

Hibah Non Pemerintah Internal. Total Biaya Rp. 7.000.000,-

Transparansi Perkembangan Konsep Kebijakan Dalam Pelayanan Publik Oleh Pemerintah Daerah
By:

Taufiqurokhman¹, Andriansyah², Harits Hafid³

^{1,3}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof.Dr. Moesopo (Beragama), jalan
Hanglekir I Nomor 8 Jakarta.

Email:

taufiqurokhman@dsn.moestopo.ac.id¹ dan andriansyah@dsn.moestopo.ac.id³

Abstraksi

Keterbukaan dalam perkembangan pengambilan kebijakan menjadi keharusan dalam pemerintah daerah guna melaksanakan pelayanan publik yang baik sesuai dengan Good Governances. Tujuan penelitian adalah melihat perkembangan konsep administrasi ke administrasi public dalam pelaksanaan keputusan pemerintah daerah. Sehingga keterbukaan sebuah kebijakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat menghasilkan kepuasan terhadap pelayanan public untuk masyarakat luas. Metodology penelitian menggunakan kualitatif dengan pendekatan deskriptif terhadap permasalahan keterbukaan perkembangan kebijakan dalam pelayanan public oleh pemerintah daerah. Hasilnya, masyarakat dapat menikmati dan merasakan adanya keterlibatan partisipasi dalam sebuah proses pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah daerah. Dasar hukum atas pengambilan pelaksanaan kebijakan public oleh pemerintah adalah adanya azsa desntralisasi yaitu pemberian otonomi daerah untuk pemerintah daerah. Seperti dijaminin dalam Undang-undang Nomor 32/2004 pasal 14 terhadap urusan wajib pemerintah daerah.

Key Word: *Transparansi, Perkembangan Konsep Kebijakan, Pelayanan Publik, Pemerintah Daerah.*

A. Background

Transparansi dalam pengambilan analisa Kebijakan publik yang telah diadopsi dan dilegitimasi oleh pemerintah dan lembaga legislatif, sudah semestinya dilaksanakan melalui sistem administrasi publik, tak terkecuali mengenai kebijakan desentralisasi oleh pemerintah daerah, Abdul Wahab, Solichin, (1997),. Masalah ini dikemukakan oleh Heaphey yang menjelaskan, keputusan-keputusan seringkali tidak dibuat di lapangan dan segala petunjuk pelaksanaan (juklak) serta petunjuk teknis (juknis) selalu berasal dari kantor-kantor pusat departemen. Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah dilaksanakan dalam sistem administrasi publik baik di tingkat Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan kebijakan publik kurun waktu 2001 - 2004 telah dievaluasi kembali dan kedua Undang-Undang tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melihat substansi undang-undang yang baru, terlihat adanya penguatan partisipasi sipil dalam

pengambilan sebuah kebijakan, (Chandra, Eka, dkk. (2003). Sehingga nampak terjadinya perubahan dan improvisasi sehingga otomatis akan membawa perubahan pada tahapan pelaksanaan kebijakan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah, merupakan sebuah langkah inovasi dalam pengambilan kebijakan untuk lebih meningkatkan partisipasi dan pelayanannya, Hatifah Sj. Sumarto. (2004) dan Lalolo, Loina. (2003) akan pentingnya akuntabilitas dari pemerintahan daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang meliputi 16 urusan wajib yaitu : (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; (3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) Penanganan bidang kesehatan; (6) Penyelenggaraan pendidikan; (7) Penanggulangan masalah sosial; (8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; (10) Pengendalian lingkungan hidup; (11) Pelayanan pertanahan; (12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) Pelayanan administrasi penanaman modal; (15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; (16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib tersebut, di dalam ayat (2) Pasal yang sama dijelaskan pula mengenai urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya penulis akan menjelaskan hasil dan diskusi dari konsep administrasi negara perkembangan menjadi sebuah administrasi dan menghasilkan kebijakan publik, Subarsono. (2005) serta adanya paradigma administrasi negara, perkembangan dari administrasi negara ke administrasi publik serta konsep teorinya seperti di bawah ini.

B. Result and Discussions

Penulisan penelitian ini penulis akan lebih melihat dari sisi konsep perkembangan kebijakan publik yang diawali dari perkembangan konsep administrasi negara, kemudian berkembang menjadi administrasi kebijakan publik. Sehingga penulis mengawali hasil penelitian ini akan mengupas tentang konsep administrasi negara, dimana dalam perkembangannya banyak mendapat sorotan dari para ahli terutama dalam penggunaan istilah administrasi negara atau administrasi publik. Hal ini disebabkan adanya pergeseran titik tekan dari Administration of Public ke Administration by Public. Dimana dalam Administration of Public negara sebagai agen tunggal dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan atau pemerintahan.

Konsep ini menekankan fungsi negara atau pemerintahan lebih berfokus public service (pelayanan publik) atau disebut Administration for Public). Sementara Administration by Public menurut Utomo (2008:7) berorientasi bahwa publik demand are differentiated, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada putting the customers in the driver set. Dimana menurut Utomo bahwa determinasi Negara/Pemerintahan tidak lagi merupakan faktor utama atau sebagai driving forces, Edwar III, George C. (1980).

Untuk itu penulis mengemukakan beberapa pengertian dari berbagai ahli tentang istilah administrasi publik. Istilah ini sangat beragam tergantung dari perspektif mana para ahli melihatnya apakah menggunakan istilah Administrasi Negara atau Administrasi Publik: (1)

Administrasi negara ialah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. (Siagian, 1996:8); (2) Douglas dalam Stillman (1992:2) mengemukakan "Public administration is the produced of good and service designed to serve the need of citizen"; (3) Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3), mengemukakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan public; (4) Dubnick and Romzek (1991), Thea practice of public policy administration involves the dynamic reconciliation of various forces in government"s efforts to manage public and program; (6) Menurut John M. Pffifner dan Robert V. Presthus (1960:4,5,6) mengemukakan sebagai berikut: "Public Administration involve the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies. Artinya bahwa administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badanbadan perwakilan politik. Dan "Public Administration may be defined as the coodination of individual and group effort to carry out public policy. It mainly occupied with the dayti work of government. Artinya bahwa administrasi negara dapat didefenisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Selanjutnya penulis akan menjabarkan terhadap paradigm perkembangan administrasi negara yang berkembang menjadi tiga paradigm seperti di bawah ini.

1. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara

Prinsip ilmu pengetahuan itu bersifat nisbi, yaitu dapat berubah atau berkembang kapan dan dimana saja. Perubahan atau perkembangan inilah yang disebut dengan paradigma. Menurut Thomas Kuhn (dalam Keban, 2008:31) mengatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Administrasi Negara sebagai suatu disiplin ilmu tidak terlepas dari perubahan dan perkembangan paradigma itu sendiri.

Perkembangan atau pergeseran paradigma secara garis besar dikemukakan Keban (2008:31), bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, diuraikan sebagai berikut: Paradigma I (1990-1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Adminsitasi. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara legislatif yang bertugas mengekspersikan kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak rakyat. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Senada dengan itu Ibrahim (2009:5), fokus administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasipemerintahan, sedangkan masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik dalam filsafat administrasi, Siagian, Sondang, P, (1996).

Sebagai tonggak sejarah yang dapat dipergunakan sebagai momentum fase paradigma ini ialah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Lenald D. White (dalam Thoha:2010:18), bahwa didalam bukunya Politicus and Administration, Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok tersebut ialah politik dan administrasi sebagaimana yang tertulis dalam judul bukunya. Politik menurut Goodnow harus membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Hal ini dikuatkan oleh Hidayat, Misbah.L. (2007). Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut, Gortner, Harold F. (1984). Dengan demikian pemisahan kekuasaan memberikan

dasar perbedaan antara politik dan administrasi. Badan Legislatif dengan ditambah kemampuan penafsiran dari badan yudikatif mengemukakan keinginan-keinginan negara dan kebijaksanaan formal. Sedangkan badan eksekutif mengadministrasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut secara adil dan tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik. berarti penekanan paradigma I ini adalah pada locus-nya, yakni mempermasalahkan di mana seharusnya administrasi negara ini berada. Jelas disini Gordon dan pengikut-pengikutnya berpendapat (dalam Thoha. 2010:19) bahwa administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Dalam paradigma ini fokus administrasi negara ialah penekanan pada prinsip-prinsip administrasi negara yang dianggap berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Tahun Irfan, M. (1994). menerbitkan bukunya yang berjudul *Principles of Public Administration*. Buku ini merupakan buku teks kedua yang membahas secara penuh dibidang administrasi negara, Presthus, (1960), dan Leonal D.white yang termasuk paradikma pertama. Prinsip-prinsip administrasi negara dikemukakan oleh Willoughby ini memberikan indikasi terhadap trend baru dari perkembangan bidang ini. Sekaligus membuktikan bahwa prinsip-prinsip itu ada dan dapat di pelajari. Dengan demikian, adminisitrator-administrators bisa menjadi ahli dan cakap dalam pekerjaannya kalau mereka mau mempelajari bagaimana menerapkan prinsip-prinsip tersebut. (Thoha:2010:21).

Pada fase paradigma kedua ini terdapat beberapa karya yang menonjol antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2010:22) disebutkan: Mary Parker Foller, menulis *Creative Experience* (1930), Henry Fayol, *Industrial and General Management* (1930), James D. Mooney dan Alan C. Reiley, *Principles of Organization* (1939), dan berbagai tulisan-tulisan lainnya yang megemukakan prinsip-prinsip administrasi negara tersebut.

Analisa Thoha dalam bukunya *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (2008:24) dan Sugandha, Dann. (1989). lebih lengkap mengemukakan bahwa bersamaam dengan timbulnya tantangan terhadap dikotomi tradisional antara politik dan administrasi, maka timbul pula suatu perselihan yang lebih mendasar yakni tentang prinsi-prinsip admnistrasi. Tahun 1946, Herbert Simon mendahului bukunya *Administrative Behavior* menulis suatu artikel dalam *Publik Administartion Revieu*, berjudul " The proverbs of Administration" pada tahun berikutnya, Rober A.

Paradigma ketiga (1950-1970) adalah paradigma administrasi negara sebagai Ilmu Politik. Menurut paradigma ini tidak sepatasnya ada dikotomi antara politik dan administrasi negara karena memang tidak realistis. Dalam konsteks ini, administrasi negara bukannya value free atau dapat berlaku dimana saja tetapi justru dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Paradigma ini menganggap studi administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik, hanya saja berbeda titik beratnya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan kekuatan sosial politik di luar birokrasi, administrasi negara berfokus pada penyusunan kebijakan dalam tubuh birokrasi, tetapi tidak terlepas dari sitem politik yang berlaku. (Ibrahim,2009:6) Terkait dengan itu Thoha, (2010) secara singkat dikatakan bahwa fase paradigma ketiga ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Hal ini dikuatkan oleh John dan Valderama, Camilo. (2001) tentang pentingnya partisipasi masyarakat terhadap negara dalam pengambilan sebah keputusan.

Akan tetapi, konsekuensi dari usaha ini ialah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Itulah sebabnya tulisan-tulisan administrasi negara dalam tahun 1950-an penekanan pembicaraannya pada wilayah kepentingan (area of interest) atau sebagai sinonim dari ilmu politik. Administrasi negara sebagai suatu bidang studi yang dapat diidentifikasi memulai perjalanan yang panjang menurun bukit yang berputar-putar.

2. Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik

Perkembangan ilmu Administrasi Negara akhir-akhir ini telah mengalami pergeseran titik tekan dari Administration of Public ke Administration by Public dimana dalam Administration of Public negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi negara/pemerintahan bertugas sebagai public service (Administration for Public). Sementara Administration by Public berorientasi bahwa publik demand are differentiated, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada putting the customers in the driver set. Dimana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai driving forces. (Utomo, 2008:7).

Dampak pergeseran tersebut menurut Utomo, telah mengakibatkan perubahan makna public sebagai negara, menjadi public sebagai masyarakat. Dengan demikian pendekatan ilmu administrasi negara tidak lagi berorientasi kepada negara tetapi kepada masyarakat atau Customer's Oriented atau Customer's Approach. Dan hal ini menjadi tuntutan perubahan dari government yang lebih menitikberatkan kepada otoritas menjadi governance yang menitikberatkan kepada kompatibilitas di antara para aktornya ialah : Pemerintah, Sektor Swasta dan Masyarakat.

Dikalangan masyarakat istilah Publik Administration selalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan Administrasi Negara. Terjemahan bebas inilah yang sering menimbulkan pertanyaan di kalangan akademisi seiring dengan perubahan masyarakat yang semakin dinamis. Terjemahan bebas ini tentunya dilandasi dengan kondisi faktual yang dilihat dari pengelolaan negara yang berorientasi pada kekuasaan. Orientasi kekuasaan yang dilakukan oleh negara inilah yang telah menimbulkan persepsi tentang pengertian Public Administration dikaitkan dengan Administrasi Negara. Namun dalam perkembangan kemudian, istilah ini telah bergeser sesuai dengan pergeseran corak berfikir serta realita perubahan pengelolaan negara itu sendiri.

Dengan demikian sesungguhnya telah terjadi perubahan makna public sebagai negara, menjadi public sebagai masyarakat. Dalam arti bahwa administrasi negara bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh negara, tetapi menjadi oleh, untuk dan kepada masyarakat. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara tetapi titik tekannya kepada masyarakat.

Utomo, (2008:8) mengatakan bahwa proses, sistem, prosedur, hierarki atau lawful state tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu 35 diketahui dan merupakan skill. Tetapi results, teamwork, fleksibilitas haruslah lebih dikedepankan disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya differentiated public demand. Sedangkan sebagai seorang administrator atau mereka yang mendalami administrasi publik dituntut untuk memiliki pengetahuan, skill, kemampuan, profesionalisme, kapabilitas untuk mengembangkan konsep organisasi dan manajemen serta mengorganisir dan manage aktivitas dan infrastruktur dalam memahami tuntutan dan memberikan pelayanan kepada

masyarakat. Itulah sebabnya mengapa mereka ini tidak dituntut untuk tidak saja memiliki responsibility dan accountability tetapi juga harus memiliki responsiveness, transparency, integrity dan impartiality. Dari penjelasan di atas tidak berarti bahwa administrasi publik (negara) melepaskan atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau permasalahan negara.

Meskipun administrasi negara (publik) tidak lagi berdasarkan pada paradigma I (Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi), tetapi tidak berarti tidak terkait atau dikaitkan dengan negara atau pemerintah.

C. Concept of Public Policy and Transparencations

1. Konsep Kebijakan Publik

a. Perkembangan Konsep Kebijakan Publik

Isitilah kebijakan (policy) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (policy makers) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa kebijakan (policy) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (wisdom) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefinisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah, Kadji, Yulianto.(2008).

Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja (1992:30) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan, Richard J, (1992).

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata policy mengandung makna kebijakan sebagai rationale, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya menurut Suhirman. 2003, sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Langkah ini merupakan sebuah wujud langkah kongkrit melaksanakan reformasi dalam kebijakan public, Sinambela, Poltak, Lijan. (2006).

Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones (1996:47) dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah : —a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”.

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan regulasi atau aturan atau dapat diartikan sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang harus dipahami secara utuh dan benar. Kebijakan publik diawali dengan adanya issue yang menyangkut kepentingan bersama dimana dipandang perlu untuk diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

b. Tingkatan Perkembangan Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2006:31), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni : (1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah. (2) Kebijakan Publik yang bersifat (meso) atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota. (3) Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran tentang hirarki kebijakan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Sedangkan menurut Younis (1990:3), membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni : formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner (1984:30-40), menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah : (1) Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. (2) Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup. (3) Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana. (4) Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah. (5) Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya, Shafritz, J.M. and E.W. Russel. (1997).

2. Konsep Transparansi

Transparansi dalam Good Governance Sebelum menjelaskan tentang Konsep Transparansi dirasa perlu menelaah tentang konsep Good Governance. Konsep Good Governance sesungguhnya masih kelabu dan berkembang terus dalam berbagai perbincangan akademik.

a. Konsep Good Governance

Pada awalnya Bank Dunia mendefinisikan —Governance— sebagai —the exercise of political power to manage a nation’s affair (Davis and Keating, 2000). Bank Dunia juga menambahkan karakteristik normative tentang Good Governance, yaitu: “An efficient public service, and independent judicial system and legal framework to enforce contract; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and free press”, Lewis, Phillip, Organizational Communication, Columbus, Ohio: Grid Publishing, Inc, (1980).

Sementara itu UNDP mendefinisikan Good Governance sebagai “The Exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation’s affair at all levels. OECD dan WB mensinonimkan Good Governance dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar bebas, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kepastian hukum dan suasana politik untuk tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan Good Governance sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000:7).

Atas dasar inilah, maka disusun Sembilan karakteristik Good Governance, yaitu; (1) Partisipation. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi insititusi legitimasi yang mewakilkan kepentingannya; (2) Rule of law. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk azazi manusia; (3) Transparency. Tranparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan; (4) Responciveness. Lembaga-lembaga dan propses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders; (5) Concensus Orientation. Good Governance menjadi perantarakepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur; (6) Equity. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka; (7) Effectiveness and efficiency. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin; (8) Accountability. Para pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders; (9) Strategic Vision. Para pemimpin dan public harus mempunyai perpsektif good govenrnance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Bappenas dalam Modulnya Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (2007:13) mengemukakan bahwa konsep tentang government, good governance dan good public governance. Menurutnya secara umum istilah government lebih mudah dipahami sebagai —Pemerintah— yaitu lembaga beserta aparaturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat.

Governance merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/ kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu di implementasikan atau tidak diimplementasikan. UN Commission on Human Settlements (1996) menjelaskan bahwa governance adalah kumpulan dari berbagai cara yang diterapkan oleh individu warga negara dan para lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam menangani kepentingan-kepentingan umum mereka. Hal ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dimana segala jenis kepentingan maupun kebutuhan dapat diakomodasikan dan tindakan korektif diterapkan. Termasuk pula didalamnya lembaga dan regim formal yang dikuasakan untuk menegakkan kepatuhan, maupun pengaturan secara informal sehingga masyarakat dan lembaga memiliki kesepakatan atau kesamaan kepentingan. Governance juga dapat diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2003) sebagai : 1) Pemerintahan, 2) Pengelolaan pemerintahan, 3) Penyelenggaraan pemerintahan, 4) Penyelenggaraan negara, dan 5) Administrasi negara.

b. Konsep Transparansi dalam Good Governance.

Dalam era reformasi dimana pilar-pilar Good Governance telah menjadi sesuatu yang urgen dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka saat itu pula transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan lagi. Persoalan pokok dan menjadi sebuah pertanyaan dalam kajian ini adalah mengapa perlu transparansi dalam Good Governance? Untuk itu, sebelum kita lebih jauh berupaya menemukan format dan konsep transparansi mungkin pertanyaan di atas perlu dijawab terlebih dahulu. Sebagai ilustrasi dapat di kemukakan ketika kandidat Kepala Daerah maupun kandidat legislatif mencalonkan diri dalam Pilkada maupun Pileg, maka suatu hal yang tidak bisa kita pungkiri mereka akan menawarkan seperangkat janji kepada para pemilih, demikian juga halnya para calon anggota legislatif juga akan memberikan seperangkat janji kepada konstituennya. Selanjutnya setelah mereka terpilih sebelum melaksanakan tugasnya mereka akan mengangkat sumpah. Hal itu semua merupakan seperangkat janji yang harus dipenuhi kepada para pemilih ataupun kepada diri sendiri.

Oleh sebab itu, menyimak ilustrasi diatas maka seharusnya yang menjadi sasaran utama penyelenggaraan pemerintahan adalah kepercayaan. Artinya ketika sang kandidat masuk dalam sistem pemerintahan, maka seperangkat janji-janji yang diucapkan dalam kampanyenya harus direalisasikan demi terbangunnya kepercayaan terhadap publik atau konstituennya.

Kepercayaan akan tumbuh karena pemerintah mampu dan mau untuk memenuhi janji yang telah disampaikan. Kemampuan untuk menjawab atau memenuhi janji atau commitment kepada orang lain atau diri sendiri tersebut adalah tanggung jawab (responsibility) . Dengan demikian pemerintah yang bertanggung jawab adalah

pemerintah yang mampu menjawab atau memenuhi janji kepada publik maupun konstituennya.

Untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik, maka salah satu cara dilakukan adalah dengan menggunakan prinsip-prinsip transparansi (keterbukaan). Transparansi penyelenggaraan pemerintahan memiliki arti yang sangat penting dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Bahkan dengan adanya transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut, masyarakat dapat memberikan feedback atau outcomes terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.

Ini berarti bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan makna yang sangat berarti yakni disamping sebagai salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, kecuali itu pula dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau good governance dan juga dapat mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Disinilah kuncinya mengapa transparansi sangat diperlukan dalam Good Governance bahkan merupakan salah satu syarat penting. Mungkin masih segar dalam ingatan kita, bahwa salah satu yang menjadi persoalan diakhir masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi. Dan salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan ini adalah manajemen pemerintah yang tidak transparan. Transparansi (transparency) secara harafiah adalah jelas, dapat dilihat secara menyeluruh dalam arti kata keterbukaan. Dengan demikian, transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa transparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan Good Governance. Dengan adanya transparansi di setiap kebijakan tata kelola pemerintahan, maka keadilan (fairness) dapat ditumbuhkan. Dengan demikian transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.

Dalam arti bahwa Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi yang dibutuhkan baik informasi keuangan maupun lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi sosial dan politik oleh pihak yang berkepentingan, Humaniora Anderson, James, A. (1997).

Arief, Syaiful, (2006), mengemukakan dalam dunia demokrasi bahwa transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Selanjutnya Tjokromidjoyo (2003:123), menjelaskan bahwa transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. Good Governance tidak membolehkan manajemen pemerintahan yang tertutup, Said Zainal, (2004).

Itulah sebabnya perlu ada perumusan kembali tentang pemerintahan yang baik atau good governance tersebut, agar kita memiliki kesepahaman yang sama. Karena sering pemerintahan yang baik dapat diartikan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan berdasarkan aturan perundangundangan dengan memperhatikan aspirasi publik atau hanya memenuhi aspirasi publik. Disinilah pentingnya kesepahaman bersama tentang istilah pemerintahan yang baik atau good governance dalam konteks otonomi daerah. Perlu dipahami bahwa konsep otonomi

daerah secara filosofis telah mengubah makna government yang berorientasi pada otoritas kepada governance yang berorientasi pada interaksi antara pemerintah (government), masyarakat (public) dan swasta (privaty sector).

3. KebijakanTransparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Konsep Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah menurut Bagir Manan sebagaimana yang dikutip oleh Syafruddin (2004:51), berasal dari kata dasar perintah yang mendapat sisipan em yang berarti suatu system dalam menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan social, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, atau sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan atau penguasa suatu Negara. Dikuatkan kembali oleh Koontz, Harold and Cryill O'Donnel. (1972) terhadap pentingnya mengatur atau menege kekuataan dalam pemerintah daerah.

Istilah pemerintan ini pula yang oleh kebanyakan kalangan menyepadankan dengan istilah government (bahasa Inggeris) dan gouvernement (bahasa Perancis) yang keduanya berasal dari perkataan Latin gubernaculum, yang artinya kemudil. Istilah pemerintah ini sering pula disinonimkan dengan penguasa, kadang juga diartikan sama dengan eksekutif, yakni pemegang atau yang melaksanakan pemerintahan secara riil dan ada pula yang mengistilahkan pemerintah dengan jawatan atau aparatur dalam susunan pemerintah, Mardiasmo, (2002),. Sementara itu, istilah pemerintahan dalam bahasa Inggeris dikenal dengan "administration" yakni proses, perbuatan atau cara memerintah atau segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara. Selanjutnya Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Mustopadidjaja , AR. (2003), mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan adalah Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara itu sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislative dan yudikatif.

Menurut Bagir Manan (1994) dengan mengacu kepada beberapa pendapat para sarjana, menjelaskan pula bahwa secara yuridis ada perbedaan yang sangat nyata antara "negara" dan "pemerintah". Negara adalah sebuah badan (body), sedangkan pemerintah adalah alat kelengkapan negara (organ) dalam melaksanakan sebuah keputusan atau kebijakan serta pembuatan kebijakan harus dilaksanakan secara membumi, Tangkilisan, S Nogi, Hessel. (2002).

Berdasarkan gambaran tersebut di atas, dapat dikonstruksikan bahwa pemerintah dalam arti luas dalam konteks Indonesia adalah keseluruhan alat kelengkapan negara, yaitu Lembaga Tertinggi (MPR), dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (DPR, Presiden, MA dan BPK). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah Presiden beserta jajaran/aparatur yang berada pada lingkup kekuasaan eksekutif yang selain atau tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan yudikatif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Berdasarkan dari pemahaman di atas, maka dapat diberi restriksi seperti yang diungkapkan oleh Grindle, S. Merilee, (1980). Bahwa kebijakan itu terdiri dari Konteks dan kontensnya dalam pelaksanaannya. Sehingga pemahaman dari kebijakan diatas dapat di simpulkan sebagai berikut: : 1) Kalau pemerintah hanyalah eksekutif yang menjalankan pemerintahan dalam arti sempit, sedangkan pemerintahan meliputi seluruh unsur atau fungsi penyelenggara Negara baik eksekutif, legislative maupun yudikatif. 2) Kalau pemerintah menunjuk ke suatu badan pemerintahan, sedangkan pemerintahan merupakan proses atau cara dalam memerintah.

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Juga sebagai daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jhon Willy Hamengkubuwono ke X, Sultan. 2007

b. Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Format dan konsep transparansi adalah sebuah hasil dari regulasi kebijakan seperti diungkapkan oleh Smith, Rex Deighton. (2004). yang akan dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari salah satu azas-azas umum penyelenggaraan negara seperti yang diungkapkan oleh Mustapadijaja. (1992). Dan sebagaimana diatur oleh UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Bahkan dengan diberlakukannya UURI No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi yang mengharuskan penyelenggaraan negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara. Selain pentingnya peningkatan partisipasi dan pengabdian masyarakat dalam memberikan masukanya pada pemerintah daerah, Kusnaka & Hikmat, Harry. (2003).

Azas keterbukaan (transparansi) menurut Roumeen. (2006). dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penerapan azas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif.

Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui “siapa mengambil keputusan apa beserta alasannya” . Menurut Utomo, (2006:77), formulasi dan implementasi otonomi daerah tidak menyimpang dari makna dan the ultimate goal, akan memberikan warna good governance bagi pemerintahan di daerah. Maksudnya bahwa pemerintahan yang penuh dengan kompatibilitas antar komponen, responsif, responsible, akuntabel dan transparans terhadap keberadaan, keinginan, tantangan dan tuntutan daerah.

Dengan demikian pemerintah daerah dapat menjamin bahwa kemandirian daerah dalam menciptakan masyarakat madani, Naihasya, Syahrir. (2006). Sehingga keinginan terhadap sebuah kebijakan untuk masyarakat akan segera dapat cepat terealisasi. Senada dengan itu Sultan Hamengkubuno ke X dalam bukunya Merajut Kembali ke Indonesia Kita (2007:230), mengemukakan bahwa transparansi akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan administrasi publik. Disamping itu transparansi akan mampu mendorong munculnya partisipasi publik dalam melakukan pengawasan.

Menurut Krina. P makna transparansi yang dikutipnya dalam Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, (2002:18. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. ([http://www.goodgovernancebappenas.go.id/konsepfiles/good%20 governance. pdf](http://www.goodgovernancebappenas.go.id/konsepfiles/good%20governance.pdf), Diakses, 06 November 2006).

Dengan demikian transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

D. Methodology

Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif dengan menggunakan teori Straus, Ansel L dan Yulief Corbin. (1990). Desaint penelitian menggunakan deskriptif. Data diperoleh secara purpose, melalui obsrvasi dan wawancara. Penelitian kualitatif adalah pendekatan penelitian yang menonjolkan pengungkapan fenomena menurut persepsi subyek penelitian yang berkedudukan terkait dengan obyek penelitian serta memahami masalah dan kompeten untuk mengurai obyek penelitian secara mendalam. Alasan ini merujuk pada pendapat Denzim and Lincoln (1994), menjelaskan: Equally, all qualitative research tradition give as much attention to the inner as well as the outer states of human activity, Jacob (1987), for instance, notes the “subjective perceptions,” “emotions,” “reflective interpretations,” and “mental standards,” that can be

include within the “characteristics” of qualitative research, Denzin, Norman K., dan Yonna S. Lincoln. 2009.

Penelitian dilaksanakan dengan pandangan yang mengacu pada pandangan Creswel, John. W. (1994), yaitu sebagai berikut : (a) Qualitative researchers is the concerned primarily with process, rather than outcomes or product; (b) Qualitative researchers are interested in meaning – how people make sense of their lives, experiences, and their structures of the world; (c) The qualitative researchers is the primary instrument for data collection and analysis. Data are mediated through this human instrument, rather than through inventories, questionnaires, or machines; (d) Qualitative researchers involve fieldwork. The researcher sprucely goes to the people, setting, site, or institution to observe or record behavior in its natural setting; (e) Qualitative research is descriptive in that the researcher is interested in process, meaning, and understanding gained through world or picture; and The process of qualitative research is inductive in that the researcher builds abstractions, concepts, hypotheses, and theories from detail, Dye R Thomas. (2008).

E. Conclutions and Recomendations

Kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan setelah penulis mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan penelitian kemudian disimpulkan beberapa hasil, yang menyangkut Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik, yaitu: (1) Berdasarkan data yang diperoleh dari penelitian beberapa konsep Kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Daerah terkait Pelayanan Publik, dalam pengambilan kebijakan publik masih ada yang belum bersifat definitif atau masih dalam tahap pembahasan dan ada yang sudah dalam tahap pelaksanaan tapi dalam pelaksanaannya kurang dirasakan oleh masyarakat luas. (2) kebijakan pemerintah pusat ada yang dinamakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) oleh Pemerintah Propinsi dan Kota serta kabupaten yang akan dan sudah diundangkan berupa Peraturan Bupati (Perbup) tentang Standar Pelayanan Minimal Daerah (SPMD) yang kebijakan tersebut masih sementara dalam agenda penyusunan. SPM atau Standar Pelayanan Minimal, seperti diketahui merupakan suatu acuan yang dipakai untuk mengukur kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang diberikan. Problem proses perkembangan konsep kebijakan publik yang dikeluarkan serta dianalisis terkait kurang maksimalnya jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah, serta disposisi atau sikap yang diberikan terhadap pelayan publik yang dianggap sebagian masyarakat masih perlu peningkatan pelayanan public guna dirasakan oleh masyarakat, dalam hal ini ketersediaan tenaga administrasi publik perlu ditambah untuk mempercepat proses pelayanan kepada masyarakat, sehingga pelayanan publik dapat dirasakan secara efektif dalam pelaksanaannya.

Pelayanan publik pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah dengan tujuan memberikan yang terbaik bagi masyarakat, karena itu pelayanan publik oleh pemerintah daerah membutuhkan proses kebijakan publik untuk bisa dilaksanakan dan dapat dirasakan oleh masyarakat. Rekomendasi dalam penulisan penelitian ini adalah, (1) dalam membuat sebuah kebijakan publik menyangkut pelayanan yang optimal pada masyarakat, sebaiknya partisipasi aktif masyarakat dapat memberikan masukan secara langsung melalui mekanisme yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah atau pemerintah daerah dapat menangkap pesan publik yang disuaran guna melakukan perbaikan pelayanan pada masyarakat. (2) Untuk menuju perubahan pelayanan yang baik pada masyarakat, maka diperlukan pola perubahan dan evaluasi manajemen pelayanan publik terhadap kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Sehingga capaian pelayanan publik dapat dilaksanakan secara optimal dan mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

F. References

- Abdul Wahab, Solichin, (1997), Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara. Jakarta, Penerbit PT Bumi Aksara Abidin,
- Arief, Syaiful, (2006), Demokrasi: sejarah, praktik, dan dinamika pemikiran Averroes Press, Jakarta.
- B. Matthew dan A. Michael Huberman. (1992). Analisis Data Kualitatif. (Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi). Jakarta: UI-Press Muhyadi. 1989. Organisasi: Teori, Struktur dan Proses. Jakarta: Proyek Pengembangan LPTK.
- Chandra, Eka, dkk. (2003). Membangun Forum Warga. Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil. Bandung: Akatiga.
- Creswell, J. W. (1998). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denzin, Norman K., dan Yonna S. Lincoln. 2009. Handbook of Qualitative Research. California-USA: Sage Publication.
- Dun, William N, (1981). Public Policy Analysis : An Introduction, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J.07632.
- Dye R Thomas. (2008). Understanding Public Policy. Pearson Education' Upper Saddle River' New Jersey
- Edwards III, George C. (1980). Implementing Public Policy. Washington, DC, Congressional Quarterly Press Gaithersburg,
- Gortner, Harold F. (1984). Administration in The Public Sector. New York,
- Grindle, S. Merilee, (1980). Politics, Policy Implementation in the Third World
- Hatifah S. Sumarto. (2004). Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, 20 Praktek Inovatif dan Partisipasi di Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat, Misbah.L. (2007). Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama Islamy.
- Humaniora Anderson, James, A. (1997). Public Policy Making Third Edition, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company A.R.
- Irfan, M. (1994). Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara. Islam,
- Kusnaka & Hikmat, Harry. (2003). Participatory Research Appraisal. Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat. Bandung:
- John dan Valderama, Camilo. (2001). Mewujudkan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21. The British Council dan New. Economics Foundation.
- Jhon Willy Hamengkubuwono ke X, Sultan. 2007. Merajut Kembali ke Indonesia Kita. Gramedia Jakarta: Pustaka Umum.
- Jones, Charles O.(1996). Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy) Terjemahan Ricky Ismanto, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Lalolo, Loina. (2003). Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi. Online (<http://www.goodgovernancebappenas.go.id/konsep/files/good%20governance.pdf>), Diakses, 06 November 2006.

- Lewis, Phillip, *Organizational Communication*, Columbus, Ohio: Grid Publishing, Inc, (1980) <http://www.transparansi.or.id>. Masyarakat Transparansi. 2007. Diakses,
- Koontz, Harold and Cryill Oldonnel. (1972), *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York. Mc Graw-Hill Book Company
- Krina P, April 2009.
- Kadji, Yulianto.(2008). Impelemntasi Kebijakan Publik melalui MSN Aprproach, *Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia*, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008,
- Mustapadijaja. (1992). *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Perepannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta, LP-FEUI.
- Manan. Bagir. (1995), *Sistem dan Tehnik Pembuatan Peraturan PerundangUndangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPMUniversitas Islam Bandung, Bandung
- Mardiasmo, (2002), *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi
- Majchrzak, Ann. 1984. *Methods For Policy Research, (Applied Social Research Methods Series 3)*, SAGE Publication 275 South Beverly Drive Beverly Hills, California Miles,
- Mustopadidjaja , AR. (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Naihasya, Syahrir. (2006). *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*. Jogjakarta: Mida Pustaka.
- Nakamura, Robert. T and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press.
- Presthus, (1960), *Public Administration*, The Ronald Press Company New York
- Richard J, (1992), *Public Admnistraion (Concepts and Cases)*, Houghton Mifflin Company, Boston, USA Publication.
- Roumeen. (2006). Does More Transparency Go Along With Better Governance, *Jurnal Compilation*, Black Whell Publishing Ltd. 9600 Garsington Road, Oxford, USA
- John Pffifner dan Robert V.
- Said Zainal, (2004), *Kebijakan Publik*, Jakarta Pancar Siwah. Adimihardja,
- Shafritz, j.M. and E.W.Russel. (1997). *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Siagian, Sondang, P, (1996), *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta
- Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sinambela, Poltak, Lijan. (2006). *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, Rex Deighton. (2004). *Regulatory Transparency in OECD Countries : Overview, Trends a,d Challenges*. Australian: *Journal of Public Administration*
- Straus, Ansel L dan Yulief Corbin. (1990). *Basic of Qualitative Research*. . London: Sage
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar
- Sugandha, Dann. (1989). *Administrasi, Strategi, Taktik dan Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.
- Suhirman. 2003. *Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan: Analisis Atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*. Online ([http://www.pegasus.or.id/Reports/129\)%20Paper-Suhirman.pdf](http://www.pegasus.or.id/Reports/129)%20Paper-Suhirman.pdf)). Diakses, 15 Februari 2007.

Tangkilisan, S Nogi, Hessel. (2002). Evaluasi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Balirung & Co.. .2003. Kebijakan Publik yang Membumi. Yogyakarta:Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).