Buruh Peduli Pelayanan Publik). Formapp terdiri dari mantan buruh perusahaan, mereka kena PHK beberapa waktu sebelumnya, sekarang bergabung dalam komunitas. Sehari-hari mereka bekerja sebagai pedagang di wilayah kota, sebagian adalah pedagang yang menjajakan dagangan di Pasar Tiban, pasar dadakan yang berpindah-pindah tempat setiap malam di wilayah Kota Pekalongan. Saat ini mereka dilarang berjualan berpindah-pindah oleh pemerintah kota karena mengganggu lalu lintas, namun aktivitas Pasar Tiban tetap berlangsung. Walikota dinilai tidak memberi solusi ke mana pedagang Pasar Tiban boleh berjualan. Anggota Formapp kini meluas tidak hanya mantan buruh perusahaan, namun juga kalangan lainnya seperti media massa dan wilayah keanggotaan meluas hingga ke Kabupaten Pekalongan. Anggota kini menjadi majemuk. Formapp menjadi wadah anggota untuk menyuarakan berbagai isu termasuk isu kebijakan perburuhan dan isu pelayanan publik. Dituturkan oleh Koordinator Program SIAP II Pekalongan:

“ ... PATTIRO Pekalongan melihat anggota Formapp adalah para mantan buruh, mereka kena PHK, kemudian bekerja sama dengan PATTIRO mengerjakan sesuatu. Jika ada kegiatan, kita berdayakan mereka. Kita sering diskusi, sepakat teman-teman yang mengalami PHK mendirikan Formapp. Agar persoalan orang ter-PHK itu bisa tersampaikan ke pengambil kebijakan. Ketika mereka di-PHK mereka dapat kerja lain misalnya dengan tambahan pelatihan dari dinas. Mereka bisa masuk ke situ lewat Formapp. Sekarang berkembang ada kalangan media, orang-orang kabupaten, dan lain-lain. Sudah majemuk ...”

KBP3 dan komunitas-komunitas yang lain saat ini masih melakukan kegiatan rutin mereka, baik diskusi rutin membahas pengaduan warga atau persoalan pelayanan publik lain yang mereka hadapi atau pun melakukan advokasi ke berbagai pihak. Persoalan *rob* yang menimpa warga Kelurahan Pasirsari mendorong Kompas (Komunitas Pasirsari) melakukan audiensi dengan Walikota agar pemerintah kota mengambil tindakan mengatasi persoalan yang tidak bisa diselesaikan warga yang terkena *rob* tersebut. Warga mengusulkan membuat tanggul dengan dana dari pemerintah kota, namun pembuatan tanggul sungai merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi atas berbagai pertimbangan baik dari sisi teknis, struktur pembangunan, dan anggaran tidak merekomendasikan warga membuat tanggul.

Walaupun tidak semua persoalan teratasi segera, warga kini dapat memanfaatkan ruang-ruang partisipasi untuk membuka jalan dalam mengatasi persoalan mereka.

Persoalan pengurusan surat adminduk yang rumit dan lambat juga diatasi dengan meminta informasi ke Dinas Adminduk atau ihak Dinas Adminduk diminta hadir dalam diskusi komunitas. Salah satu yang dikeluhkan warga adalah biaya yang tinggi, ternyata setelah ditelusuri biaya tinggi terjadi karena warga mengurus melalui calo. Calolah yang mengambil keuntungan dari warga masyarakat yang menitipkan pengurusan pada para calo ini. Selain itu ada indikasi bahwa orang dalam juga menarik pungutan untuk membantu mengurus surat agar lebih cepat selesai diurus. Pihak Dinas Adminduk menyadari lambatnya pelayanan karena keterbatasan sumber daya manusia. Dialog warga dan komunitas dengan Dinas Adminduk menjadi penting karena warga mendapat informasi langsung dari pihak Dinas Adminduk. Warga mengadu dan pihak dinas merespon dengan menerima pengaduan warga dan memberi informasi tentang hal-hal yang diadukan warga tersebut. Pengaduan-pengaduan warga juga disampaikan langsung ke pemberi layanan seperti Dinas Pendidikan mengenai masih banyaknya pungutan di sekolah-sekolah, dan Dinas Kesehatan mengenai pelayanan kesehatan yang tidak memuaskan warga ketika memeriksakan diri ke berbagai fasilitas kesehatan di wilayahnya.

Di Kota Surakarta, posko pengaduan (*mobile complain*) juga dipakai oleh PATTIRO Surakarta sebagai saluran pengaduan. Kegiatan *mobile complain* telah mampu menampung sebanyak 1.951 pengaduan yang masuk. Jumlah ini mengalami kenaikan dari triwulan keenam (bulan Desember 2013) yang baru mengumpulkan 1.537 pengaduan masuk. Penambahan sebanyak 415 pengaduan dilakukan selama Desember 2013-Februari 2014 dengan mengoptimalkan simpul pengaduan pada tingkat warga. Ada beberapa komunitas mitra dampingan yang melakukan jemput bola pada pertemuan-pertemuan tingkat RT, RW dan kelurahan. Dari jumlah pengaduan yang masuk tersebut 46,9% adalah kaum perempuan dan 53,1% laki-laki. Di mana usia pengadu terbesar adalah pada rentang usia 17-26 tahun (34,55%) dan lebih lengkap dapat dibaca dalam lampiran di bagian akhir laporan ini. Sementara itu jika dipetakan lebih jauh, dari 1.951 pengaduan yang masuk tersebut sebanyak 26,04% atau lebih dari 500 pengaduan yang masuk adalah mengeluhkan pelayanan pada sektor kesehatan. Sementara itu sektor pendidikan dan sektor administrasi kependudukan hampir berimbang, yakni pada angka 17,94% (pendidikan) dan 17,12% (administrasi kependudukan).

Di antara 17 komunitas warga di Kota Surakarta, Forum Komunikasi Kader Posyandu (FKKP) merupakan salah satu komunitas warga berbasis kepentingan yang solid, luas dan solid bersuara. Salah satu upaya dalam menuntut perubahan kebijakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, komunitas juga menggunakan metode penggalangan petisi. Adalah Forum Komunikasi Kader Posyandu (FKKP) Surakarta yang menggalang penandatanganan petisi guna menuntut pemerintah kota Surakarta lebih memperhatikan kader posyandu.

Dalam pertemuan komunitas, para kader posyandu ini mengusulkan dan mengadvokasi usulannya tentang keberadaan kartu sehat atau PKMS Kader sebagai salah satu bentuk penghargaan dan perhatian pemerintah kota kepada mereka. Usulan yang dikawal sejak Diskusi Kelompok Terbatas (DKT) Kesehatan, Forum SKPD dan juga Forum Rakerkesda 2012 menemukan titik terang ketika Dinas Kesehatan mengakomodir hal ini. Akan tetapi dalam pembahasan RAPBD 2014 alokasi anggaran tersebut tidak disetujui oleh DPRD dengan alasan dikhawatirkan salah sasaran karena banyak kader posyandu yang termasuk dalam golongan mampu. Namun, karena esensi kartu sehat tersebut bukan untuk golongan mampu atau tidak, akan tetapi sebagai sebuah penghargaan dan perhatian Pemkot terhadap kader-kader kesehatan yang juga berjuang membantu upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat maka FKKP melakukan upaya penggalangan petisi untuk mendapatkan dukungan warga Surakarta atas usulan program tersebut.

Tidak mudah dalam menggalang dukungan dan meyakinkan warga Surakarta untuk mendukung tersebut, namun berkat kerja keras para anggota FKKP akhirnya mampu mengumpulkan setidaknya 200 tanda tangan dari 500 tanda tangan yang diharapkan terkumpul. Kesempatan kehilangan momen dalam pembahasan RAPBD 2014 yang segera berakhir merupakan alasan utama tidak dikejanya target tersebut. Meskipun hanya dengan 200 tanda tangan, dan bahkan FKKP berhasil memaksa anggota Komisi IV DPRD Kota Surakarta turut menandatangani petisi tersebut, kemudian mereka menyerahkannya ke Dinas Kesehatan, Ketua DPRD, Badan Anggaran DPRD dan Walikota Surakarta. Hasilnya, apa yang diusulkan tersebut dapat diakomodir dalam APBD 2014 dengan alokasi sebesar Rp. 7.500.000 per kader dengan sistem *reimbursement* ketika ada kader yang sakit dan menggunakan fasilitas tersebut dapat langsung ke puskesmas maupun rumah sakit daerah.

Dengan belajar dari pengalaman FKKP tersebut, maka upaya penggalangan petisi dapat dijadikan sebagai salah satu model

advokasi yang cukup menuai keberhasilan. Meskipun upaya advokasi lain berupa lobi dan *hearing* maupun desakan melalui media massa tetap dilaksanakan. Artinya, model ini dapat juga digunakan untuk menuntut perubahan kebijakan yang bermanfaat bagi lebih banyak warga sebagai penerima manfaatnya.

Di Kota Malang, pos pengaduan keliling sangat bermanfaat dalam menyebarkan isu pentingnya akuntabilitas pelayanan publik di Kota Malang. Sebagian warga mengetahui bahwa mereka dapat mengadukan pelayanan publik yang mereka terima dari brosur-brosur yang disebar oleh tim program. Warga kemudian menghubungi MCW, dipertemukan dengan komunitas yang mendalami pelayanan publik yang mereka adukan, kemudian melakukan advokasi bersama-sama. Hayik, salah seorang CO menuturkan, pada awal melakukan pendampingan pada forum warga menghadapi tantangan tersendiri. Warga ingin agar semua persoalan selesai segera dengan cepat. Setelah hampir dua tahun MCW melakukan penyadaran akuntabilitas pelayanan publik, melakukan pendampingan pada forum-forum warga, kini ada 8 komunitas yang bisa dikatakan mampu membuka pos pengaduan dan melakukan advokasi sendiri.

“ ... Saya di Komunitas Kelurahan Sukun ... Memang di sana awalnya hambatan yang kami rasakan, kita harus mampu meyakinkan masyarakat bahwa kedatangan MCW ini ada nilai manfaatnya, bahkan beberapa waktu warga mempertanyakan, MCW ini apa, yang dilakukan apa? ... Warga ini pola pikirnya masih ingin sesuatu yang sifatnya karitatif, ada persoalan selesai, tidak mencoba berpikir lebih panjang, tidak membangun partisipasi masyarakat dalam akuntabilitas pelayanan publik, tidak sampai di situ. Contohnya, ini ada ijazah ditahan, besok selesai. Ini tantangan yang perlu kita diskusikan dengan warga. Di warga sendiri terlalu lama tidak ada model diskusi yang dilakukan partai politik atau penyedia layanan. Warga merasa kebingungan mesti bicara dengan siapa jika ada persoalan pelayanan publik. Ketika MCW masuk ke forum warga, diskusi tentang layanan publik, persoalan mereka semua muncul. Kami ditanya pemakaman. Ada pabrik mebel, warga sekitar terganggu asap dan suara ... MCW datang, semua diadukan. Karena kita ada keterbatasan pengetahuan ... kita lalu jadi semacam fasilitator. Waktu ada warga mengeluh biaya pernikahan mahal, tidak 130 ribu seperti aturan tertulis, tapi bisa mencapai 600 ribu, akhirnya

kita datangkan KUA dan Depag. Kemudian di Madyapuro, mereka kesulitan soal PLN, karena akan kena proyek penggusuran proyek PLN. Mereka kesulitan ngomong ke mana, ngomong ke Lurah dan Camat disuruh nunggu ... kita datangkan PLN rayon sana. Setelah itu warga terbiasa, kemudian melakukan dialog langsung dengan pihak pemberi layanan ...”

Pengalaman lain yang menarik datang dari Forum Masyarakat Peduli Pendidikan (FMPP), sebuah forum dampingan MCW sejak sebelum Program SIAP II berjalan. Dulu mereka adalah warga masyarakat dari berbagai kelurahan atau kecamatan yang mengalami persoalan atau ketidakadilan terutama di bidang pendidikan. Mereka kemudian berjejaring, membentuk forum, melakukan advokasi tentang tidak memadainya pelayanan publik di Kota Malang. Saat ini mereka masih aktif melakukan advokasi di bidang pendidikan dan bahkan meluas ke bidang-bidang lainnya. Para anggota FMPP sebagian besar orang-orang tua yang bekerja sebagai wiraswasta, pensiunan pegawai negeri, baik laki-laki maupun perempuan.

Komunitas Pertuni (Persatuan Tuna Netra Indonesia) yang beranggotakan 60 orang juga aktif menyampaikan pengaduan. Mereka takut jika mengadu tentang hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik yang mereka terima selama ini. Sejak 2012 didampingi MCW, mereka mulai terbuka dan mau berkomunikasi dengan tim MCW. Mereka bercerita bahwa mereka tidak pernah mendapatkan bantuan atau program apa pun dari Dinas Sosial. MCW kemudian mengambil inisiatif untuk mempertemukan Pertuni dan Dinas Sosial, untuk berdiskusi dan berdialog langsung. Setelah pertemuan tersebut, pihak Pertuni dan Dinas Sosial sudah berkomunikasi secara langsung tanpa mediasi MCW. Kabar terakhir, mereka sudah mendapatkan perhatian dari Dinas Sosial berupa penguatan kapasitas dan pemberdayaan kaum tuna netra. Mereka memperoleh pelatihan sebagai juru pijat dan mendapat bantuan dana untuk membuka panti pijat, yang difasilitasi oleh Dinas Sosial. Selain itu MCW pernah mempertemukan KPU dengan Pertuni karena dalam sebuah Pilkada, para pemilih tuna netra tidak bisa mencoblos langsung kartu suara, akibatnya petugas membantu mencoblos surat suara. Setelah KPU dan Pertuni bertemu, KPU sepakat untuk membuat kartu suara berhuruf *braille* agar dalam pemilihan kepala daerah mendatang para pemilih tuna netra dapat mencoblos secara mandiri.

Secara statistik pengaduan komunitas warga di Kota Malang mengalami peningkatan secara signifikan dari 431 pada awal program menjadi 1.708 pada akhir program. Keberanian warga maupun kepercayaan warga bahwa pengaduan memperoleh respons positif menjadi faktor penting peningkatan pengaduan pada pelayanan publik. Dari sejumlah 1.708 pengaduan itu, pengaduan di sektor kesehatan menempati tempat pertama, yakni sejumlah 334 pengaduan, yang muncul dari kaum perempuan sejumlah 172 pengaduan dan 162 pengaduan dari kaum laki-laki. Tempat kedua adalah sektor pendidikan, dengan jumlah pengaduan 259 (140 perempuan, 119 laki-laki). Pelayanan di bidang adminduk menghadirkan 221 pengaduan, dan yang paling sedikit adalah bidang perizinan dengan 87 pengaduan. Angka-angka ini menunjukkan isu-isu populis (pendidikan, kesehatan dan adminduk) menjadi sasaran utama *voice* kaum marginal. Orang-orang gedongan tidak mungkin melakukan *voice* pengaduan, karena mereka mampu *exit* dan *paying* terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan dan adminduk. Kaum kaya ini biasanya menaruh perhatian pada perizinan untuk lisensi bisnis, tetapi kecilnya pengaduan di bidang perizinan menunjukkan bahwa mereka tidak mengambil bagian dalam *voice* yang dijalankan oleh Program SIAP II. Sejumlah 87 pengaduan bidang perizinan tetap muncul dari warga biasa.

Di Kabupaten Sinjai, animo warga untuk berpartisipasi dalam akuntabilitas pelayanan publik lebih meningkat. Semua kelompok dampingan aktif bekerja di lapangan, terlibat dalam berbagai proses advokasi dan diterima warga masyarakat umum serta menjadi sasaran pengaduan warga. Secara umum fokus isu di Kabupaten Sinjai adalah pendidikan, kesehatan, dan adminduk, namun meluas pada isu kelistrikan, kekerasan dalam rumah tangga, infrastruktur, mempertanyakan biaya tinggi dalam pengurusan SIM, dan lain-lain. Setiap kelompok dampingan bergerak di semua isu tergantung pengaduan warga di lingkungan mereka.

Komunitas Pemuda Koro menerima pengaduan penjualan Lembar Kerja Siswa bagi anak-anak sekolah. Para orang tua keberatan karena biaya LKS menjadi beban pengeluaran keluarga, sementara yang dipahami orang tua adalah sekolah tidak lagi dapat menarik biaya baik untuk buku maupun pelayanan pendidikan lainnya. Pada bagian yang lain pemerintah kabupaten Sinjai sudah memiliki Perda Pembebasan Biaya Pendidikan yang menyatakan sekolah tidak diperkenankan menarik biaya pada orang tua murid. Pengaduan ini dilanjutkan ke FPMS dan Kopel. Mereka melakukan kajian, melakukan

advokasi ke DPRD, mengadakan jumpa pers tentang keluhan ini. Setelah itu DPRD memanggil pihak Dinas Pendidikan dan pihak sekolah untuk membicarakan pengaduan ini. Berdasarkan pengaduan orang tua siswa dan kajian yang dilakukan FPMS dan Kopel serta ketentuan Perda Pembebasan Biaya Pendidikan, DPRD memutuskan agar pihak sekolah mengembalikan uang LKS itu.

Isu pendidikan dan kesehatan juga diangkat oleh Kelompok Pengrajin Cempaga. Mereka mengeluhkan masih adanya pungutan-pungutan di sekolah sementara sudah ada Perda Pembebasan Biaya Pendidikan, dan masih adanya biaya ketika berobat di fasilitas kesehatan baik Pustu maupun Puskesmas.

Komunitas Pemuda Koro dan FPMS juga mengadvokasi seorang ibu bersalin yang melahirkan di Pustu dengan membayar, sementara saat ini berlaku Jampersal (Jaminan Persalinan) yang membebaskan biaya ibu melahirkan di fasilitas kesehatan pemerintah. Advokasi dilakukan dengan meminta informasi ke Dinas Kesehatan mengenai Jampersal dan prosedurnya. Hasilnya biaya ibu bersalin tersebut dapat dijamin oleh Jampersal, oleh karena itu uang yang sudah dikeluarkan ibu bersalin dikembalikan ke ibu yang bersangkutan. Pengaduan seperti itu menunjukkan minimnya informasi mengenai Jampersal yang diterima pengguna layanan, sementara para pemberi layanan juga kurang terbuka dalam memberi informasi tentang Jampersal atau tidak memberi informasi yang memadai tentang Jampersal.

Forlipera (Forum Peduli Perempuan Lappa) menerima pengaduan di isu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, bahkan isu-isu kekerasan rumah tangga di lingkungan mereka tinggal. Forlipera terdiri dari sekitar 20 perempuan, dibentuk tahun 2011, dan aktif terlibat dalam kegiatan-kegiatan di lingkungan mereka. Mereka adalah kader Posyandu, anggota PKK, guru PAUD, para perajin usaha rumah tangga seperti penjahit. Forum ini memperoleh pengakuan dari pihak Kelurahan terlihat dari aktifnya mereka mengikuti kegiatan di kelurahan termasuk Musrenbang Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan. Untuk tahun anggaran 2015 mereka mengajukan kegiatan pelatihan usaha rumah tangga yang lolos sebagai usulan kelurahan di tingkat Musrenbangcam. Kini mereka menunggu proses Musrenbangkab. Ketua kelompok, Ibu Pira panggilannya, merupakan warga yang aktif dalam kegiatan ini. Penguatan kapasitas yang didapatnya adalah pelatihan advokasi dan sekolah anggaran yang pernah diselenggarakan KOPEL Sinjai.

Warga tidak segan mengadu ke Ibu Pira, jika tidak ketemu, warga hanya menelepon saja. Pira mendiskusikan dengan CO, menindaklanjuti pengaduan ke FPMS dan KOPEL kemudian mendiskusikan langkah-langkah advokasinya. Beberapa kali FPMS langsung mengadukan ke layanan bersangkutan seperti Dinas Kesehatan atau Dinas Pendidikan, namun seringkali tidak ditanggapi segera. Hal ini membuat warga tidak sabar, oleh karena itu mereka bekerja sama dengan pihak media agar memberitakan pengaduan tersebut dengan meminta informasi pada pihak penerima layanan dan pihak pemberi layanan. Pengaduan di bidang pendidikan misalnya pembayaran buku sekolah, pengaduan di bidang kesehatan misalnya pelayanan di Puskesmas Pembantu (Pustu) yang tidak maksimal dan gizi buruk balita.

Forlipera juga menemukan kasus gizi buruk yang menimpa balita di kelurahannya. Waktu itu Bupati di tahun 2012 mengumumkan bahwa tidak ada gizi buruk di Kabupaten Sinjai, namun Forlipera mengangkat kasus gizi buruk ke publik. Media menanggapi dan memberitakan peristiwa tersebut. Melalui advokasi Forlipera, FPMS, dan KOPEL, kemudian Pemda menggratiskan biaya perawatan balita gizi buruk selama perawatan dua minggu di RSUD. Komunitas Pengrajin Cempaga juga menemukan anak yang kena tumor tapi tidak mendapat perawatan yang memadai karena keterbatasan ekonomi dan pengetahuan keluarganya. Mereka bergerak dan melakukan advokasi agar penderita tumor dirawat di fasilitas kesehatan.

Untuk pengaduan kekerasan dalam rumah tangga, Forlipera melakukan advokasi di tingkat kelurahan. Kelurahan diminta memantau peristiwa yang menimpa warganya tersebut. Kelurahan kemudian memanggil pihak yang bertikai, memanggil polisi, pihak suami menandatangani surat yang isinya berjanji tidak mengulang perbuatannya lagi. Di bidang administrasi, Forlipera menerima pengaduan warga yang dipungut biaya 60 ribu ketika mengurus KTP padahal seharusnya tidak membayar. Warga juga mengadu biaya pengurusan akta kelahiran mencapai 300 ribuan, padahal seharusnya sekitar 200 ribuan saja. Saat ini Forlipera menerima pengaduan tentang kelangkaan air bersih di tiga lingkungan. Anehnya jika musim Pilkada dan Pileg seperti ini air lancar dari PDAM, tetapi jika musim Pilkada dan Pileg lewat, air langka lagi. Ketika musim Pilkada dan Pileg, semua calon menjanjikan air bersih akan diprioritaskan di Kelurahan Lappa yang merupakan kelurahan dengan jumlah pemilih terbanyak di Kabupaten Sinjai, akan tetapi setelah Pilkada dan Pileg

lewat, air macet lagi. Warga selama ini membayar ke PDAM, namun aliran air tidak stabil. Menurut penuturan Ibu Pira, perempuan yang menjadi korban karena setiap sore harus mengambil air di rumah warga yang lancar aliran airnya. Itu pun harus dengan membayar 2000 rupiah per jerigen. Advokasi dilakukan terus-menerus, bahkan dipublikasikan ke media, namun tetap saja air macet di beberapa lingkungan tersebut. Jika masalah kelangkaan air bersih di Lappa menguat, PDAM mengirim truk tangki. Namun jika warga tidak mengeluh lagi, truk tangki tidak datang lagi.

Jaringan Komunikasi Pemuda Sukamaju (JKPS) dari desa Sukamaju terdiri dari 15 anggota kelompok. Kelompok ini merupakan kelompok baru yang dibentuk dalam program SIAP II, terdiri dari mahasiswa, warga masyarakat umum baik laki-laki maupun perempuan. Mereka pernah menghadirkan temu konstituen dengan anggota DPRD dan berdiskusi dengan warga. Dari 8 anggota dewan termasuk anggota dewan yang berasal dari Sukamaju, hanya hadir dua anggota dewan, itu pun bukan warga desa Sukamaju. Dalam temu konstituen itu, warga menyampaikan keluhan terutama tentang keterbatasan infrastruktur di desa mereka. Warga mengusulkan kegiatan pembangunan jalan rabat beton di desa dalam APBD 2013. Hasilnya jalan tersebut didapat warga. Ruang ini menjadi ruang pengaduan warga yang dapat ditindaklanjuti oleh anggota dewan.

Gerakan FPMS juga merambah ke advokasi berkenaan dengan pembangunan jalan yang tidak memadai dan penyalahgunaan dana untuk Raskin. Mereka menemukan ada ketidaksesuaian pembangunan jalan yang dibuat kontraktor di suatu desa atau kelurahan antara pelaksanaan dengan perencanaan, melakukan advokasi, mempublikasikan di media. Jalan itu baru selesai dibuat tapi sudah rusak. Kemudian FPMS juga mengadukan aparat penanggung jawab gudang beras karena beras miskin tidak berkualitas. Di ujung advokasi ditemukan bahwa ada korupsi di tubuh aparat, kini aparat yang bersangkutan sudah ditahan. Seorang anggota Forum Pemuda Saukang dan CO menuturkan:

“ ... Sempat lima bulan tidak bagi raskin, malahan di gudang tidak ada raskin, kami komentar di koran atas nama Forum Pemuda Saukang, mengadukan penyelewengan raskin... ada selama 5 bulan tidak disalurkan itu raskin, padahal kan pemerintah desa sudah membayar melunasi terus tidak ditindaklanjuti ... di bawa ke media .. setelah itu langsung kejaksan turun dan tim pemeriksa dari BULOG pusat turun

.. dia temukan tidak ada stok padahal dari pusat sudah disalurkan ke daerah .. lalu ditemukan penyelewengan, banyak, hampir 3 miliar ... sempat buron tapi sudah ditahan. Sempat kami komunikasi dengan kejaksaan. Langsung dipecat seluruh karyawannya yang kerja saat itu karena rupanya ada kerja sama semua karyawan dengan pihak ketiga ... itu atas temuan FPS ...”

Forum Peduli Perempuan dan Anak menerima pengaduan warga tentang keadaan Puskesmas di lingkungannya. Petugas kesehatan atau dokter sering tidak ada di tempat, justru praktek di tempat lain. Selain itu, lingkungan Puskesmas kotor, tidak terawat, dan pelayanan sangat buruk. Mereka mengadukan hal ini ke FPMS dan KOPEL, kemudian bersama-sama melakukan advokasi ke Dinas Kesehatan dan mempublikasikannya ke media. Hasilnya dokter pindah ke daerah kerja baru, posisinya di Puskesmas diganti dengan yang dokter lain. Meskipun layanan Puskesmas belum memadai, namun warga telah menunjukkan partisipasi dalam pemantauan dokter yang tidak disiplin dalam menjalankan tugas. Saat ini FPPA sedang menerima pengaduan warga tentang pungutan dari desa dalam pembuatan surat keterangan miskin seorang warga desa Alenangka. Warga tersebut keberatan ditarik pungutan karena tidak memiliki uang. Ketua FPPA sudah menanyakan pada pihak kantor desa bahwa pungutan sudah ditetapkan melalui Perdes namun mereka belum mendapatkan Perdesnya. Kapasitas pengetahuan komunitas dampingan mengenai isu yang mereka terima harus ditingkatkan lebih dulu untuk melancarkan proses advokasinya. FPPA merupakan organisasi warga yang dianggap vokal oleh desa sehingga jarang dilibatkan dalam kegiatan desa seperti Musrenbang maupun kegiatan pembangunan lainnya. Anggota FPPA pada umumnya guru PAUD yang secara rutin membina PAUD di dusun mereka, merupakan warga perempuan yang aktif mengajak warga mengadukan persoalan pelayanan publik yang tidak semestinya diterima.

Di Kota Kupang, dari semua pengaduan keliling hingga pengaduan warga melalui kelompok komunitas sampai saat ini mencapai 1.023 pengaduan. Jumlah itu merupakan akumulasi selama 1 tahun PIAR dan komunitas dampingan membuka *mobile complain* dan posko pengaduan. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang optimal meningkat seiring dengan kampanye penyadaran akuntabilitas pelayanan publik dan pertemuan serta diskusi dengan para pemberi layanan.

PIAR telah menyampaikan pengaduan warga ke pemerintah. Dilihat dari perubahannya secara nyata dapat dikatakan bahwa pemerintah sekarang sudah mulai mengubah pendekatan pelayanan publik di Kota Kupang. Sekarang ini pemerintah kota sudah membuka saluran pengaduan yang disebut *call center* yang dimulai tahun lalu, 2013. Walikota memberlakukan mekanisme pengaduan itu setelah dilantik pada tahun 2012. *Call center* merupakan mekanisme baru yang dibentuk pemerintah kota untuk pengaduan warga. Sebelumnya warga menyalurkan pengaduan melalui Ombudsman NTT dan media massa.

PIAR bersama-sama Ombudsman dan warga masyarakat secara tidak langsung berperan mendorong pemerintah kota terbuka dalam menerima pengaduan warga. Berbagai pengaduan yang berhasil dihimpun PIAR dan komunitas dampingan disampaikan ke pemerintah. Dari sisi pemerintah, pemerintah kota telah melakukan inovasi dalam meningkatkan pelayanan publik seperti terlihat dari keberadaan *call center* ini. Inovasi pemerintah kota yang lain akan diluncurkan di bulan April 2014 yaitu Brigade Kupang Sehat (BKS). BKS baru diinformasikan ke masyarakat pada bulan Maret lalu dan akan diluncurkan programnya pada 25 April 2014, bertepatan dengan Ulang Tahun Kota Kupang. Inovasi yang lain yang sudah dibuat pemerintah kota ini adalah *call center* untuk memanggil dokter di saat darurat dan keberadaan beberapa Puskesmas Reformasi yang menempatkan pelayanan yang cepat dan nyaman bagi para warga pengguna layanan. Pemerintah kota juga sudah melakukan inovasi di bidang pendidikan dan perizinan. Di bidang pendidikan, pemerintah menerapkan sistem pengawasan penerimaan siswa baru. Di bidang perizinan, lembaga perizinan sudah menerapkan kuesioner untuk evaluasi internal dalam rangka mendukung pelayanan publik yang lebih optimal.

Rute Panjang: Politik Advokasi LSM

Jika berbagai komunitas warga menjadi ujung tombak pengaduan (rute pendek) ke unit pelayanan, LSM bersama tim advokasi komunitas warga menempuh rute panjang: politik advokasi ke pimpinan daerah kemudian ke SKPD. Mereka meninggalkan teori advokasi yang begitu kompleks, dengan mengandalkan kekuatan massa, berubah menjadi *lobbying* dengan mengandalkan pengetahuan dan data. Dalam menjalankan politik advokasi, LSM menempuh jalur “agensi dulu, baru struktur”. Artinya mereka

mempengaruhi kebijakan terhadap aktor-aktor kunci (bupati/walikota, politisi, sekda dan pimpinan SKPD terkait) yang diproyeksikan akan berdampak terhadap struktur dan sistem kebijakan dan pelayanan. Sebagai contoh, KOPEL-FPMS menjalin hubungan dan diskusi informal dengan Sekda dan sejumlah politisi, yang kemudian secara inkremental berdampak terhadap lahirnya Peraturan Daerah No.3/2013 tentang Pelayanan Publik.

Bupati/walikota merupakan sasaran utama politik advokasi yang dilakukan oleh OMS. MCW tampaknya membangun hubungan formal dengan walikota. Sementara PUSSbik, PATTIRO Pekalongan, PATTIRO Surakarta, PIAR Kupang dan KOPEL Sinjai mempunyai hubungan formal sekaligus hubungan informal yang dekat dengan bupati/walikota. Hubungan ini termasuk dalam kategori aliansi politik strategis, yang menyajikan simbiosis mutualisme. OMS membutuhkan bupati/walikota sebagai patron politik ketika OMS berhadapan dengan DPRD dan SKPD, sekaligus juga berharap lahir kebijakan inovatif dari sang pemimpin daerah. Sebaliknya pemimpin daerah membutuhkan kehadiran LSM sebagai sumber alternatif tentang informasi dan juga sumber alternatif legitimasi politik.

Bagi OMS, aliansi politik dengan bupati/walikota antara lain didasari argumen bahwa “kalau kepala dipegang, maka tubuh, tangan dan kaki akan mengikuti”. Dengan kalimat lain, jika *lobby* menghasilkan kebijaksanaan bupati/walikota, maka SKPD akan mengikutinya. Argumen ini benar sebagian, tetapi juga salah sebagian. Argumen itu bisa benar jika ada kepaduan antara pemimpin daerah dengan SKPD, pemimpin daerah berposisi dan bekerja sangat kuat di hadapan SKPD. Ini hanya bisa terjadi kalau pemimpin daerah tidak hanya menelurkan kebijakan dan memberikan instruksi ke bawah, tetapi juga mengawal, memantau dan memastikan instruksinya dijalankan oleh SKPD. Sejauh ini duet Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta, Joko Widodo dan Basuki Ahok, merupakan contoh terkemuka pemimpin daerah yang kuat, membangun kepaduan dengan SKPD, sekaligus terus-menerus melakukan pengawalan dan supervisi secara intensif terhadap seluruh SKPD. Sebaliknya argumen itu bisa salah kalau kepaduan tidak terjadi, sang pemimpin daerah lemah, tidak menjalankan peran pemantauan dan pengawalan secara intensif.

Isu kepaduan pemimpin daerah dengan SKPD itu juga menjadi perhatian oleh OMS. Dalam hubungan informal antara OMS dengan pemimpin daerah, mereka sering berdiskusi kebijakan dengan

bupati/walikota. Pada umumnya ada tiga materi utama yang dijadikan bahan diskusi antara OMS dengan bupati/walikota: (a) persoalan pelayanan publik dan pengaduan warga; (b) kinerja SKPD dan unit layanan dalam pelayanan publik; dan (c) mempengaruhi kebijakan makro pelayanan publik.

Hubungan antara OMS dengan pemimpin daerah itu juga mendorong terjadinya kepaduan, selain mendorong lahirnya kebijaksanaan daerah di bidang pelayanan publik, meskipun kepaduan itu masih parsial dan inkremental. Sebagai contoh adalah munculnya kehendak bupati/walikota melakukan supervisi terhadap SKPD, melakukan teguran terhadap pimpinan SKPD, dan melakukan mutasi pejabat SKPD yang kurang responsif terhadap aspirasi warga. Kebijaksanaan ini secara inkremental mendorong akuntabilitas SKPD dalam pelayanan publik. Namun, rute panjang dengan politik advokasi yang terbatas, tidak mempunyai makna apapun, jika ruang-ruang publik tidak terbuka dan bergetar karena ketidakhadiran advokasi rute pendek melalui pengaduan.

BAB VI

Respons Lokal dan Reformasi Inkremental



BAB VI

Respons Lokal dan Reformasi Inkremental

Setiap inisiatif perubahan dalam pemerintahan, seperti prakarsa Program SIAP II, dapat disebut sebagai reformasi. Ada reformasi yang parsial inkremental dan ada pula reformasi yang total radikal. Reformasi parsial inkremental membidik sebagian (sepotong) isu pemerintahan dan berlangsung secara bertahap dan berkelanjutan, tanpa melibatkan pertarungan politik yang keras di antara aktor-aktor politik. Dalam reformasi ini, penggunaan pengetahuan dan teknologi lebih dominan ketimbang penggunaan kekuasaan (*power exercise*). Dengan kalimat lain, reformasi parsial inkremental ini lebih cocok disebut sebagai inovasi, karena kurang mengandung kontestasi dan pertarungan politik yang luas. Sedangkan reformasi total radikal membidik bangunan institusi pemerintahan secara menyeluruh dengan gebrakan politik secara cepat yang sarat dengan kontestasi dan pertarungan politik beragam aktor.

Baik reformasi inkremental maupun reformasi radikal bisa muncul karena prakarsa masyarakat dari bawah atau prakarsa elite dari atas. Reformasi dari bawah” (*reform from below*) yang digerakkan oleh masyarakat (*society driven reform*) sering disebut sebagai *demand side reform*. Sedangkan reformasi dari atas (*reform from above*) yang digerakkan oleh elite (*elite driven reform* atau *elite led reform*) disebut *supply side reform* (Susan E. Scarrow, 2001; Kurt Weyland, 2008; Christopher W. Close, 2009). Tabel 6.1 memberikan tipologi dan deskripsi tentang reformasi baik dari sisi pola, aktor, dan jalur. Kuadran I adalah reformasi inkremental dari atas. Pemimpin/elite dengan pendekatan institusional (nilai, pengetahuan, kebijakan dan regulasi) melakukan perubahan aspek-

aspek pemerintahan secara parsial, gradual dan berkelanjutan. Pemimpin secara hati-hati tetapi pasti melakukan deliberasi dan persuasi kepada politisi, birokrat maupun masyarakat tanpa melalui pertarungan politik yang sengit dan konfliktual. Model ini berjalan secara *soft* dan lambat, yang terkesan tidak membuahkan perubahan, tentu dengan risiko politik yang minimal.

Kuadran II adalah reformasi radikal yang digerakkan dari atas oleh elite (pemimpin). Pemimpin/elite melakukan gebrakan politik untuk melancarkan perubahan pemerintahan secara menyeluruh dan cepat. Gebrakan ini bisa dilakukan pemimpin pembaharu dengan cara deliberasi dan persuasi kepada politisi, birokrat maupun masyarakat tanpa melalui pertarungan politik yang sengit dan konfliktual. Jalur ini bisa menghasilkan *smart reform* atau *institutionalized reform*¹ yang kokoh dan berkelanjutan, karena memperoleh dukungan dari banyak aktor dan bekerja dalam konteks pertarungan politik yang minimal. Namun pemimpin bisa juga melakukan secara nekat (*audacious*) bahkan penuh pertarungan politik yang sengit, tanpa proses persuasi dan deliberasi beragam aktor. Reformasi ini bisa membuahkan hasil konkret dan cepat tetapi rentan dan mudah terjadi erosi.

Tabel 6.1
Reformasi: Pola, Aktor dan Jalur

	Reformasi inkremental	Reformasi Radikal
Dari atas (elite)	• Pemimpin/elite dengan pendekatan institusional (nilai, pengetahuan, kebijakan dan regulasi) melakukan perubahan aspek-aspek pemerintahan secara parsial, gradual dan berkelanjutan. • Pemimpin melakukan deliberasi dan persuasi kepada politisi, birokrat maupun masyarakat tanpa melalui pertarungan politik yang sengit dan konfliktual.	• Pemimpin/elite melakukan gebrakan politik untuk melancarkan perubahan pemerintahan secara menyeluruh dan cepat. • Gebrakan ini bisa dilakukan dengan cara deliberasi dan persuasi kepada politisi, birokrat maupun masyarakat tanpa melalui pertarungan politik yang sengit dan konfliktual. Jalur ini menghasilkan <i>smart reform</i> atau <i>institutionalized reform</i> yang kokoh dan berkelanjutan. • Bisa juga dilakukan secara nekat (<i>audacious</i>) bahkan penuh pertarungan politik yang sengit. Reformasi ini bisa membuahkan hasil konkret dan cepat tetapi rentan dan mudah terjadi erosi.

¹ *Institutionalized reform* atau reformasi yang terlembaga adalah proses, visi, dan hasil reformasi yang dinegosiasikan dan disepakati bersama oleh beragam aktor, baik pemerintah, politisi, maupun organisasi masyarakat. Model ini bukanlah reformasi yang dihasilkan oleh kenekatan pemimpin daerah, bukan juga reformasi karena tekanan masyarakat, dan bukan juga reformasi yang dihasilkan melalui pertarungan politik yang keras. Kesepakatan beragam aktor tentang visi reformasi dituangkan dan dilembagakan dalam peraturan daerah.

	Reformasi inkremental	Reformasi Radikal
Dari bawah (masyarakat)	• Organisasi masyarakat sipil melakukan politik advokasi (baik melalui jalur panjang maupun jalur pendek) menyampaikan <i>voice</i> atau <i>demand</i> untuk mempengaruhi kebijakan maupun pelayanan. • Politik advokasi mencari jaringan sosial dan dukungan politik agar berhasil menekan perubahan, tanpa pertarungan politik yang sengit. • Bila disambut responsif oleh elite, cara ini menghasilkan perubahan (reformasi) inkremental yang berjalan lambat dan gradual.	• Jalur 1 melalui politik representasi. Organisasi masyarakat menggalang jaringan sosial dan politik merebut posisi pemimpin pemerintahan. Jika berhasil, sang pemimpin melakukan reformasi radikal dengan gebrakan politik. • Jalur 2 melalui aksi kolektif yang masif dan pertarungan politik yang sengit, melakukan tekanan keras pada elite untuk melakukan perubahan. • Jalur 2 ini efektif untuk melumpuhkan atau menjatuhkan pemimpin yang bermasalah. Bisa juga menghasilkan perubahan kebijakan jika elite secara responsif memberikan akomodasi dan konsesi. • Tetapi jalur 2 ini tidak akan membuahkan perubahan secara cepat jika elite bersikap represif dan mempertahankan status quo. Jika <i>status quo</i>, jalur 2 ini bisa menjadi investasi politik untuk berubah menjadi jalur 1.

Kuadran III adalah reformasi inkremental dari bawah yang digerakkan oleh masyarakat. Organisasi masyarakat sipil melakukan politik advokasi (baik melalui jalur panjang maupun jalur pendek) menyampaikan *voice* atau *demand* untuk mempengaruhi kebijakan maupun pelayanan. Politik advokasi mencari jaringan sosial dan dukungan politik agar berhasil menekan perubahan, tanpa harus melalui pertarungan politik yang sengit. Bila politik advokasi disambut responsif oleh elite, jalur ini menghasilkan perubahan (reformasi) inkremental yang berjalan lambat dan gradual. Jika masyarakat terus-menerus melakukan *voice* terhadap pemerintah maka ruang-ruang politik menjadi semakin demokratis, spirit publik dan kewargaan menguat, budaya demokratis kian tumbuh baik, *trust* semakin membaik, budaya korupsi semakin berkurang, dan perubahan terus-menerus hadir secara berkelanjutan.

Potret jalur reformasi dari bawah oleh masyarakat sipil itu sama sebangun dengan “*empowered participatory governance*” (Fung dan Wrights, 2003) atau “*new democratic space*” (Andrea Cornwall dan Vera Schattan P. Coelho, 2007). Konsep-konsep ini sangat dipengaruhi oleh tradisi republikenisme tentang masyarakat sipil dan demokrasi, yang berorientasi pada penguatan *democratic citizenship*. Gerakan komunitas warga dan organisasi masyarakat sipil dalam ruang publik yang mengutamakan spirit publik dan spirit kewargaan, sekaligus memperjuangkan hak-hak dan kepentingan warga, tentu tidak hanya berhenti pada penciptaan ruang baru yang demokratis. Pertautan mereka dengan pemerintah daerah, yang di dalamnya mengandung

demand dan *voice* perubahan, juga mendorong reformasi (perubahan). Cornwall dan Coelho mengatakan, reformasi pemerintahan dapat dihasilkan oleh dan dari melimpahnya ruang baru pertautan warga (*citizen engagement*).

Kuadran IV adalah reformasi radikal yang digerakkan oleh masyarakat dari bawah. Model ini menempuh dua jalur. Jalur pertama melalui politik representasi atau bisa juga disebut *political reclaiming*. Dalam hal ini organisasi masyarakat menggalang jaringan sosial dan politik yang besar dan kuat merebut posisi pemimpin pemerintahan seperti bupati/walikota. Jika upaya ini berhasil, sang pemimpin yang berbasis masyarakat itu melakukan reformasi radikal dengan gebrakan politik. Jalur kedua, organisasi masyarakat menggelar aksi kolektif yang masif dan pertarungan politik yang sengit, melakukan tekanan keras pada elite untuk melakukan perubahan. Jalur kedua ini efektif untuk melumpuhkan atau menjatuhkan pemimpin yang bermasalah; bisa juga menghasilkan perubahan kebijakan jika elite secara responsif memberikan akomodasi dan konsesi terhadap tekanan massa. Tetapi jalur dua ini tidak akan membuahkan perubahan secara cepat jika elite bersikap represif dan mempertahankan *status quo*. Jika *status quo*, jalur kedua ini bisa menjadi investasi politik untuk berubah menjadi jalur pertama, dengan cara merebut kekuasaan melalui proses elektoral yang konstitusional.

Dengan peta seperti itu, di mana posisi Program SIAP II yang dijalankan oleh YAPPIKA bersama enam OMS mitra? Para pelaku Program SIAP II memang tidak pernah secara eksplisit berbicara tentang reformasi. Mereka lebih banyak berbicara melakukan advokasi, *monitoring* dan pengaduan terhadap pelayanan, melalui proses mengisi ruang-ruang partisipasi publik serta pertautan dengan pemerintah daerah dan unit pelayanan. Namun apa yang mereka lakukan itu sebenarnya merupakan prakarsa reformasi berbasis masyarakat dari bawah. Dalam konteks ini, Program SIAP II termasuk tipe reformasi inkremental dari bawah berbasis masyarakat, meskipun reformasi di enam daerah bukan hanya dimonopoli oleh masyarakat, sementara pemerintah daerah dalam posisi pasif. Dengan cara, obyek dan skala yang berbeda, enam daerah (Bandar Lampung, Pekalongan, Surakarta, Malang, Sinjai, dan Kupang) sebenarnya telah melakukan reformasi pemerintahan daerah. Bagaimanapun setiap bupati/walikota mempunyai *moral hazard* untuk melanjutkan dan mengawetkan kekuasaan. Bupati/walikota model lama cenderung mengawetkan kekuasaan dengan *stick and*

carrot, bagi-bagi uang, kooptasi, intimidasi bahkan dengan cara represi. Sedangkan bupati/walikota model baru berupaya mengawetkan kekuasaan secara elegan dan bermartabat dengan melakukan reformasi pemerintahan, termasuk menjalankan kebijakan yang pro rakyat. Reformasi itu menjadi insentif politik bagi bupati/walikota untuk membangun *legacy*, legitimasi dan dukungan rakyat. Studi C. von Luebke (2009) menunjukkan bahwa reformasi dari atas yang terjadi di Solok, Kebumen, Gianyar dan Bima karena didorong oleh insentif politik sang bupati.

Pengalaman Kota Surakarta dapat diambil sebagai sebuah contoh. Sepanjang 2000 hingga 2005 Kota Surakarta hanya melakukan reformasi minimal, antara lain hadirnya mengakomodasi dan melembagakan Musrenbang partisipatif (*participatory planning*) yang didesakkan oleh koalisi LSM. Tetapi dalam hal pelayanan publik yang pro rakyat hampir tidak hadir pada periode itu. Tahun 2005 di bawah kepemimpinan Joko Widodo, Pemkot Surakarta melakukan reformasi radikal yang terlembaga dengan baik melalui proses deliberasi dan partisipasi, sehingga membuahkan *smart reform*. Jokowi, yang sangat merakyat, memperoleh insentif politik yang sangat besar dari *smart reform* ini. Tanpa harus kampanye besar-besaran, Jokowi-Rudi memperoleh kemenangan secara fantastis (sekitar 90% suara) dalam pilkada 2010.

Apa kelebihan reformasi inkremental yang didorong dengan politik advokasi oleh LSM dan komunitas warga dalam Program SIAP II? Apakah advokasi mereka lebih unggul daripada reformasi yang telah dipimpin oleh bupati/walikota? Apakah politik advokasi yang dilakukan oleh PATTIRO Surakarta dan komunitas warga jauh lebih hebat daripada gebrakan politik reformasi yang dijalankan oleh walikota? Tidak! Bagaimanapun reformasi yang telah dilancarkan oleh bupati/walikota, baik yang radikal ala Surakarta maupun inkremental di daerah lain, tidak membuahkan hasil yang total sempurna. Selalu ada ruang-ruang kosong dalam kebijakan dan pelayanan publik. Kepaduan (konsistensi antara bupati/wali dengan SKPD dan unit layanan maupun konsistensi antara kebijakan dan kebijaksanaan) selalu tidak berjalan secara sempurna. Resistensi birokrasi terhadap kebijakan walikota selalu hadir, dengan skala yang berbeda-beda. Ini terlihat dari masalah-masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik dalam bentuk pungutan liar, percaloan hingga pengabaian terhadap orang miskin. Demikian juga dengan keterbatasan ruang-ruang demokratis yang bisa mewadahi *voice* bagi warga terhadap pelayanan publik dan

kebijakan daerah. Sederet problem ini merupakan ruang-ruang kosong dalam konteks relasi antara warga dengan bupati/walikota, bupati/walikota dengan birokrasi, dan antara warga dengan birokrasi.

Politik advokasi yang dilakukan oleh LSM maupun *voice* pengaduan yang dijalankan oleh komunitas warga sebenarnya mengisi ruang-ruang kosong itu. Mereka mengisi bahkan merebut ruang-ruang kosong itu sebagai ruang publik dengan spirit publik, spirit kewargaan, dan spirit demokratis, sekaligus mendorong reformasi inkremental yang melahirkan respons baik dan perubahan kebijaksanaan. Bagaimanapun para pelaku Program SIAP II menyegarkan dan memperluas praktik-praktik inovasi pelayanan publik yang selama ini telah diprakarsai oleh pemerintah daerah maupun unit layanan.

Komitmen, Toleransi dan Akomodasi Pemimpin Daerah

Setiap penguasa, baik demokratis maupun otokratis, selalu sensitif terhadap tuntutan masyarakat, apalagi aksi kolektif yang masif, sebab penguasa selalu berkepentingan membangun dan memperkuat legitimasi (Jack Goldstone and Charles Tilly, 2001). Dalam teori *exit, voice dan loyalty*, negara mempunyai dua pilihan dalam menghadapi *voice* warga, yakni merespons secara baik dengan memenuhi tuntutan warga, atau mengabaikan tuntutan warga. Dua pilihan ini bisa dikembangkan menjadi ada tiga cara yang ditempuh penguasa: (a) pemberian **konsesi**, yakni memenuhi tuntutan massa; (b) penguasa demokratis akan memberikan **toleransi** terhadap tuntutan massa, dan (c) penguasa otokratis melakukan **represi** yang mengabaikan tuntutan seraya menindak dengan kekerasan terhadap partisipan (Yong Shun Cai, 2008). Namun setiap pilihan tindakan ini sangat tergantung pada pertimbangan antara manfaat dan biaya, seperti terlihat dalam tabel 6.2.

Tabel 6.2
Respons elite (penguasa) terhadap tuntutan massa

	Manfaat	Biaya
Konsesi	Menghentikan resistensi dan memperoleh legitimasi	Biaya ekonomi yang tinggi dan secara politik memperlihatkan kelemahan
Represi	Menunda sementara resistensi	Kehilangan legitimasi

Sumber: Yong Shun Cai "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China", *British Journal of Political Science*, No. 38, 2008.

Peta dalam tabel 6.2 tidak sepenuhnya benar tetapi juga tidak sepenuhnya salah. Peta itu sangat tepat untuk melihat respons penguasa pada masa lalu, maupun penguasa pada masa sekarang yang masih anti kritik atau anti gerakan dan mengutamakan harmoni politik. Namun peta itu tidak memasukkan toleransi yang ditempuh oleh penguasa demokratis.

Di masa lalu yang otokratis, gerakan LSM dan pengaduan warga tidak mungkin hadir secara masif setiap hari. Ketika menghadapi gerakan massa, penguasa dengan mudah melakukan represi dan eksklusi. Namun situasi sudah berubah. Reformasi membuahkan zaman baru dan semangat baru. Para pemimpin di enam daerah Program SIAP II pada umumnya mempunyai komitmen toleransi, inklusi dan konsesi terhadap advokasi LSM dan komunitas warga, tanpa pretensi harus menghentikan tuntutan warga, serta tanpa kalkulasi biaya ekonomi yang tinggi dan tidak peduli dengan kelemahan politik. Para bupati/walikota sudah terbiasa berdiskusi dengan LSM, baik formal maupun informal, serta berkomunikasi lewat telepon. Sebaliknya para pegiat Program SIAP II tidak merasa kesulitan berkomunikasi dan berdiskusi dengan bupati/walikota, bahkan berdiskusi tentang kinerja setiap kepala SKPD. Dengan membuka diri terhadap kehadiran LSM, bupati/walikota memperoleh keseimbangan politik, mendapat informasi alternatif yang tidak diperolehnya dari para birokrat, menjaga citra diri sebagai pemimpin yang terbuka dan merakyat, serta merawat legitimasi dan popularitas. Para bupati/walikota tentu tidak ingin dituduh anti-LSM, anti kritik, tertutup, menyeramkan, dan tidak merakyat.

Pada akhir April 2014 saya sempat melakukan wawancara dengan Walikota Bandar Lampung, Herman HN, seputar respons dan sikapnya terhadap LSM dan tuntutan komunitas warga. Walikota sangat paham membedakan antara LSM baik dan LSM buruk. LSM baik adalah LSM yang dewasa, independen, yang selalu memberikan kritik dan solusi, mendampingi masyarakat, dan tidak minta uang. LSM yang buruk suka berbuat macam-macam, main laporan tanpa data yang memadai, lebih banyak merecoki pemerintah, tetapi ujung-ujungnya minta uang. Karena itu LSM yang buruk ini disebut Lembaga Suka Minta. Walikota memberikan respons yang positif terhadap PUSSbik dan Program SIAP II. Berikut ini ungkapnya:

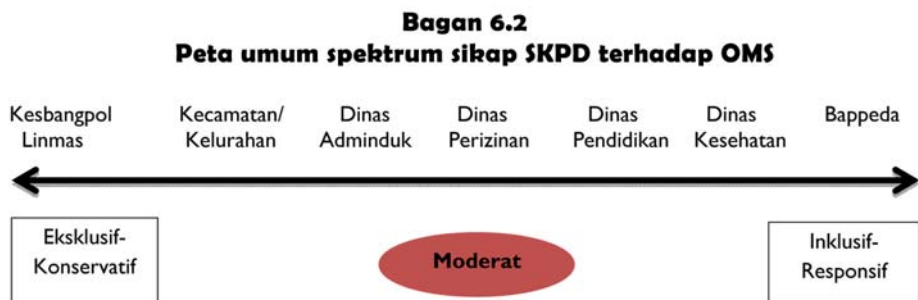
Saya memberikan respons secara positif terhadap program dan kegiatan PUSSbik. Dia membantu Pemkot dalam sosialisasi program dan ikut memberdayakan masyarakat.

Saya butuh masukan PUSsbik dan informasi alternatif dari masyarakat yang dibawa PUSsbik, yang tentu tidak saya peroleh dari SKPD atau unit layanan. Kalau masyarakat menjadi kritis dan menyampaikan pengaduan, itu sangat wajar dan baik. Berarti masyarakat semakin berdaya. Saya menanggapi positif terhadap pengaduan masyarakat, karena bisa untuk mengoreksi dan memperbaiki pelayanan. Sebab, saya ada karena mereka.

Respons SKPD dan Unit Layanan

Respons politik yang baik dari bupati/walikota tidak sama dengan respons birokrat di SKPD yang menjadi mitra Program SIAP. Setiap kabupaten/kota memiliki banyak SKPD, mulai dari badan, dinas, kantor, kecamatan hingga kelurahan. Kalau spektrum dipetakan, ada SKPD yang ekstrem inklusif responsif, moderat dan ekstrem eksklusif konservatif, seperti terjadi dalam bagan 6.2. Garis spektrum itu menunjukkan bahwa semakin ke kanan bersifat inklusif responsif (terbuka dan bersedia merespons perubahan) dan semakin ke kiri bersifat eksklusif konservatif (tertutup dan anti perubahan). Gambar itu merupakan peta umum yang bersifat tentatif hipotetik. Karena tentatif hipotetik, maka spektrum itu belum tentu benar sempurna, dan tentu masih membutuhkan klarifikasi melalui studi lapangan.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa Bappeda termasuk yang paling ekstrem inklusif responsif, sebab instansi perencanaan daerah ini memperoleh mandat untuk menyelenggarakan dan mengawal aspirasi dan partisipasi warga dari bawah dalam perencanaan (Musrenbang). Jika para anggota dewan sering menyebut gedung DPRD sebagai “rumah rakyat”, kantor Bappeda bisa disebut sebagai “rumah warga”.



Sedangkan kutub paling kiri, eksklusif konservatif, ditempati oleh Badan/Kantor Kesbangpol Linmas, yang dulu disebut Kantos Sospol. Kesbangpol Linmas umumnya mempunyai persepsi diri bahwa tugas utamanya adalah mencurigai orang dan mengontrol sepak terjang masyarakat, bukan memberdayakan masyarakat. Di Bandar Lampung dan Sinjai, Kesbangpol Linmas cenderung menghalau gerakan komunitas warga, mempertanyakan legalitas komunitas warga dan LSM. Camat dan Lurah juga mempunyai sikap serupa meski tidak sama dengan Kesbangpol Linmas. Di Bandar Lampung, para camat dan lurah pada tahap awal resisten, banyak bertanya dan bahkan menghambat aktivitas komunitas warga. Sikap camat dan para lurah ini mungkin dipengaruhi oleh satu dari tiga hal. *Pertama*, mereka mempunyai persepsi diri bertugas mengontrol masyarakat. Apalagi camat dan lurah lulusan STPDN/IPDN yang mayoritas berhaluan kontrol dan stabilitas. *Kedua*, mereka tidak tahu atau takut salah dalam menyikapi kehadiran komunitas warga. Setelah mereka diyakinkan, dan tahu tentang sikap terbuka pimpinan daerah, maka sikap mereka bisa berubah. *Ketiga*, mereka ketakutan kalau perbuatan rente dalam pelayanan diketahui dan digugat oleh warga.

Di luar dua ekstrem itu terdapat setidaknya empat dinas yang berposisi moderat, yakni Dinas Perizinan (atau nama lain), Dinas Adminduk/Dukcapil, Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Dinas Adminduk/Dukcapil menempati posisi moderat konservatif karena sikapnya yang semi terbuka dan semi responsif, tetapi juga sering abai terhadap pengaduan warga. Bagaimanapun dinas ini masih rawan dengan pungutan liar. Dinas Perizinan berada pada posisi paling moderat, karena keberadaannya untuk menjaga iklim investasi yang pro pasar, tetapi tidak terlalu responsif jika berhadapan dengan OMS. Sementara Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan berada posisi moderat inklusif responsif.

Di Kota Surakarta, spektrum sikap politik berbeda dengan spektrum bagan 6.1 di atas. Menurut pemetaan PATTIRO, spektrum sikap SKPD Kota Surakarta adalah: **Kesbanglinmas - Dinas Pendidikan - Kecamatan - Kelurahan - Adminduk - Dinas Kesehatan - Bappeda**. Satu hal yang membedakan, Dinas Pendidikan menempati posisi moderat eksklusif responsif yang hampir dekat dengan Kesbangpol Linmas. Sebaliknya, Dinas Adminduk malah lebih inklusif responsif yang dekat dengan Dinas Kesehatan dan Bappeda. Kecamatan dan Kelurahan berada pada posisi tengah yang moderat. Artinya, berbeda dengan di Bandar Lampung, para lurah dan camat di Kota Surakarta lebih akomodatif terhadap komunitas warga.

Pada tanggal 17 April 2014 saya sempat berdiskusi secara terpisah dengan Kepala Dinas Pendidikan dan Olah Raga dan Dinas Pendidikan Kota Surakarta. Keduanya sama-sama perempuan. Kedua pejabat itu mengatakan bahwa dua dinas mempunyai hubungan yang baik dengan PATTIRO Surakarta. Mereka berpendapat bahwa PATTIRO merupakan LSM yang dewasa, hadir sebagai penyeimbang, sebab mereka mengakui bahwa pelayanan dinas selalu terdapat kekurangan dan kesalahan. Namun sikap Kepala Dikpora sedikit agak berbeda dengan sikap Kepala Dinkes. Kepala Dinkes lebih rileks, karena masalah yang dihadapi tidak sekompleks pendidikan, dan mempunyai mitra, yakni Forum Komunikasi Kader Posyandu (FKKP – komunitas dampingan PATTIRO) yang kooperatif dan banyak membantu Dinkes, meskipun komunitas ini tidak pernah berhenti mengajukan tuntutan dan pengaduan. Sedangkan Kepala Dikpora merasa menghadapi masalah pendidikan dan sekolah yang sangat kompleks, menghadapi banyak sekolah dan guru yang bermasalah. Jika Dinkes memiliki mitra FKKP yang kooperatif dan moderat, Dikpora menghadapi “musuh” Masyarakat Peduli Pendidikan Surakarta (MPPS) yang lebih garang. Kepala Dikpora sering merasa ditelikung oleh tindakan MPPS yang melakukan konferensi pers, aksi jalanan, atau komunikasi dengan walikota tanpa berdiskusi dulu dengan Dikpora. Demikian ungkapnya:

“Saya sebenarnya membuka diri, selalu siap untuk berdiskusi dengan siapapun. Diskusi dengan PATTIRO dan MPPS sudah biasa saya lakukan. Sebelum MPPS konferensi pers atau demo, sebaiknya melakukan diskusi dan konfirmasi dulu dengan Dikpora. Telinga saya sering dibuat merah oleh MPPS”.

Namun, apapun tindakan OMS, tetap membawa hikmah bagi para pejabat. Masyarakat sipil yang “bergetar” (banyak melakukan diskusi dalam ruang publik dan *engagement* dengan birokrasi) maupun yang “berdering” (yang sering menciptakan kebisingan karena melakukan protes dan aksi jalanan) selalu hadir menjadi kekuatan kontrol publik. Mereka mau tidak mau harus cermat dan bekerja lebih baik agar tidak menghadapi gugatan dari masyarakat. Mereka juga harus hati-hati dalam mengelola keuangan, agar tidak dijadikan ATM oleh Lembaga Suka Minta yang terbiasa mengendus pungli atau korupsi para birokrat.

Beda Surakarta, beda Sinjai. Di Sinjai, unsur pemimpin daerah maupun Sekda sangat inklusif dan responsif terhadap kehadiran LSM

dan Program SIAP II. Sekda mengakui pentingnya peran masyarakat sipil sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan kebijakan selama ini, seperti disampaikannya,

“ ... saya membutuhkan second opinion dari kebijakan pemerintah untuk penyempurnaan ... kami butuh pendapat lain. Hanya saja harus diingat, selalu saya ingatkan namanya kebijakan itu harus tergantung pada waktu yang tepat, ketersediaan anggaran yang cukup, ketersediaan sumber daya. Kalau pelayanan yang lain, perizinan, kita sudah baik dari tahun ke tahun. Kalau masih ada kurangnya kita terus berusaha bagaimana memperbaiki sesuai kemampuan kita ... ”

Kehadiran FPMS-KOPEL disambut baik oleh Sekda karena dapat menjadi mitra kerja seperti di tuturkannya,

“ ... Inilah yang terus kita monitor. Saya membutuhkan informasi pembanding. Saya ingin jadikan sebagai bahan pengawasan bagi teman-teman kami yang melakukan pelayanan publik. Kami minta disampaikan secara proporsional, apa yang kurang, supaya jadi bahan evaluasi bagi teman-teman kami. Saya harus dapat menerima itu. Karena kalau hanya mengandalkan laporan, bisa saja ada laporan tidak obyektif dari teman-teman kami ... komunikasi kami dengan lembaga kemasyarakatan penting ... kita bicarakan ... informasi seperti apa, datanya seperti apa. Kemarin ... ada persoalan Bansos, saya tahan, setelah evaluasi, rapat semua, baru Bansos bisa keluar. Apa boleh buat. Jika di bawah ada kekeliruan, kita harus koreksi. Informasi yang masuk penting ... ”

Di tingkat SKPD, FPMS-KOPEL saat ini sedang mengadvokasi Standar Pelayanan Publik Dinas Kesehatan. Proses ini masih berlangsung dan belum melangkah ke forum Konsultasi Publik. Hal yang menjadi catatan dalam proses ini adalah terbukanya ruang partisipasi warga masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan pelayanan publik dalam hal ini bertaut dengan Dinas Pendidikan menyusun Standar Pelayanan Publik. Dinas Pendidikan selama ini banyak sekali mendapat sorotan dari masyarakat. Pengaduan berkenaan dengan pungutan sekolah yang ditarik selalu saja terjadi. Ketika hal ini dikonfirmasi pada kepala-

kepala sekolah ternyata sebagian besar tidak memahami bahwa sudah ada Perda Pembebasan Biaya Pendidikan.

Perbedaan sikap antara SKPD dan pemimpin daerah memperlihatkan bahwa kepaduan (dimensi akuntabilitas antara pembuat kebijakan dan birokrasi) antara politisi dengan pejabat, antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan, antara arah-
visi kebijakan dengan implementasi kebijakan masih lemah.

Meskipun sikap SKPD masih mengandung resistensi dan konservatif, tetapi unit pelayanan (*front line service*) jauh lebih terbuka dan responsif terhadap pengaduan dari LSM dan komunitas warga. RSUD, Puskesmas maupun PLN merupakan contoh terkemuka. Jika SKPD mempunyai kultur birokratis (administrasi publik lama) yang menganggap rakyat sebagai hamba, unit pelayanan umumnya mempunyai kultur korporat yang melayani pelanggan jauh lebih baik. PLN Bandar Lampung merupakan contoh terkemuka. Meskipun PLN memegang monopoli atas pelayanan listrik, tetapi BUMN ini mempunyai *good corporate governance* yang relatif sempurna, dengan menjaga akuntabilitas, integritas dan responsivitas di hadapan para pengguna jasa (pelanggan). PLN mempunyai diskresi besar dalam melayani pemasangan instalasi listrik yang dituntut oleh komunitas warga. Ketika akan terjadi pemadaman, PLN tidak hanya memberikan pengumuman secara terbatas melalui media, tetapi juga melakukan jemput bola dengan bertatap muka dan berdiskusi langsung dengan berbagai komunitas warga, yang difasilitasi oleh PUSSBik.

Kultur korporat PLN bisa dipahami karena pelanggan harus membayar pelayanan, meskipun PLN adalah pemegang monopoli yang tidak membuka peluang warga untuk *exit* atau berpindah ke tempat lain. Tetapi bagaimana memahami respons baik Puskesmas, yang tidak memegang monopoli dan tidak berbayar (gratis)? Sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan, Puskesmas menghadapi tekanan dari pemimpin daerah dan tuntutan langsung-dekat dari warga. Relasi ini merupakan faktor politik pertama yang membuat pimpinan dan staf Puskesmas responsif dalam menghadapi pengaduan warga. Para pimpinan Puskesmas juga memperoleh kesempatan untuk mengikuti pelatihan dan studi banding baik yang diselenggarakan oleh Kementerian Kesehatan dan lembaga-lembaga internasional, yang membuat mereka memiliki wawasan luas dan kultur korporat yang lebih baik. Mereka juga memiliki motivasi dan insentif karir yang lebih baik ketika mempunyai kinerja lebih baik di hadapan warga dan pemimpin daerah. Faktor politik, pengalaman dan motivasi

itulah yang membuat Puskesmas menjadi lebih responsif dalam pelayanan. Hal ini menjadi contoh kepaduan antara pemimpin daerah dengan Puskesmas, sekaligus memperlihatkan *downward* dan *upward accountability* Puskesmas.

Perubahan Kebijaksanaan dan Pelayanan

“Respons pemerintah daerah, SKPD dan unit layanan pada umumnya cukup baik terhadap terhadap advokasi dan pengaduan yang kami lakukan. Telah menghasilkan perubahan banyak kebijaksanaan tetapi belum mengarah pada perubahan kebijakan”, demikian ungkap Adi, pegiat Masyarakat Peduli Pendidikan Surakarta. Perbedaan tentang “kebijakan” dan “kebijaksanaan” ini sungguh menarik untuk dielaborasi secara teoretik dan empirik. Apa makna perbedaan ini?

Antara kebijakan dan kebijaksanaan bisa disamakan tetapi juga bisa dibedakan. Dalam *public policy*, keduanya mengandung makna yang sama, yaitu keputusan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Namun orang sudah terbiasa memaknai *public policy* sebagai kebijakan publik, bukan kebijaksanaan publik. Kata dasar kebijakan adalah bijak dan kata dasar kebijaksanaan adalah bijaksana. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Moeliono, 1989) mengartikan kata bijak sebagai keadaan atau sifat yang selalu menggunakan akal budi, pandai, mahir, pandai bercakap-cakap. Kata bijaksana diartikan akal budi, arif, tajam pikiran, pandai dan ingat-ingat (cermat, teliti) ketika menghadapi kesulitan. Pengertian leksikal pada bentuk dasar ini tampak mirip dan sulit dibedakan. Namun kata kebijaksanaan sering dikaitkan dengan *wise* atau *wisdom* yang bermakna kearifan, yang mengandung dimensi sifat, sikap dan perilaku seseorang (misalnya pemimpin) untuk mencapai kebaikan. Bisa juga kebijaksanaan dimengerti sebagai tindakan khusus secara arif bijaksana dalam mengatasi berbagai kasus. Dari sisi sifat, jika kebijaksanaan mengutamakan kearifan, kebijakan mengutamakan kepandaian. Bahkan kebijakan lebih dimengerti sebagai proses dan sistem politik, meskipun kebijaksanaan juga bermakna pilihan dan tindakan politik.

Dalam ranah pemerintahan, kebijakan bermakna struktural, institusional dan sistemik. Sedangkan kebijaksanaan bermakna kultural, personal dan kasuistik. Dalam praktik kebijaksanaan hadir dalam bentuk sikap dan tindakan pejabat yang penuh kearifan dalam mengatasi banyak kasus, termasuk banyak pengaduan yang disampaikan oleh warga. Untuk mengatasi banyak kasus, pejabat

bisa memberikan respons cepat dan baik, tanpa harus melakukan perubahan struktur dan institusi secara sistemik melalui proses politik yang panjang. Kebijakan ini bisa disebut sebagai diskresi (keleluasaan) dalam melaksanakan kebijakan dengan pertimbangan kearifan kultural dan politik. Sedangkan kebijakan adalah keputusan politik yang secara sistemik hendak menjawab banyak masalah yang sudah terakumulasi, mengakomodasi banyak kepentingan, dan juga menjabarkan visi misi pemimpin. Perda dapat disebut kebijakan karena bersifat struktural dan sistemik, serta dibuat melalui proses politik yang melibatkan beragam aktor. Sedangkan tindakan bupati/walikota, kepala SKPD, maupun unit pelayanan merespons secara leluasa dan baik terhadap usulan dan gugatan warga, dapat disebut sebagai kebijakan. Kebijakan dapat juga diwujudkan dalam bentuk tindakan tambahan dan khusus dalam rangka melaksanakan kebijakan.

Meskipun antara kebijakan dan kebijaksanaan berbeda, tetapi keduanya tidak bertentangan secara diametral. Kebijakan bisa merupakan landasan bagi pembuatan kebijakan, dan kebijaksanaan merupakan tindakan yang baik dalam melaksanakan kebijakan. Dalam ranah advokasi dan reformasi, antara kebijaksanaan dan kebijakan merupakan satu rangkaian peta jalan dan perubahan secara inkremental. Dalam tipe reformasi inkremental, perubahan dimulai dari kebijaksanaan, yang kemudian secara bertahap dan berkelanjutan akan menghasilkan kebijakan. Sebagai contoh, perubahan pelayanan dari banyak unit pelayanan kemudian mengalami pembesaran dan perluasan (*scaling up*) menjadi Peraturan Daerah. Dalam dunia metodologi, perubahan semacam ini disebut sebagai perubahan induktif dari bawah.

Hadirnya banyak kebijaksanaan itu dapat disaksikan di enam daerah karena politik advokasi LSM dan pengaduan komunitas warga. Di semua daerah, baik pemimpin daerah dan sebagian besar SKPD menerima pengaduan dari warga dengan baik, melembagakan *monitoring* dan pengaduan berbasis masyarakat, dan sebagian besar unit layanan langsung memberikan respons dalam bentuk perubahan pelayanan menjadi lebih baik.

Di Surakarta, pelembagaan dan responsivitas terhadap pengaduan berjalan dengan baik. Pemkot Surakarta telah membentuk unit pengaduan bernama ULAS, meskipun tidak dipakai secara optimal oleh warga, sebab warga lebih senang melakukan pengaduan secara langsung atau melewati PATTIRO. Banyak komunitas warga yang mencatat nama PATTIRO atau menggunakan

password “kami mitra PATTIRO” untuk memperoleh kemudian pelayanan. Forum Komunikasi Kader Posyandu (FKKP) juga memperoleh pengakuan dan insentif lebih dalam asuransi kesehatan, karena mereka telah banyak membantu program peningkatan kesehatan masyarakat.

Di Bandar Lampung, sebagian besar unit layanan juga sangat responsif menghadapi pengaduan komunitas warga. RSUD, Puskesmas dan PLN menjadi jauh lebih baik dalam melayani warga. Dinas Pendidikan juga memiliki standar pelayanan sebagai alat pengendalian terhadap sekolah agar mampu memberantas pungutan liar dan memberikan pelayanan lebih baik.

Di Pekalongan, proses advokasi berlangsung terus-menerus dan terjadi perubahan pada kualitas layanan. Jika dulu Rumah Sakit Daerah melayani pasien dengan ketus dan berlama-lama, kini sudah tidak lagi dilakukan. Apalagi pihak Rumah Sakit terus-menerus membenahi diri seiring dengan perbaikan internal institusi maupun dalam menanggapi berbagai pengaduan-pengaduan warga. Dinas Pendidikan yang memperoleh pengaduan warga tentang pungutan pendidikan yang tidak perlu, merespon dengan menghimbau pihak sekolah untuk tidak memberlakukan pungutan-pungutan tersebut. Dinas Adminduk melakukan pembenahan internal dengan menempatkan seorang petugas di kantor itu khusus menerima pengaduan warga. Petugas tersebut adalah petugas yang mampu berkomunikasi secara baik dengan warga dari berbagai kalangan. Perbaikan-perbaikan lainnya dilakukan oleh pemberi layanan seiring advokasi yang dilakukan komunitas, warga, dan PATTIRO, melalui diskusi tematik dan diskusi publik, serta diskusi-diskusi di tingkat komunitas yang mengundang para pemberi layanan.

Pertautan warga dan komunitas dengan pemberi layanan publik dapat meningkatkan kualitas layanan publik. Untuk mengapresiasi pemberi layanan yang memberi layanan publik meningkat dan berkualitas di Kota Pekalongan, PATTIRO dan kalangan media Pekalongan memberi anugerah pelayanan publik yang baik bagi tiga SKPD yaitu RSUD Kota Pekalongan, Dinas Dukcapil, dan Dinas Perizinan.

Engagement dengan RSUD membuahkan perbaikan-perbaikan layanan fasilitas dan pelayanan terhadap pasien dan keluarganya. Jika sebelumnya petugas *front office* bersikap ketus dan masa bodoh, kini ditempatkan tim yang ramah dan dapat memberi layanan yang baik bagi penerima layanan. Rumah Sakit membenahi diri dengan

membuka Perpustakaan atau Ruang Baca bagi anak-anak setiap pukul 8 - 2 siang, membuat acara dongeng untuk anak-anak setiap hari Rabu dengan mengundang seniman supaya pasien dan keluarga tidak jenuh, menyediakan pelatihan keterampilan dan kerajinan menyulam untuk keluarga pasien yang menunggu pasien, mengadakan penyuluhan kesehatan satu minggu sekali tentang tema-tema tertentu yang diberikan oleh tenaga medis dan paramedis Rumah Sakit.

RSUD kini telah selesai menyusun Standard Pelayanan (SP) dan sudah melalui proses partisipatif. Mereka bahkan mengundang berbagai pihak untuk mendapat masukan demi penyempurnaan Standar Pelayanan melalui ruang Konsultasi Publik. Kini SP dalam proses finalisasi dan akan diluncurkan pada awal Mei 2014.

Engagement dengan Dinas Dukcapil dilakukan melalui dua cara. Pertama, warga dan komunitas mengundang pihak Dukcapil untuk hadir dalam diskusi komunitas dan menjelaskan berbagai hal berkaitan dengan pengurusan administrasi kependudukan. Hal ini penting untuk menjernihkan berbagai isu seperti anggapan bahwa mengurus surat adminduk harus ada orang dalam, atau mengurus akta membayar Rp 600 ribu rupiah, atau mengurus surat-surat itu bisa berbulan-bulan tidak selesai juga suratnya. Pihak Dinas Adminduk menegaskan dalam pertemuan komunitas bahwa, pengurusan akta kelahiran memerlukan waktu satu minggu saja. Warga tidak perlu menyerahkan urusan pada calo yang justru mengambil keuntungan dari warga tapi suratnya tidak jadi juga selama beberapa bulan. Untuk menjembatani agar warga dapat memperoleh informasi yang tepat di dinas Adminduk, Dinas kemudian merespon dengan menempatkan petugas khusus untuk menampung pengaduan warga sekaligus memberi informasi. Dinas Dukcapil sudah tidak lagi menaruh kotak amal, sudah ada informasi tertulis bahwa pengurusan administrasi gratis, dan himbauan untuk tidak mengurus administrasi melalui calo.

Di bidang kesehatan lainnya, warga, komunitas dan PATTIRO sering melakukan diskusi dan advokasi terutama pada tema bagaimana warga miskin yang tidak mampu dapat memperoleh informasi yang benar dan jelas mengenai Jamkesda/Jamkesmas. Advokasi yang dilakukan membuahkan hasil, Pemerintah Kota meng-cover warga jika mereka menjalani rawat inap di Rumah Sakit terutama para penerima Jamkesda lama yang tidak ter-cover sebagai penerima Jamkesda baru. Dinas Kesehatan merespon lebih cepat, di antaranya menempelkan prosedur pelayanan di tempat umum,

perilaku terutama di *front office* sudah mulai ramah dan tidak ketus. Ketika RSUD melakukan IKM mereka melibatkan warga dan komunitas dampingan. Di RSUD sudah mulai responsif di tingkat kebijakan termasuk penyusunan Standard Pelayanan yang sekarang sudah final dan telah melalui Konsultasi Publik di mana PATTIRO dan warga masyarakat diundang untuk mendiskusikannya.

Di bidang pendidikan, pengaduan warga tentang pungutan-pungutan pendidikan disikapi dengan mengeluarkan Surat Edaran Dinas Pendidikan yang menghimbau sekolah-sekolah untuk tidak membuat pungutan-pungutan yang memberatkan orang tua siswa. Meskipun kekuatan Surat Edaran tidak menjamin sekolah tidak memungut iuran macam-macam pada siswa, akan tetapi respon dinas cukup bagus dalam menanggapi pengaduan warga masyarakat.

Di Surakarta, agenda *Community Led Monitoring* (CLeM) telah membuka jalan dan menjadi jembatan bagi warga masyarakat untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik. Hasil dari penelitian CLeM tersebut telah menjadi bahan rekomendasi dan telah diakomodir dalam penyelenggaraan perubahan/perbaikan kebijakan. Penyampaian pengaduan atau keluhan juga merupakan bagian dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Model *mobile complain* telah mendekatkan mekanisme pengaduan yang dapat dijangkau oleh masyarakat serta mampu memecahkan budaya diam yang selama ini terjadi karena apatisisme warga tidak pernah ada saluran komplain yang pasti.

Kepercayaan publik menjadi naik ketika hasil *mobile complain* maupun CLeM sebagai bagian dari pengawasan masyarakat disampaikan kepada penyedia layanan dan SKPD terkait serta disebarluaskan pada publik luas baik melalui diskusi publik maupun media massa. Indikasi yang mengarah pada peningkatan kepercayaan masyarakat ditunjukkan dengan bukti bahwa apa yang mereka tuliskan dan sampaikan telah sampai pada yang berwenang, sekaligus juga beberapa komitmen perbaikan telah konfirmasi oleh masyarakat melalui pernyataan media massa. Beberapa rekomendasi yang diusulkan serta beberapa inovasi yang diadopsi oleh pemerintah kota dapat dirasakan oleh warga, meskipun belum dapat dikatakan menjangkau segenap lapisan masyarakat.

Untuk mendekatkan pengaduan pada masyarakat, pemerintah kota Surakarta meluncurkan Unit Layanan Aduan Surakarta (ULAS) yang melayani dan menangani pengaduan warga baik melalui *website*, SMS maupun datang langsung. Unit pengaduan pada tingkat

kota ini di bawah kendali Inspektorat dan dibantu oleh Bidang Humas Protokol serta Dishubkominformo untuk pelayanan melalui teknologi informasi (*website*). Dinas Kesehatan juga telah menerima usulan untuk keberadaan *call center* khusus PKMS dan Jampersal/Jamkesmas untuk menerima dan penyelesaian pengaduan. Meskipun masih dalam taraf jam kerja namun setidaknya mampu menjadi sarana penyelesaian beberapa hal yang menjadi keluhan warga. TKPKD juga telah mulai mengadopsi model formulir pengaduan yang disusun oleh warga dan melibatkan beberapa tokoh komunitas untuk memelopori dan menjadi bagian dari Kelompok Pengaduan Masyarakat (Pokdumas) pada tingkat kelurahan dan kecamatan. Sementara Dinas Kesehatan langsung menerima usulan *complain handling* dengan penyediaan call center yang menangani aduan PKMS dan Jampersal/Jamkesmas dengan membuka line telepon khusus bagi kedua program tersebut yakni call center program PKMS (0271) 7063521 dan call center Jamkesmas/Jampersal (0271) 7063522,.

Bukan hanya pelembagaan pengaduan, kebijaksanaan juga muncul dari banyak SKPD. Pada sektor pendidikan, rekomendasi tentang transparansi biaya sekolah ditindaklanjuti dengan instruksi kepala dinas bagi sekolah untuk mempublikasikan RAPBS-nya pada papan pengumuman dan menyampaikannya pada orang tua siswa pada saat penerimaan rapor. Dinas kependudukan catatan sipil juga menerapkan sosialisasi mekanisme akta kelahiran dan kematian pada PKK di kelurahan sebagaimana direkomendasikan oleh komunitas.

Di Kupang, relasi OMS dengan BPPT (Badan Perizinan) sudah terjalin sejak program dari TAF tahun 2009 hingga Program SIAP II ini. PIAR mempunyai peran dalam pembentukan BPPT ini. Kini dalam Program SIAP II, PIAR meneruskan relasi lebih kuat dengan BPPT. Komunikasi PIAR intensif dengan BPPT juga dalam kaitannya untuk memperkuat kapasitas di dalamnya. Dari Program SIAP II ini PIAR dan warga komunitas dampingan dapat memberi hasil pemantauan ke BPPT. Banyak hasil pengaduan yang disampaikan dan direspon oleh mereka misalnya ketidaktahuan warga dalam memperoleh izin mendirikan bangunan atau izin usaha. Secara internal BPPT meningkat kualitas pelayanannya meskipun pihak internal merasa belum terlalu efektif pelayanan mereka. Oleh karena itu BPPT mengembangkan Indeks Kepuasan Pelayanan, berupa kuesioner untuk diisi para penerima layanan setelah mereka mendapat pelayanan di BPPT. Kuesioner itu menjadi bagian dari evaluasi internal. Sedangkan evaluasi dari pihak luar dilakukan oleh PIAR dan warga masyarakat. Mereka kemudian lebih banyak

menyampaikan informasi tentang minimnya informasi perizinan yang dipahami masyarakat. Oleh karena itu komunitas dampingan membuka ruang sosialisasi tentang BPPT di komunitas-komunitas. BPPT diajak turun langsung ke komunitas untuk mengikuti diskusi rutin. Meskipun demikian warga masyarakat secara umum menilai bahwa sektor perijinan membantu kalangan usaha, bukan warga masyarakat kebanyakan yang lebih banyak mengadu tentang persoalan pelayanan pendidikan dan kesehatan.

Di tiga sektor yaitu pendidikan, kesehatan, dan perizinan, pemerintah kota yang membidangi selalu terlibat dalam diskusi-diskusi tentang pelayanan publik. Selain memberi informasi atau sosialisasi tentang pelayanan publik, pemerintah kota juga menerima pengaduan langsung warga yang disampaikan dalam diskusi-diskusi tersebut.

Di sektor kesehatan misalnya, pelayanan kesehatan di Puskesmas Pembantu (Pustu) dan Puskesmas dinilai masih perlu perbaikan, sedangkan RSUD termasuk SKPD yang maju dan satu-satunya SKPD yang sudah memiliki SPP. Dinas Pendidikan dan Kesehatan sedang dalam proses penyusunan. Berbagai pengaduan warga masyarakat tentang pelayanan kesehatan disampaikan melalui berbagai media termasuk diskusi publik yang melibatkan staf Dinas Kesehatan.

Di sektor pendidikan sudah terjalin relasi yang baik dengan LSM dan komunitas dampingan. Berbagai pengaduan seperti pungutan liar di berbagai sekolah kini disikapi oleh dinas dengan menyusun Rancangan Perda Penyelenggaraan Pendidikan untuk menghindari sekolah yang menerapkan dana di luar regulasi yang sudah dibuat. Pengaduan-pengaduan warga di antaranya pengaduan yang dihimpun oleh komunitas dampingan direspon dinas pendidikan dengan rutin hadir dalam diskusi publik dengan warga masyarakat. Keluhan masyarakat baik melalui *sms center* maupun pengaduan tersebut direspon oleh Dinas Pendidikan pada saat hadir dalam diskusi publik baik di kantor PIAR maupun di radio atau media lainnya.

Kerja sama Dinas Pendidikan dan PIAR dalam pemantauan penerimaan siswa baru penting dilakukan. Tahun lalu warga masyarakat mengadu karena anaknya tidak diterima di sekolah favorit padahal sekolah favorit terbatas jumlah siswanya. Menurut penuturan salah seorang Kabid Dinas Pendidikan, para orang tua mengadu ke DPRD kemudian dewan menyampaikan aduan ke Dinas Pendidikan berkaitan dengan banyaknya orang tua yang protes karena anaknya tidak diterima di SMA favorit. Dinas berpatokan pada SPM

bahwa siswa SMA per kelas jumlahnya hanya 36. Tapi dewan memaksa dinas harus menerima aspirasi warga masyarakat, akhirnya jumlah siswa ditambah dari 36 per kelas menjadi lebih dari 45 siswa per kelas. Hal ini menyalahi SPM tapi dinas tidak bisa berbuat apa-apa karena tekanan dewan. Tahun ini PIAR dan Dinas Pendidikan bekerja sama memantau sistem penerimaan siswa baru salah satunya untuk menghindari kejadian yang sama berulang kembali. Selain itu pemantauan juga dilaksanakan karena saat ini sistem penerimaan siswa SMA menggunakan sistem *online*, merupakan sistem baru di sekolah menengah di Kota Kupang.

Di Malang, ada tahap awal, hubungan MCW dengan pihak pemberi layanan bisa dikatakan mengalami hambatan psikologis karena selama ini MCW dikenal sebagai OMS yang bergerak di isu anti korupsi. Melalui sosialisasi pentingnya pelayanan publik yang berkualitas bagi warganya, MCW mulai dapat diterima oleh kalangan pemerintah kota. Oleh karena itu ketika menjelang akhir program MCW menyelenggarakan loklatih Standard Pelayanan Publik, peserta dari pihak pemberi layanan bersedia hadir dan mengikuti keseluruhan kegiatan. Hasilnya Dinas Adminduk telah menyelesaikan SPP mereka meskipun saat ini sedang dalam proses menyusun SOP.

Hubungan Dinas Adminduk dan komunitas warga yang difasilitasi oleh MCW telah membuahkan hasil yaitu selesainya Standar Pelayanan Publik (SPP) dibuat secara internal meskipun belum Konsultasi Publik. Saat ini mereka sedang menunggu Peraturan Pemerintah yang mengatur UU Adminduk yang baru. Kerja sama dengan Dinas Adminduk berlangsung lama sejak awal program hingga menjelang berakhirnya program, pertama, pihak Dinas Adminduk bersedia hadir ke komunitas warga untuk memberi penjelasan tentang prosedur pengurusan surat-surat Adminduk. Kedua, pengaduan warga dari sarana prasarana yang terbatas hingga jumlah hari pengurusan direspon oleh dinas dengan baik. Contohnya, kritik warga terhadap terbatasnya ruang duduk di kecamatan atau kelurahan, direspon dinas dengan menyediakan tempat duduk di tempat pelayanan tersebut. Ketiga, keterlibatan dalam loklatih SPP dan disusunnya draf SPP yang kemudian ditindaklanjuti dinas dengan menyusun SOP.

Saat ini proses pengurusan akta kelahiran hanya dibutuhkan waktu empat hari seiring dengan digunakannya komputer dalam proses registrasi akta kelahiran. Sebelumnya semua akta kelahiran ditulis melalui buku register yang membutuhkan waktu lama. Untuk pengurusan atau pembaharuan kartu Keluarga (KK) diperlukan waktu

lebih lama terutama ketika banyak pemohon yang membutuhkan pembaharuan KK sedangkan tanda tangan harus dilakukan oleh kepala dinas secara langsung. Penggantian pencatatan manual ke komputer ini merupakan langkah Dinas Adminduk dalam memberi pelayanan publik yang lebih baik bagi warga masyarakat.

Dinas Kesehatan juga memberi respon yang baik sehubungan banyaknya pengaduan warga tentang pelayanan kesehatan terutama untuk warga miskin yang tidak menerima Jamkesmas dan Jamkesda. Dinas Kesehatan memberi kesempatan warga bukan penerima Jamkesmas dan Jamkesda untuk mengurus Surat Keterangan Miskin (SKM) dari tingkat RT hingga kecamatan sebelum disampaikan ke Dinas Kesehatan. SKM ini berfungsi sebagai dokumen yang menunjukkan bahwa mereka akan dibiayai oleh Pemerintah Kota ketika sakit dan dirawat di fasilitas kesehatan kota Malang.

Di Sinjai, kebijaksanaan (responsivitas SKPD dan unit layanan) tidak sesubur kebijaksanaan yang terjadi di Bandar Lampung, Pekalongan, Malang, Surakarta dan Kupang. Namun Sinjai melakukan lompatan kebijakan dengan menghadirkan Perda Pelayanan Publik. KOPEL dan FPMS selama ini telah melakukan advokasi di tingkat kebijakan yaitu dengan mendorong lahirnya Perda No.03/2013 tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Sinjai. Berbagai masukan dari warga masyarakat, kalangan LSM, media, dihimpun dan menjadi masukan dalam proses penyusunan perda tersebut. Kertas rekomendasi yang disusun FPMS juga berisi masukan untuk penyusunan Rancangan Perda Pelayanan Publik. Saat ini FPMS-KOPEL sedang melakukan advokasi penyusunan Raperda Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan, Raperda Bantuan Hukum Masyarakat Miskin, dan Raperda Revisi atas Perda Pembebasan Biaya Pendidikan.

Diskusi mengenai kebijakan-kebijakan selalu rutin dilakukan oleh FPMS-KOPEL dengan Sekretaris Daerah. Langkah ini diambil karena di tataran kebijakan, pimpinan daerah lebih cepat memberikan respon dibandingkan di tataran SKPD. Meskipun demikian bukan berarti advokasi ke SKPD atau pihak pemberi layanan tidak membuahkan hasil. Advokasi ke pihak pemberi layanan tetap dilakukan meskipun responnya lambat atau bahkan tidak direspon. RSUD merupakan SKPD yang cepat merespon dorongan pelayanan publik yang baik bagi warganya, yaitu diluncurkannya *sms* aduan. Setiap *sms* yang masuk langsung dibalas pihak RSUD. FPMS pernah beberapa kali meminta informasi melalui *sms* aduan RSUD, baik pagi, siang, sore, malam, dan selalu dibalas pihak RSUD. Hal ini memperlihatkan bagian informasi RSUD bekerja selama 24 jam.

Sekretaris Daerah menuturkan bahwa Kabupaten Sinjai berupaya memberi pelayanan publik bagi warganya dengan baik dan membuka ruang partisipasi warga untuk terlibat dalam perencanaan kebijakan pelayanan publik, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kinerja pelayanan publik. Selama ini FPMS-Kopel membangun jaringan dalam melakukan pengawasan pelayanan publik dengan membuka posko pengaduan melalui FPMS sekaligus melakukan advokasi. Sekretaris Daerah mengakui peran itu namun juga menyatakan bahwa sumber daya para pemberi layanan juga perlu ditingkatkan. Secara umum, Sekda menilai bahwa pelayanan publik di Sinjai sudah lebih baik dari sebelumnya, seperti dituturkannya:

“ ... dalam pelayanan publik, kita juara empat se-Sulsel. Hanya karena Perdanya itu yang terlambat. Seandainya Perdanya kita ada ... saya percaya ... saya tidak menganggap kita di atas dengan daerah lain ... Kalau bantuan hukum, Perda sedang proses ... Hanya saya berharap ke depan bantuan hukum untuk masyarakat miskin ini yang kita harus sinergi dulu dengan pemerintah pusat ... dengan bantuan hukum yang ada di pengadilan untuk masyarakat tidak mampu juga. Pelayanan publik kita sudah baik. Kesehatan gratis bagian dari itu. Perdanya kita sesuaikan dengan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JKM). Walaupun sebenarnya kita harus mengakui pola Jamkesda masih lebih baik dari JKM. Perbedaannya di JKM orang tidak bisa naik tingkat, kalau di Jamkesda tinggal bayar selisih. Di situ bedanya. Jadi kalau orang naik tingkat hilang haknya ... Masyarakat tidak ada lagi yang membayar iuran walaupun ini sebenarnya beban berat ... 20-an miliar lebih per tahun dari APBD. Ini berlaku tahun ini tahun 2014 ini kita sudah anggarakan ...”

Di Kupang, perubahan pelayanan publik merupakan hal yang membanggakan. Meskipun pemerintah tidak secara langsung mengakui bahwa PIAR mempunyai peran di ranah itu, namun PIAR dan komunitas dampingan percaya bahwa pemerintah kota perlu didorong untuk menghargai hak-hak warga sebagai penerima layanan. Untuk itu pemerintah kota perlu melakukan perbaikan pelayanan publik di berbagai bidang agar kualitas pelayanan meningkat. Berikut tutur koordinator program:

“ ... hanya dari sisi kita mau mengklaim ini adalah intervensi PIAR kita juga nggak berani ketika mereka me-launching

program mereka, mereka tidak mengatakan karena apa, apakah ini karena apa yang disampaikan PIAR atau tidak. Tetapi kita hanya merasa bangga bahwa sedikit yang kita sampaikan itu mendorong adanya suatu perubahan. Itu yang kita lihat bahwa ada banyak hal berubah di kota, perizinan saja mereka sudah mulai secara rutin membuat yang namanya pengawasan secara internal, dan juga memberikan kuesioner yang selalu diberikan pada orang yang diberi layanan, namanya kuesioner kepuasan pelayanan. Jadi siapa yang mengurus izin di situ, dia keluar, nanti ada bagian terakhir yang dikasih kuesioner, tolong minta waktu isi, disuruh mengisi, dikembalikan lagi ...”

PIAR merasakan perbedaan penerimaan dari pihak pemerintah terhadap kegiatan masyarakat dulu dan sekarang. Jika dulu warga sulit menyampaikan komplain kini lebih terbuka. Hanya saja penanganan dari pihak pemerintah perlu didorong terus-menerus agar tidak berhenti pada komplain saja tapi berimplikasi pada tindak lanjutnya. Demikian tutur koordinator program:

“ ... Seandainya bicara bahwa yang paling berbeda dulu dan sekarang, misalnya ... kalau yang awal itu memang kita dari NGO khususnya PIAR mau mendapatkan dukungan partisipasi atas kegiatan dan menerima kita menyampaikan komplain aja susah, tapi sekarang beda, paling tidak, partisipasi, kolaborasi kita untuk mendukung kegiatan-kegiatan publik sudah cukup baik. Kita sudah sering diundang untuk diskusi bagaimana melakukan pemetaan pendidikan, itu sudah mulai. Jadi kalau kita lihat langkah yang paling maju sebenarnya di situ. Belum sampai pada level mengubah kebijakan. Karena memang PIAR ini masih dilihat sebagai pihak yang memantau secara represif, mungkin di waktu awalnya. Tapi kita sudah mulai membuka diri, membangun kolaborasi bersama khususnya dengan pemerintah kota, akhirnya mereka juga bisa terima, ternyata PIAR bisa membuka diri. Tapi dari sisi kita, kita juga berpikir sebenarnya mereka juga tidak mau membuka diri. Tapi ya syukurlah, itu perubahan yang paling nampak sebelum dan sesudah. Kita sudah mulai ada kolaborasi, mereka juga sudah mau membuka diri. Kita juga sudah mulai ikut terlibat dalam pemantauan pelayanan publik. Itu kaitannya dengan bagaimana proses kampanye pelayanan publik...”

BAB VII

Modalitas untuk Keberlanjutan



BAB VI

Modalitas untuk Keberlanjutan

Setiap prakarsa program, seperti Program SIAP II, selalu menghadirkan tantangan keberlanjutan pada titik ujung. Ada sebuah pertanyaan, apakah komunitas warga dan organisasi masyarakat sipil semakin kuat dan terus-menerus melakukan advokasi kebijakan dan pengaduan pelayanan publik setelah tidak memperoleh pendampingan? Apakah ruang publik yang demokratis, partisipasi, pertautan warga terus-menerus akan berlanjut menantang akuntabilitas pemerintahan daerah?

Pertanyaan itu sudah saya lontarkan ketika saya berdiskusi dengan komunitas warga di Bandar Lampung dan Surakarta. Mereka berkomitmen tetap merawat komunitas warga dan melakukan pengaduan kepada unit layanan, seraya membentuk wadah organisasi yang lebih besar pada skala daerah. Di Bandar Lampung, komunitas warga mampu bergerak secara mandiri melakukan pendampingan warga yang bermasalah dengan pelayanan publik. Bahkan komunitas Ikatan Pemuda Peduli Pelayanan Publik (IPPLP) kini berkembang menjadi organisasi rakyat yang melintasi batas-batas wilayah, bekerja mandiri yang menjadi pusat pengaduan warga, tidak hanya masalah pelayanan publik bahkan persoalan-persoalan kecil di sekitar warga, warga mau mengadukan ke IPPLP dan IPPLP mampu membantu memediasi pihak yang berkonflik. Di Surakarta, setiap komunitas warga terus akan berjuang karena apa yang diperjuangkan menyangkut kepentingan mereka sehari-hari. Sejumlah organisasi yang melintasi batas wilayah dan beranggotakan multi aktor seperti JARPUK, MPPS maupun FKPP mempunyai kekuatan dan sumber daya yang memadai untuk tetap berlanjut, mengisi ruang-ruang publik dan menantang akuntabilitas pelayanan publik. Baik di Bandar

Lampung maupun Surakarta, beragam komunitas warga tengah berproses membentuk Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3), sebagai wadah yang lebih besar dan terbuka untuk merawat ruang-ruang partisipasi, kontrol publik terhadap pemerintah lokal, serta menantang akuntabilitas pelayanan publik.

Komitmen dan upaya serupa untuk merawat keberlanjutan juga ditemukan di Pekalongan, Malang, Sinjai dan Kupang. Di Pekalongan, para pegiat komunitas warga tetap mempertahankan organisasi mereka, sekaligus akan masuk ke berbagai institusi di level kelurahan dan kota. Untuk komunitas warga yang bekerja di kelurahan, anggotanya didorong masuk sebagai pengurus LPM atau lembaga kemasyarakatan lain agar dalam memantau dan melakukan pengawasan pelayanan publik di tingkat kelurahan sekaligus menggalang dan memperkuat komunitas untuk melakukan advokasi ke pemberi layanan yang lebih tinggi. Komunitas warga yang mempunyai relasi dengan lembaga di tingkat kota dapat melebur dan menghimpun kekuatan dalam lembaga di tingkat kota tersebut dalam melakukan advokasi maupun menerima pengaduan masyarakat. Contohnya, Komunitas Al Khoiriyah adalah komunitas yang anggotanya juga menjadi anggota Fatayat NU di tingkat kota. Fatayat NU di tingkat kota terdiri dari anggota di tingkat ranting-ranting. Pengaduan warga dan advokasi dapat dimulai dari Fatayat ranting yang akan berelasi dengan Fatayat kota jika diperlukan advokasi hingga di tingkat kota. Sebelum mengenal pelayanan publik yang dipromosikan PATTIRO, para pengurus Al Khoiriyah sudah bekerja dalam menerima pengaduan warga dan melakukan audiensi dengan berbagai pihak baik narasumber dari akademisi, kalangan pemerintah maupun pihak-pihak lain, untuk mendiskusikan berbagai hal atau persoalan yang dijumpai dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Sementara komunitas buruh yang tergabung dalam Formapp, KBP3, dan KPBN (Komunitas Perempuan Buruh Nelayan) melakukan pemantauan dan pengawasan pelayanan publik dalam payung SPN (Serikat Pekerja Nasional) Kota Pekalongan. Di dalam SPN dibuka divisi Kebijakan Publik yang akan berfungsi sebagai posko pengaduan dan wadah melakukan advokasi hingga tingkat kebijakan. Meskipun demikian komunitas-komunitas tersebut tetap melakukan aksi dari bawah untuk menerima pengaduan warga, melakukan pendampingan pada warga dan anggota komunitas, dan melakukan advokasi ke pihak pemberi layanan. Komunitas Buruh Peduli Pelayanan Publik (KBP3) tetap melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pelayanan publik yang mereka dapatkan dan melakukan advokasi melalui komunitas ini.

Di Malang, MCW akan tetap melakukan pendampingan pada komunitas dan warga untuk isu pelayanan publik dan isu-isu lainnya, juga melakukan kampanye, menyelenggarakan forum warga dan advokasi, meskipun frekuensi penyelenggaraan berkurang. Di pihak komunitas warga, terutama mereka yang sudah mandiri, berdasarkan pengalaman akan mampu menjalankan pengaduan dan advokasi secara mandiri, apalagi ada dua kelompok yang sudah membentuk koperasi sebagai bagian dari penggalangan dana operasional kegiatan. Ke depan, MCW tetap memfasilitasi jika kelompok dampingan mandiri tersebut memerlukan dukungan dengan dana operasional MCW sendiri yang memiliki bidang usaha penerbitan di mana sebagian keuntungan dialokasikan untuk dana operasional kegiatan MCW.

Di Sinjai, ada dua jalan yang akan ditempuh untuk merawat keberlanjutan. *Pertama*, menjaga *trust* dengan Pemda yang telah membuka ruang partisipasi bagi warga masyarakat agar memperoleh pelayanan publik yang maksimal. *Kedua*, komunitas warga harus mampu merawat dan memelihara jaringan mereka melalui FPMS tanpa fasilitasi pendanaan dari mana pun. Dari sisi kelompok warga, KOPEL optimis mereka mampu memperkuat diri. Buktinya kelompok-kelompok itu sebagian sudah terbentuk sejak 2005 melalui Parlemen Grup. Ketika bergabung dalam Program SIAP II, sebagian komunitas warga mampu memainkan peran sebagai jembatan antara warga dengan DPRD atau kegiatan panggung demokrasi lain. Panggung demokrasi adalah kegiatan dialog anggota dewan dengan warga masyarakat. Melalui FPMS, Kopel percaya kelompok dampingan dapat bekerja sama menyuarakan isu warga berkaitan dengan pelayanan publik yang tidak maksimal. FPMS akan mempertahankan relasi dengan kalangan media. Media selalu memberitakan peristiwa tidak maksimalnya pelayanan publik di kabupaten ini terutama peristiwa yang sedang di advokasi FPMS, bahkan penyimpangan keuangan yang dilakukan para pemberi layanan.

Komitmen merawat dan melanjutkan gerakan komunitas warga juga terjadi di Kota Kupang. PIAR tentu tidak akan melakukan pendampingan sejumlah 12 komunitas warga satu per satu. Karena itu PIAR memfasilitasi pembentukan *Freepublik* sebagai bagian atau strategi keberlanjutan program. Sejumlah 12 komunitas warga bergabung dalam Freepublik sebagai satu wadah untuk terus-menerus melakukan pemantauan dan advokasi ke pemberi layanan, menghimpun pengaduan, menyampaikan ke pemberi layanan agar sistem pemantauan berjalan terus walaupun program ini berakhir.

Pada saat yang sama PIAR akan terus menerus berdampingan dengan *Freepublik* untuk mengisi ruang-ruang publik yang demokratis, melakukan kontrol publik, advokasi kebijakan dan pengaduan pelayanan publik.

Pelajaran apa yang bisa diambil dari kisah itu? Pengetahuan, kesadaran, keberanian dan kebiasaan baru dalam hal melakukan pengaduan, telah menjadi energi besar bagi warga untuk terus-menerus menyampaikan pengaduan kepada unit-unit pelayanan publik. Warga secara individual berpotensi besar melakukan pengaduan secara berkelanjutan. Namun pengaduan secara individual tidak cukup kuat berhadapan dengan pemerintah daerah dan unit pelayanan publik. Baik pengaduan maupun advokasi kebijakan pelayanan publik akan kuat dan efektif jika dilakukan oleh OMS. Karena itu tantangan terbesar terletak pada keberlanjutan organisasi.

Komitmen berbagai OMS sangat penting tetapi tidak cukup sebagai energi untuk merawat keberlanjutan. Selain komitmen itu, kepentingan dan bentuk organisasi juga sangat menentukan, apakah organisasi akan berlanjut dan berhenti. Komunitas warga berbasis wilayah mudah rapuh karena mereka harus melayani banyak isu dan kepentingan warga, sebab energi melawan komunitas warga juga terbatas. Sementara OMS berbasis isu mempunyai cakupan gerakan yang lebih luas dan mampu mempengaruhi ruang publik dan kebijakan daerah, tetapi organisasi yang cenderung elitis ini mulai meninggalkan berbagai bentuk pengaduan berskala kecil yang datang setiap hari. Sebaliknya komunitas atau organisasi yang berbasis identitas (parokhial) cenderung menghabiskan energinya untuk kepentingan internal mereka, yang kurang menaruh perhatian pada isu-isu publik.

Keterbatasan pada tiga jenis komunitas warga dan OMS ini bisa diatasi jika tumbuh OMS yang berbasis kepentingan. OMS berbasis kepentingan seperti serikat buruh atau serikat nelayan pada umumnya mempunyai ikatan sosial yang kuat karena kesamaan kepentingan, mempunyai basis keanggotaan yang lebih besar dan bertingkat (dari desa/kelurahan, kecamatan hingga kabupaten/kota), serta berkepentingan langsung dengan kebijakan pemerintah. Organisasi semacam ini lebih kuat dalam mengawal pengaduan pelayanan publik (beragam pelayanan) dan advokasi kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Kisah Reformasi

Kalau hanya menyaksikan komitmen normatif, tentu cerita tentang keberlanjutan sudah sampai di sini. Buku ini berupaya melampaui komitmen normatif para OMS mitra dan komunitas warga, sekaligus berupaya menganalisis konteks politik yang membentuk keberlanjutan atau kemandekan gerakan warga. Pada dasarnya pertanyaan tentang keberlanjutan serupa (meski lebih kecil) dengan dinamika pasca reformasi. Apakah reformasi yang dihasilkan pada periode tertentu akan semakin kuat dan berkelanjutan, atau sebaliknya akan mengalami erosi atau pembalikan reformasi? Eric M. Patashnik (2008), misalnya, telah memberikan kontribusi yang berharga dalam menganalisis dinamika pasca reformasi, sebagaimana tersaji dalam tabel 7.1. Patashnik membuat tipologi dinamika pasca reformasi dengan dua variabel penting: identitas dan afiliasi kelompok serta investasi kelompok. Identitas dan afiliasi kelompok ia bagi menjadi dua: stabil (Identitas dan afiliasi kelompok relatif stabil, banyak pengikut memiliki preferensi kebijakan yang sama) dan cair (kelompok-kelompok baru muncul, koalisi cepat berubah, kohesi kelompok kepentingan lemah). Investasi kelompok ia bagi menjadi dua, yakni investasi sederhana dan investasi ekstensif. Investasi sederhana berarti aktor-aktor sosial politik gagal melakukan investasi berskala besar; ditambah dengan adaptasi organisasional untuk melakukan reformasi sangat minimal. Investasi ekstensif berarti kelompok-kelompok membuat investasi berskala besar, sering berbentuk investasi spesifik yang tinggi berbasis pada harapan bersama bahwa reformasi akan berlanjut.

Interaksi dua variabel itu menghasilkan empat tipe dinamika pasca reformasi. Kuadran I adalah pembalikan reformasi, atau reformasi berbalik mundur ke posisi *status quo* sebelum terjadi reformasi. Hal ini terjadi karena identitas dan afiliasi kelompok stabil (banyak pengikut memiliki preferensi kebijakan yang sama), tetapi hanya didukung oleh investasi yang sederhana. Para pelopor reformasi gagal melakukan investasi politik berskala besar; dan pada saat yang adaptasi organisasional untuk melakukan reformasi sangat minimal.

Kuadran II adalah erosi reformasi, yaitu reformasi ibarat istana pasir, yang pelan-pelan luntur, merosot dan gagal. Erosi reformasi bisa terjadi ketika para pelopor reformasi gagal melakukan investasi politik berskala besar; dan pada saat yang sama adaptasi organisasional untuk melakukan reformasi sangat minimal. Di sisi

lain juga disebabkan oleh identitas dan afiliasi kelompok yang cair, di mana kelompok-kelompok baru muncul, koalisi cepat berubah, serta kohesi kelompok kepentingan lemah. Situasi yang cair ini fragmentasi kepentingan beragam aktor baru, yang tidak semua berkepentingan untuk memperjuangkan reformasi.

Kuadran III adalah reformasi yang kokoh dan berkelanjutan. Ini yang saya sebut *smart reform* atau *institutionalized reform* dalam bab 6. Reformasi ini ditandai dengan investasi yang ekstensif, yakni kelompok-kelompok membuat investasi berskala besar, sering berbentuk investasi spesifik yang tinggi berbasis pada harapan bersama bahwa reformasi akan berlanjut. Juga didukung dengan identitas dan afiliasi kelompok yang relatif stabil, tanpa disertai dengan kehadiran kekuatan baru yang membawa kepentingan baru dan *fragmented*. Meskipun telah berganti kepemimpinan atau rezim, tetapi kepemimpinan baru tetap menjalankan dan melanjutkan reformasi, sebagai buah investasi besar pada periode sebelumnya.

Tabel 7.1
Dinamika Pasca Reformasi

Investasi Kelompok	Identitas dan Afiliasi Kelompok	
	STABIL (Identitas dan afiliasi kelompok relatif stabil, banyak pengikut memiliki preferensi kebijakan yang sama)	CAIR (Kelompok-kelompok baru muncul, koalisi cepat berubah, kohesi kelompok kepentingan lemah)
SEDERHANA (Aktor-aktor sosial politik gagal melakukan investasi berskala besar; adaptasi organisasional untuk melakukan reformasi sangat minimal)	Pembalikan Reformasi	Erosi Reformasi
EKSTENSIF (Kelompok-kelompok membuat investasi berskala besar, sering berbentuk investasi spesifik yang tinggi berbasis pada harapan bersama bahwa reformasi akan berlanjut)	Reformasi kokoh dan berkelanjutan	Rekonfigurasi, hasil reformasi ditata ulang

Sumber: Eric M. Patashnik, *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

Kuadran IV adalah rekonfigurasi atas reformasi. Reformasi di tata ulang oleh rezim atau kepemimpinan baru. Meskipun reformasi ini menghasilkan investasi yang besar dan ekstensif, tetapi tidak didukung oleh identitas dan afiliasi kelompok yang stabil, melainkan muncul kelompok-kelompok baru dengan beragam kepentingan dan *terfragmentasi*. Pergantian rezim memungkinkan hadir aktor-aktor baru yang tidak nyaman dengan warisan reformasi rezim sebelumnya, sehingga mereka menata ulang reformasi. Produk-produk kebijakan masa sebelumnya dirombak ulang.

Terus terang saya belum berani memberikan contoh empirik tentang pengalaman daerah dengan tipologi pasca reformasi di atas. Ada sebuah pertanyaan, apa dan bagaimana kabar daerah-daerah inovatif (seperti Aceh Barat Daya, Solok, Tanah Datar, Musi Banyuasin, Tanah Bumbu, Luwu Utara, Sumedang, Kebumen, Purbalingga, Sragen, Bantul, Yogyakarta, Surakarta, Makassar, Gianyar, Jembrana, Tuban, Lamongan, Blitar, dan lain-lain). Apakah di daerah-daerah itu terjadi pembalikan reformasi, erosi reformasi, rekonfigurasi reformasi, atau reformasi tetap kokoh dan berkelanjutan? Pertanyaan ini merupakan *puzzle* yang menarik dan menantang. Relevansi tipologi itu perlu diuji secara empirik dengan melakukan penelitian lapangan di daerah-daerah tersebut.

Namun dalam buku *Daerah Inklusif* (2013), saya telah menengarai bahwa selama satu dekade (2000-2010) merupakan era “musim semi” reformasi, tetapi pasca 2010 telah terjadi pergeseran menjadi “musim gugur” reformasi karena pergantian rezim melalui pilkada. Setidaknya ada gejala yang bisa ditunjukkan, bahwa cerita inovasi di daerah-daerah itu kini tidak terdengar lagi dari media maupun penelitian. Sekarang yang menjadi teladan menonjol adalah Kota Bandung dan Kota Surabaya. Sementara Sragen dan Jembrana, yang dulu paling kondang, sekarang tidak lagi terdengar ceritanya. Bahkan pasca lengser 2010 Bupati Untung Wiyono (Sragen) dan Bupati I Gede Winasa (Jembrana) menjadi pesakitan rezim yudikatif.

Harapan dan Masa Depan Program SIAP II

Para pegiat Program SIAP II tentu mempunyai harapan untuk memperkuat dan mewujudkan reformasi yang kokoh dan berkelanjutan. Secara empirik mereka telah melakukan investasi politik (meskipun belum besar dan masif), antara lain dengan cara: (a) perluasan (*scaling up*) organisasi aksi kolektif; (b) infiltrasi ke dalam organisasi-organisasi formal yang eksis; (c) merawat komunikasi dan kerja sama dengan SKPD maupun unit penyedia layanan publik; serta (d) memainkan politik representasi baik merebut posisi politik di DPRD maupun berkoalisi dengan para anggota parlemen lokal.

Keempat agenda itu sebenarnya merupakan modalitas politik penting bagi reformasi inkremental yang digerakkan dari bawah oleh masyarakat, seperti saya telah sajikan dalam bab 6. Artinya aksi kolektif, jaringan sosial, koalisi, representasi, komunikasi, edukasi publik, dan *engagement* menjadi kekuatan atau modalitas politik untuk merawat ruang-ruang demokrasi dan memperkokoh hasil-hasil reformasi secara berkelanjutan. Modalitas ini terus akan menguat dan berlanjut jika melihat komitmen para pelaku Program SIAP yang sudah saya uraikan sebelumnya.

Jika investasi politik sudah memadai dan akan semakin kuat, maka tantangan penting adalah pada sisi identitas dan afiliasi kelompok. *Pertama*, ada tantangan perubahan rezim pada tahun-tahun mendatang akibat dari proses elektoral dalam pilkada. Menurut para penganjur teori *political reclaiming*, jaringan OMS diharapkan melakukan konsolidasi politik secara solid untuk memainkan politik representasi atau aliansi dengan kandidat yang berpihak pada reformasi pelayanan publik. Tetapi kalangan OMS tidak solid, alias terfragmentasi, karena perbedaan garis politik parokhial (kekerabatan, pertemanan, keagamaan, kesukuan, aliran, dan sebagainya), maka politik representasi akan mengalami kesulitan.

Kedua, mutasi besar-besaran dalam tubuh SKPD yang menghadirkan pejabat baru, sehingga sering merisaukan dan menyulitkan OMS, karena OMS harus memulai *engagement* dari titik nol kembali. Kerisauan ini selalu muncul sebab pendekatan OMS masih sebatas pada egensi-personal ketimbang pendekatan struktur-institusional. Bagi daerah yang telah melahirkan reformasi kebijakan, atau perubahan struktur-institusi, mutasi besar tidak harus menjadi

kerisauan. Siapapun pejabatnya, pasti akan tunduk pada struktur-institusi baru yang terlembaga dalam Perda hingga SOP. Jika harus bertautan kembali dengan pejabat baru, tentu itu merupakan seni dan permainan yang harus dijalani oleh OMS. Sementara, OMS yang baru bergerak pada level agensi-personal, maka hal itu harus dilanjutkan dengan peningkatan pada level struktur-institusi, yakni perubahan kebijakan. Namun hal ini juga tidak harus dirisaukan, sebab eksistensi komunitas warga, jaringan OMS, maupun ruang-ruang demokratis yang selalu bergetar akan menjadi kekuatan untuk reformasi kebijakan dan transformasi struktural-institusional.

Ketiga, tantangan menjaga stabilitas dan soliditas OMS. Satu per satu aktor-aktor lama pergi meninggalkan dunia OMS, sementara kaderisasi tidak berjalan dengan baik, tentu akan melumpuhkan OMS. OMS juga akan lumpuh ketika ada aktor-aktor baru hadir dalam dunia OMS yang belum tentu mempunyai visi dan orientasi yang sama, sebaliknya mempunyai kepentingan baru menjadi penumpang gelap.

Tantangan lain yang penting dalam hal ini adalah hijrahnya para aktivis menjadi politisi. Selama beberapa tahun terakhir, hijrah aktivis ke politisi ini menjadi fenomena baru yang mewadahi di seluruh Indonesia. Marcus Mietzner (2013), misalnya, telah melakukan studi tentang representasi aktivis ke dalam DPR pada pemilu 2009, yang berjumlah 37 orang (setara 7% dari total 560 anggota DPR), lebih besar dari 2% mantan tentara dalam DPR. Dari 37 anggota politisi-aktivis itu, Marcus membagi menjadi 3 kategori. *Pertama*, politisi-aktivis yang berorientasi pada karir, yakni mencari kedudukan dan kekayaan ekonomi. Dengan kalimat lain, aktivis hijrah menjadi politisi DPR dalam rangka mencari kerja. *Kedua*, politisi-aktivis berorientasi politik, yang memupuk kekuasaan atas dirinya sendiri dan untuk partainya. Kedua kelompok ini mempunyai kesamaan. Mereka terjebak (kooptasi) dalam pragmatisme dan patronase politik, termasuk dalam pencarian dana melalui cara yang tidak transparan dan tidak akuntabel. *Ketiga*, kelompok politisi-aktivis yang berorientasi pada perubahan dan demokrasi. Mereka tidak terjebak dalam korupsi dan patronase politik sebagaimana dilakukan oleh kelompok pertama dan kedua, namun kelompok reformis ini tidak mampu mendorong perubahan besar, kecuali hanya mendorong sebagian produk legislasi yang mengarah pada reformasi. Kekuatan ini tidak mampu mendobrak “demokrasi patronase” yang terbangun di Indonesia pasca-Soeharto.

Kisah hijrah dari aktivis ke politisi, atau yang saya sebut sebagai *political reclaiming*, itu bisa menjadi pelajaran penting bagi OMS. Jika kelak para aktivis OMS, termasuk pelaku Program SIAP II, hijrah ke dunia politik menjadi politisi-aktivis yang berorientasi karir dan politisi-aktivis berorientasi politik, maka hal itu merupakan kerugian besar bagi gerakan OMS dan demokratisasi lokal. Ini adalah tantangan baru bagi OMS, selain ada tantangan dalam merawat *citizen engagement*.

Biodata



Sutoro Eko, lahir di Sukoharjo, 27 November 1969. Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 1993, dan sekarang sedang dalam proses penyelesaian program doktor Ilmu Politik di UGM, dengan menulis disertasi ***DRAMA REFORMASI: Kejayaan dan Keruntuhan Bupati I Gede Winasa di Jembrana***. Toro, demikian panggilan akrabnya, mengajar di Jurusan

Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD" Yogyakarta, dan juga pegiat Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). Melakukan kejian dan advokasi desa merupakan panggilan dan profesi Toro, sedangkan mengkaji demokrasi, pemerintahan lokal dan masyarakat sipil merupakan *hobby* yang ia senangi karena terkait dengan studi ilmu politik dan pemerintahan yang ia tekuni. *Hobby* ini antara lain teraktualisasikan dengan menulis buku bersama YAPPIKA dengan judul *Masyarakat Sipil Mendemokrasikan Daerah: Pelajaran Dari Aceh* (2009), dan bersama Afrizal Tjoetra di Aceh Development Fund (ADF) menulis buku *Masyarakat Sipil dan Pembangunan Perdamaian Aceh* (2012). Toro juga menulis buku *DAERAH INKLUSIF: Pembangunan, Demokrasi Lokal dan Kesejahteraan* (IRE, 2013).



YAPPIKA (Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia), adalah sebuah organisasi non-pemerintah yang bergiat mewujudkan masyarakat sipil yang demokratis & mandiri untuk memperjuangkan hak-haknya.

YAPPIKA didirikan tahun 1997 sebagai kelanjutan dari Yayasan Persahabatan Indonesia-Kanada yang telah ada sejak tahun 1991. YAPPIKA memiliki kompetensi sebagai Penyedia Layanan Pengembangan Kapasitas OMS, Riset & Advokasi Kebijakan Publik, Evaluasi & Pengkajian Program, Pengkajian Kapasitas Lembaga,