

# *PRO POOR GOVERNANCE* DALAM PELAYANAN PUBLIK

Tri Yumarni<sup>1</sup>

## Abstract

*Poverty is a challenge and become responsibility of public administration, especially for the agenda of public management to give service delivery for citizens. Pro poor governance and eight measure for public service management solution is an alternative solution for making service work for poor people. This framework based on three chain relations are between citizens and politicians, partnership between politicians and public service provider and partnership between public service provider and citizens through empowering voice of the poor.*

**Kata Kunci:** *Pro Poor Governance, Pelayanan Publik, MDGs*

Perkembangan administrasi publik pada hakikatnya merupakan resultan dari perkembangan realita empiris atau persoalan konkrit yang menjadi konfigurasi pada suatu waktu tertentu (Tjokrowinoto, 2003). Saat ini, kemiskinan merupakan problema pembangunan di berbagai negara yang mendesak untuk dipecahkan. Bahkan pada dekade ini persoalan kemiskinan telah menjadi agenda pembangunan dunia terpenting. Ini terbukti komitmen internasional yang menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai Tujuan Pembangunan *Millenium* (*Millenium Development Goals-MDGs*) sejak tahun 1990, sehingga di era *millenium* ini isu penanggulangan kemiskinan menjadi arus utama pembangunan (*development mainstream*) (World Bank, 2004).

Sebagai isu global, kemiskinan menjadi tantangan dan tanggungjawab administrasi publik untuk memecahkannya, khususnya dalam rangka penyelenggaraan fungsi pelayanan publik (*public service*) kepada setiap warga negara (Frederickson, 1980; Riggs, 1997; Raadschelders, 2003). Namun demikian, pelayanan publik yang bermutu dan menjamin hak-hak asasi warga negara sering

---

<sup>1</sup> Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Jenderal Sudirman.  
E-mail:

gagal diwujudkan oleh pemerintah (Frederickson, 1996). Bahkan, seiring dengan dahsyatnya gelombang kapitalisme yang mengusung konsep *reinventing government* dan *entrepreneurship government* (lihat Osborn & Gaebler, 1992; Osborn & Plastrick, 1997), sosok birokrasi pelayanan publik yang nampak adalah birokrasi yang kapitalis. Dimensi profit menjadi orientasi utama, akibatnya dimensi keadilan kurang diperhatikan, sehingga pelayanan yang diberikan lebih memihak pada "orang yang bisa membayar" dan terjadi diskriminasi pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi memihak pada orang kaya (*pro rich*) dan meminggirkan orang miskin (*anti poor*).

Berdasar arti pentingnya isu tersebut, maka tulisan ini hendak mencoba mengurai penanggulangan kemiskinan dari sudut pandang fungsi administrasi publik yaitu penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dengan mengusung konsep *pro poor governance*.

## **PENANGGULANGAN KEMISKINAN SEBAGAI ARUS UTAMA (*MAINSTREAM*) PEMBANGUNAN**

Pembangunan pada dasarnya adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia (Djoyohadikusumo, 1998). Oleh karena kemiskinan merendahkan harkat dan martabat manusia, maka penanggulangan kemiskinan merupakan suatu acuan penting dalam melaksanakan pembangunan. Dengan demikian apa yang terjadi pada penduduk miskin adalah indikator terpenting untuk mengukur keberhasilan suatu program pembangunan (Darwin, 2005). Dalam konteks mensejahterakan rakyat inilah, negara berkewajiban untuk menanggulangi masalah kemiskinan yang dialami oleh sebagian besar rakyatnya. Karena itu, penanggulangan kemiskinan seharusnya menjadi arus utama (*mainstream*) pelaksanaan pembangunan seluruh bangsa.

Kemiskinan menjadi agenda global karena komunitas dunia melihat dan merasakan dahsyatnya dampak kemiskinan bagi kehidupan. Kesadaran global tentang kemiskinan mencuat pada tahun 1990an sebagai respon terhadap memburuknya situasi kemiskinan dunia pada dekade 1980an yang dikatakan sebagai dekade yang hilang (*the lost decades*). (Islam, 2002). Kesadaran global ini tercermin dalam Tujuan Pembangunan Millenium (*Millenium Development Goals*-

*MDGs*), yaitu kesepakatan komunitas internasional untuk memberantas kemiskinan. Terdapat 8 (delapan) Tujuan Pembangunan *Millenium* yang dimulai pada tahun 1990 setiap tujuan diharapkan tercapai sebelum tahun 2015. Kedelapan tujuan tersebut yaitu: (1) Penghapusan kemiskinan dan kelaparan yang sangat parah. Mengurangi sampai setengahnya proporsi masyarakat yang hidup dengan biaya kurang dari \$1 per hari. Mengurangi sampai setengahnya jumlah masyarakat yang menderita kelaparan. (2) Pencapaian pendidikan dasar secara menyeluruh. Menjamin baik murid pria maupun wanita dapat menyelesaikan pendidikan sekolah dasar. (3) Memajukan persamaan *gender* dan peranan wanita. Menghapuskan diskriminasi *gender* di setiap tingkat pendidikan. (4) Pengurangan angka kematian anak. Mengurangi angka kematian balita sampai sepertiganya. (5) Meningkatkan kesehatan ibu yang melahirkan. Mengurangi angka kematian ibu melahirkan sampai tiga perempatnya. (6) Peperangan melawan HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya. Membalikkan arah penularan HIV/AIDS. (7) Menjamin kelangsungan lingkungan hidup. Menggabungkan pembangunan yang dapat dipertahankan kedalam kebijakan negara dan membalikkan kerugian serta kehilangan sumber daya lingkungan hidup. Mengurangi sampai setengahnya jumlah masyarakat yang tidak memiliki penggunaan air layak pakai. Secara nyata memperbaiki kehidupan dari sedikitnya 100 juta tunawisma. (8) Mengembangkan suatu kerjasama global dalam pembangunan. Membangkitkan bantuan pembangunan yang resmi. Memperbesar pintu masuk ke dalam pasar (World Bank, 2004). Komitmen internasional tersebut merupakan kontrak baru yang mengalir deras di semua lini kehidupan, semua tingkatan sosial dalam suatu gebrakan besar yang mengglobal untuk mengentaskan kemiskinan.

Terdapat tiga aspek mengenai Tujuan pembangunan di *Millenium* tersebut yaitu: *Pertama*, agar dapat dilaksanakan terus menerus, keberhasilan dalam mencapai tujuan harus didasarkan pada reformasi sistem secara meluas untuk dapat menunjang kemajuan. *Kedua*, titik berat pada hasil tujuannya bukan berarti hanya memusatkan perhatian pada sektor pendidikan dan kesehatan saja. Keberhasilan dalam sektor kesehatan dan pendidikan tergantung pada banyak faktor-faktor lainnya. Misalnya, dari pengetahuan orang tua, sampai dengan kemudahan dan keamanan untuk pergi ke klinik kesehatan atau sekolah, atau tersedianya teknologi yang dapat menunjang pencapaian tujuan. *Ketiga*, di negara-negara yang telah berhasil mencapai tingkat penyelesaian sekolah dasar secara menyeluruh, atau

tingkat kematian bayi dan ibu melahirkan yang rendah, semangat dan Tujuan Pembangunan di *Millennium*, seperti sasaran yang berdasarkan atas hasil dan dibatasi oleh waktu, tetap penting (Narayan,2000)

Secara umum, jadwal untuk mencapai tujuan yang pertama, yaitu pengurangan sampai separuh proporsi masyarakat miskin yang hidup kurang dari \$1 sehari, sudah dapat dipenuhi. Alasan utama keberhasilan ini disebabkan oleh kemajuan pesat ekonomi India dan Cina, dua negara yang paling banyak memiliki penduduk miskin. Namun demikian, jadwal untuk mencapai tujuan yang menyangkut pendidikan dasar, kesehatan, keadilan *gender* dan kematian anak-anak selalu terbaik (World Bank,2004). Dari persoalan tersebut, maka reformasi pelayanan umum (*public service*) diperlukan untuk mencapai menyelesaikan agenda yang belum terpecahkan tersebut (Korten & Alonso,1987). Alasan mendasar yang melatarbelakanginya adalah penyediaan pelayanan publik yang bermutu merupakan tanggungjawab utama setiap negara (World Bank,2004; Frederickson, 1993). Untuk dapat memenuhi kewajiban negara ini, pemerintah dan segenap masyarakat harus menyediakan pelayanan yang baik untuk masyarakat miskin terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar penyediaan air bersih, kebersihan sumber daya energi, transportasi, kesehatan, dan pendidikan.

## KERANGKA DASAR PELAYANAN UMUM YANG BERPIHAK PADA MASYARAKAT MISKIN (*PRO POOR GOVERNANCE*)

*Pro poor governance* adalah pengelolaan manajemen pemerintahan yang berpihak pada masyarakat miskin (Korten&Alfonso, 2003). Keberpihakan tersebut tidak hanya terbatas pada komitmen pemerintah untuk memformulasikan kebijakan yang *pro poor* tetapi juga merevisi kebijakan-kebijakan publik yang *anti poor*. Simpson (2001) mengemukakan 7 (tujuh) prinsip *pro poor governance* yaitu (1) mengikutsertakan si miskin tanpa pengecualian, (2) transparan dan bertanggungjawab pada si miskin, (3) efektif dan adil dalam memberikan pelayanan tanpa ada diskriminasi bagi si miskin, (4) menjamin adanya perlindungan hukum bagi si miskin, (5) menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat khususnya si miskin, (6) cepat tanggap untuk melayani si miskin sebaik-baiknya, dan (7) memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah

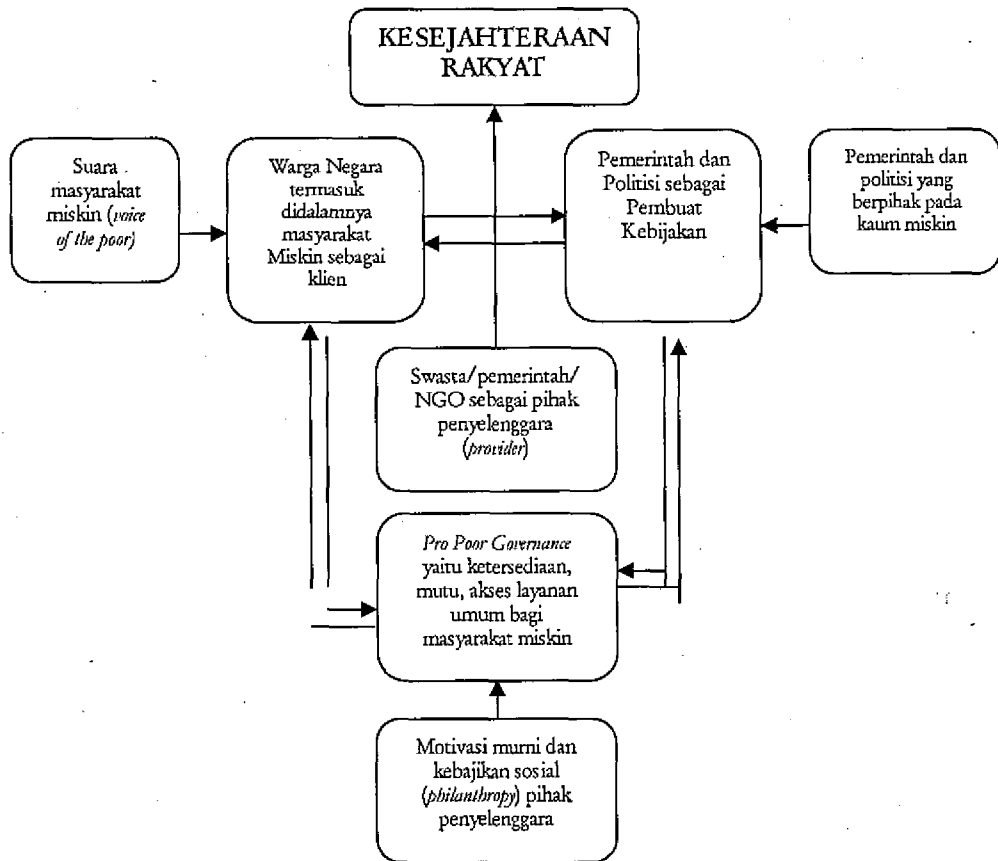
dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Prinsip-prinsip tersebut membangun suatu hubungan antara orang miskin sebagai klien, pihak swasta sebagai penyelenggara pelayanan umum, serta pemerintah dan politisi sebagai pembuat kebijakan yang didalamnya berlangsung proses kesejajaran, kohesi, dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga pilar komponen pelaku tersebut atau sering disebut dengan kemitraan (*partnership*) (World Bank, 2004). Terciptanya kemitraan akan mendorong terwujudnya *pro poor governance*, seperti dinyatakan oleh Wilensky (2002) bahwa kemitraan dalam *pro poor governance* mendorong manajemen pelayanan publik lebih efektif, efisien, transparan, terjamin kepercayaan (*trust*), adil dan bertanggungjawab bagi si miskin. Pendapat Wilensky (2002) tersebut dikuatkan dengan hasil penelitiannya yang menemukan di negara-negara berkembang yang berhasil menerapkan manajemen pelayanan publik berbasis pada kemitraan hasilnya adalah pengelolaan pelayanan publik yang semakin efektif dan efisien, transparan, menjamin kepercayaan (*trust*), tercapai keadilan/tidak diskriminatif, dan lebih dapat dipertanggungjawabkan pada masyarakat, khususnya kelompok-kelompok miskin dan lemah.

Agar terwujud kemitraan, maka harus terbangun kerangka dasar hubungan antara orang miskin sebagai klien, pemerintah atau swasta sebagai penyelenggaraan pelayanan publik, dan politikus sebagai pembuat kebijakan (Ingraham, 2003). Kerangka dasar hubungan tersebut oleh World Bank (2004) disebut sebagai "tiga rantai hubungan yang kokoh", yaitu antara warga negara dan pihak penyelenggara, antara warga negara dan pembuat kebijakan, dan antara pembuat kebijakan dan pihak penyelenggara pelayanan. Meningkatkan hasil pelayanan umum bagi kaum miskin memerlukan pengokohan tiga rantai hubungan tersebut. Untuk mewujudkannya diperlukan pengaturan dan pembangunan kelembagaan (*capacity building*), politik yang membela kaum miskin, desentralisasi pelayanan, dan peningkatan kekuasaan warga negara sebagai klien yang dapat memberikan dorongan bagi pembuat kebijakan, pihak penyelenggara dan warga negara untuk menerima pemecahan masalah dan melaksanakannya (Narayan, 2000).

Lebih lanjut Ingraham (2003) menjelaskan kerangka dasar *pro poor governance* dalam pelayanan publik terbangun jika dilakukan upaya; (1)

memperpendek jalur pelayanan publik bagi orang miskin dengan meningkatkan kepentingan dan kekuasaan rakyat miskin sebagai klien atas penyelenggara pelayanan (*provider*), (2) keberpihakan politik pada rakyat miskin sehingga para pejabat pemerintah dan politisi mau bekerja keras dan bertanggungjawab atas terlaksananya pelayanan publik bagi masyarakat miskin, (3) peningkatan kekuatan masyarakat untuk melakukan *advocacy* kebijakan agar pemerintah bertanggungjawab dalam penyediaan pelayanan publik bagi rakyat miskin, (4) adanya alat hukum, politik dan ekonomi yang dimiliki rakyat miskin sehingga mampu menekankan permintaan mereka kepada pemerintah, (5) memperbesar suara rakyat miskin melalui penyediaan metode perantara, media, dan informasi yang lebih baik agar suara rakyat miskin (*voice of the poor*) dapat lebih terdengar sehingga mampu meningkatkan kemauan pembuat kebijakan untuk memperbaiki pelayanan publik bagi mereka, (6) memilih pihak penyelenggara pelayanan publik yang benar-benar mempunyai motivasi murni dan kebajikan sosial (*philanthropy*) untuk melayani masyarakat miskin, (7) memperbanyak pilihan dalam pelayanan publik bagi masyarakat miskin dan meningkatkan partisipasinya dalam menyediakan pelayanan. Kerangka dasar kemitraan dalam *pro poor governance* tersebut digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1  
Kerangka Dasar Kemitraan dalam *Pro Poor Governance* dalam Pelayanan Umum

Manajemen pelayanan publik dalam *pro poor governance* didasarkan atas kemitraan antara beragam aktor, sehingga merupakan produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi. Ini sejalan dengan teori *governance* dalam administrasi publik (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Kazaneigil, 1998, Dowbor, 1998). World Bank (2004) mengemukakan hubungan (*linkage*) yang terbangun dalam *pro poor governance* sebagai berikut:

### A. KEMITRAAN ANTARA WARGA NEGARA DAN POLITIKUS/PEMBUAT KEBIJAKAN

Masyarakat miskin hanya mempunyai sedikit pengaruh terhadap politikus (Narayan, 2000). Dibanyak negara, pemberi suara juga hanya memiliki sedikit pengaruh terhadap politikus. Bahkan walaupun negara tersebut memiliki sistem

pemilu yang berjalan dengan demokratis sekalipun, masyarakat miskin tetap tidak bisa mempengaruhi politikus mengenai pelayanan publik (Patel, 2000). Hal ini banyak disebabkan karena masyarakat miskin tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai mutu pelayanan umum (dan para politikus mengetahui betul tentang hal itu) (Korten & Alonso, 1983). Akibatnya pelayanan umum seringkali menjadi alat kepentingan politik dan kepentingan klien tertentu (Narayan, 2000). Karena itu, kemitraan antara warga negara dengan pemerintah dan politikus sebagai pembuat kebijakan hanya akan tercapai jika terbangun komitmen pemerintah/politisi untuk selalu berpihak pada masyarakat miskin (Narayan, 2000). Pelayanan publik tidak boleh dijadikan alat dan komoditas politik kepentingan tertentu. Karena itu harus ada kekuatan warga negara untuk melakukan *advocacy* kebijakan sehingga *policy makers* memiliki akuntabilitas dan responsivitas terhadap terwujudnya pelayanan publik bagi masyarakat miskin (Hancock, 2005). Dengan demikian mekanisme *bottom up* terjadi melalui aksi kolektif warga untuk melakukan pemberdayaan pada para politisi dan pemerintah (Dasgupta & Seralgedin, 1999). Mekanisme ini dengan sendirinya akan menciptakan metode perantara pertanggungjawaban pemerintah dan politisi yang disepakati oleh warga terhadap setiap kebijakan yang diambil. Hal tersebut terjadi seiring dengan terciptanya saluran-saluran artikulasi dan media warga untuk berpartisipasi dalam formulasi sampai evaluasi kebijakan yang diwadahi dalam suatu kerangka hukum, politik, dan ekonomi.

## B. KEMITRAAN ANTARA PEMBUAT KEBIJAKAN DAN PIHAK PENYELENGGARA PELAYANAN PUBLIK

Kemitraan antara pembuat kebijakan dan pihak penyelenggara pelayanan (*provider*) tercapai dengan memilih penyelenggara pelayanan publik yang benar-benar memiliki motivasi murni dan kebajikan sosial (*philanthropy*) untuk melayani masyarakat miskin (World Bank, 2004). Melayani orang miskin tanpa diskriminasi merupakan pekerjaan yang menyusahkan, melelahkan dan tidak ada imbalan materi yang menguntungkan. Karena itu hanya mereka yang benar-benar memiliki kebajikan sosial dan motivasi murni serta orientasi kepuasan bekerja 'tidak hanya sebatas materi atau uang' untuk menolong kesusahan sesamanya yang bisa melakukannya dengan baik.

Selain itu, untuk mencegah terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme antara pemerintah, politisi dan pihak penyelenggara pelayanan harus diciptakan hubungan kerjasama yang transparan dan akuntabel serta didasarkan pada aturan hukum yang jelas (World Bank, 2004). Kontrol sosial dari warga diperlukan untuk mengawasi pihak penyelenggara pelayanan, caranya adalah dengan ketersediaan dan keterbukaan informasi tentang pelayanan yang diberikan pihak penyelenggara yang dapat diakses secara terbuka oleh warga khususnya si miskin dan pembuat kebijakan (Narayan, 2000; Korten & Alonso, 1983).



### C. KEMITRAAN ANTARA KLIEN DAN PIHAK PENYELENGGARA PELAYANAN PUBLIK

Kemitraan antara klien dan pihak penyelenggara pelayanan (*provider*) tercapai dengan penguatan suara si miskin (*voice of the poor*) (Narayan, 2000). Klien memiliki dua peran penting dalam penyediaan pelayanan yang *pro poor*. *Pertama*, sebagai pengguna jasa yang memahami dan merasakan kebutuhan pelayanan yang benar-benar ia butuhkan. Karena itu, pihak penyelenggara pelayanan yang selalu mendengarkan kebutuhan mereka akan mampu menangkap apa yang mereka butuhkan. *Kedua*, klien adalah penerima manfaat (*target group*) dalam pelayanan, karena itu merekalah kelompok yang paling efektif untuk dapat mengawasi pelayanan yang diselenggarakan oleh pihak penyelenggara (World Bank, 2004). Hasil evaluasi dari perspektif klien-lah yang paling objektif dibandingkan hasil evaluasi dari sudut pandang pembuat kebijakan.

Pemberdayaan klien sebagai pengguna jasa dan evaluasi terhadap pihak penyelenggara dapat dilakukan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat miskin dalam penyediaan pelayanan dan penyediaan berbagai alternatif pelayanan publik oleh pihak penyelenggara (Ratminto, 2005). Partisipasi masyarakat miskin tidak hanya sebatas pada menikmati pelayanan, tetapi juga dalam penyediaan layanan yang sesuai dengan kebutuhan mereka (World Bank, 2004). Mereka dapat mengusulkan atau bahkan merevisi pelayanan yang disediakan pihak penyelenggara yang tidak dibutuhkannya. Selain itu, mereka juga harus diberikan kesempatan yang luas untuk menertibkan dan mengawasi pihak penyelenggara yang tidak menyediakan pelayanan publik yang diinginkannya. Pihak penyelenggara juga dapat menyediakan berbagai alternatif pelayanan publik yang dibutuhkan oleh orang miskin, sehingga mereka memiliki variasi untuk memilih sekaligus mengkritisi pelayanan apa saja yang sesuai dengan kebutuhannya (Narayan, 2000). Cara ini akan lebih mudah untuk mendekatkan pelayanan-pelayanan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

### DELAPAN UKURAN PENYELESAIAN MASALAH MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK BAGI MASYARAKAT MISKIN

Pelayanan umum (*public service*) seringkali gagal menjangkau masyarakat miskin, baik dari segi akses, ketersediaan maupun mutu (World Bank, 2004). Padahal, fakta menunjukkan bahwa pelayanan umum yang berjalan dengan baik, dapat memberkan manfaat yang lebih kepada pemerintah dan masyarakat miskin dalam upaya penanggulangan kemiskinan (Sujarwoto & Triyumarni, 2004). Caranya adalah dengan menempatkan masyarakat miskin sebagai pusat sasaran dari penyediaan pelayanan umum (*public service*). Antara lain dengan pengadaan kesempatan bagi masyarakat miskin untuk mengawasi dan menertibkan pihak penyelenggara, memperkuat suara masyarakat miskin dalam proses pembuatan

peraturan, dan memperbesar rangsangan bagi pihak penyelenggara pelayanan untuk melayani masyarakat miskin (Narayan, 2004). Tantangan terbesar adalah bagaimana memanfaatkan keadaan yang ada untuk memperbesar motivasi, etika profesi, dan dorongan dorongan lainnya dalam rangka memancing lebih banyak pihak penyelenggara pelayanan publik untuk bekerja di berbagai bidang pelayanan publik.

World Bank (2004) menyebutkan 4 (empat) bentuk kegagalan pelayanan publik kepada orang miskin. *Pertama*, pengeluaran untuk kepentingan umum biasanya hanya dinikmati oleh masyarakat tidak miskin. Walaupun pemerintah mengeluarkan sepertiga anggaran untuk masyarakat miskin namun hanya sedikit proporsi yang sampai kepada masyarakat miskin. *Kedua*, walaupun pengeluaran untuk kepentingan umum dapat direalokasikan kepada masyarakat miskin, misalnya dengan mengalihkan sekolah dasar dan klinik kesehatan, dana bantuan tersebut hampir tidak pernah mencapai pihak penyelenggara di lapangan. *Ketiga*, bahkan jika proporsi dana yang diterima telah ditingkatkan, mereka seringkali terjebak dalam sistem dimana insentif untuk memberikan pelayanan umum yang terbaik kepada masyarakat hampir tidak ada. *Keempat*, kurangnya permintaan. Masyarakat miskin jarang yang mengirimkan anaknya untuk bersekolah atau berobat ke klinik kesehatan. Mereka tidak pernah berobat ke tempat pelayanan kesehatan umum dan berakhir dengan kematian. Adapun alasan yang diberikan karena pelayanan tersebut sangat buruk, dimana banyak materi yang hilang, banyak petugas yang tidak masuk kerja serta perlakuan kasar. Seringkali pula karena mereka terlalu miskin, walaupun pelayanan tersebut diperoleh dengan cuma-cuma, kebanyakan keluarga miskin tidak sanggup membiayai perjalanan untuk menempuh berkilo-kilometer ke sekolah atau ke klinik kesehatan. Permintaan yang rendah juga dipengaruhi oleh faktor kebudayaan terutama yang disebabkan oleh diskriminasi *gender*. Para orang tua menolak untuk menyekolahkan anak perempuan. Suami mencegah istrinya untuk berobat ke dokter bahkan pada saat persalinan. Perbedaan latarbelakang sosial antara masyarakat miskin dan pekerja kesehatan juga sering menjadi hambatan.

Berbagai pengalaman dalam proses penyediaan pelayanan umum, baik secara tradisional maupun inovatif, menunjukkan bahwa tidak ada suatu solusi bagi semua masalah pelayanan umum di suatu negara. Kerangka kerja mengenai hubungan pertanggungjawaban menjadi alasannya (Korten & Alonso, 1983). Lebih jauh lagi, masyarakat miskin seringkali terjebak didalam suatu bentuk hubungan penyediaan pelayanan yang tidak berfungsi, sehingga membuat satu bentuk hubungan menjadi lebih efektif tidak akan memberi hasil yang memuaskan. Sebaliknya, jika ada masalah serius didalam proses penyediaan pelayanan publik justru membawa hasil yang bertolakbelakang. Riset yang dilakukan oleh Narayan (2000) menyebutkan tidak ada suatu pedoman umum untuk membuat pelayanan umum berfungsi bagi masyarakat miskin melainkan berbagai pengalaman dalam proses pelayanan umum bagi masyarakat miskin memberikan suatu rangkaian solusi yang terpadu. Dengan kata lain, tidak terdapat hanya satu jenis pemecahan untuk semua masalah.

World Bank (2004) menjelaskan pendekatan “delapan ukuran penyelesaian” yang merupakan kombinasi berbeda dari karakteristik permasalahan manajemen pelayanan publik untuk mendapatkan pengaturan proses penyediaan pelayanan publik yang tepat. Kedelapan pendekatan tersebut adalah (1) Pemerintah pusat membiayai dengan memberi kontrak; (2) Penyediaan oleh Pemerintah Pusat; (3) Pemerintah setempat membiayai dengan memberikan kontrak, (4) Penyediaan oleh Pemerintah Lokal, (5) Kekuasaan Klien dengan bereksperimen dengan kontrak; (6) Kekuasaan klien melalui bereksperimen dengan pihak penyelenggara yang dapat melakukan pengawasan sendiri; (7) Kekuasaan klien melalui bereksperimen dengan kontrol dari komunitas atau melalui kupon; dan (8) Kekuasaan klien dengan meniru keadaan pasar. Seperti yang tergambar dalam tabel 1 berikut ini.

Tabel 1  
Pendekatan Delapan Ukuran Penyelesaian Masalah Pelayanan Publik yang Berpihak Pada Masyarakat Miskin

TIPE MASALAH			MODEL PELAYANAN
Karakter Politik	Tipe Klien	Tingkat Kesulitan Pengawasan	
<i>Pro Poor</i>	Homogen	Mudah diawasi	Pemerintah Pusat membiayai dengan kontrak
<i>Pro Poor</i>	Homogen	Sulit diawasi	Penyediaan oleh pemerintah pusat
<i>Pro Poor</i>	Heterogen	Mudah diawasi	Pemerintah setempat membiayai dengan memberikan kontrak
<i>Pro Poor</i>	Heterogen	Sulit diawasi	Penyediaan oleh Pemerintah Lokal
<i>Anti Poor</i>	Homogen	Mudah diawasi	Kekuasaan Klien dengan bereksperimen dengan kontrak
<i>Anti Poor</i>	Homogen	Sulit diawasi	Kekuasaan Klien dengan bereksperimen dengan pihak penyelenggara yang dapat melakukan pengawasan sendiri
<i>Anti Poor</i>	Heterogen	Mudah diawasi	Kekuasaan Klien dengan bereksperimen dengan kontrol dan komunitas atau melalui kupon
<i>Anti Poor</i>	Heterogen	Sulit diawasi	Kekuasaan Klien dengan meniru keadaan pasar

Sumber: World Bank (2004); Narayan (2000).

Pembiayaan pemerintah pusat dengan kontrak tepat diterapkan didalam konteks politik yang disukai. Dengan persetujuan atas apa yang harus dilakukan pemerintah, pelayanan umum yang mudah untuk diawasi dapat disediakan oleh pihak swasta atau NGO. Namun, jika sistem hukum tidak berjalan dengan baik dan pelayanan umum dikotori dengan suap (suatu bentuk politik yang memihak pada klien tertentu), kontrak pada swasta akan menjadi sumber besar korupsi (Frederikson, 1996). Di negara-negara yang memiliki sistem politik yang tidak memihak masyarakat miskin, pemerintah seharusnya menjadi lebih peduli kepada hasil yang dicapai. Tidak sebagai alat untuk merubah sistem yang sudah berfungsi dengan baik, akan tetapi sebagai cara dalam memaksa sistem yang ada untuk memperbaiki diri dalam penyediaan pelayanan publik.

Subsidi dari pemerintah pusat tepat diterapkan ketika pelayanan umum sulit untuk diawasi sementara sistem politik yang ada cenderung untuk memihak kaum miskin (World Bank, 2004). Sektor umum tradisional dan terpusat adalah cara yang tepat untuk penyediaan pelayanan umum pada tipe masalah manajemen pelayanan publik seperti ini.

Dengan adanya beragam kehendak, pemerintah lokal harus dilibatkan dalam pelayanan umum. Desentralisasi pelayanan umum dapat dilakukan jika sistem politik setempat memihak kepada kaum miskin (tetapi sistem politik nasional tidak), pemerintah lokal dapat menjadi sumber pembiayaan pelayanan umum yang lebih dapat dipercaya dan sebaliknya (Korten & Alonso, 1983).

Subsidi dari pemerintah lokal dapat diterapkan untuk pelayanan umum yang sulit diawasi pemerintah lokal. Ini dapat dilakukan dengan menyediakan pilihan bagi klien melalui kupon yang memberikan kesempatan kepada masyarakat miskin untuk menyatakan kehendak mereka yang beragam. Kompetisi yang diciptakan melalui banyak pilihan yang dimiliki kepada masyarakat miskin dapat meningkatkan mutu pelayanan (World Bank, 2004).

Jika pelayanan yang dibiayai secara umum mempunyai kemungkinan besar untuk disalahgunakan, karena sistem politik tidak memihak kaum miskin, maka hal terbaik yang dapat dilakukan adalah memperkuat kekuasaan klien sebanyak-banyaknya (World Bank, 2004; Narayan, 2000). Program yang berdasarkan regulasi yang jelas dan transparan diperlukan untuk mempersulit penyalahgunaan pelayanan oleh kelompok kepentingan. Pemerintah juga harus campur tangan dengan cara mengatur monopoli dan melindungi kepentingan masyarakat miskin, bukan karena ada kepentingan besar tersembunyi. Jadi pemisahan pembuat kebijakan dari pihak penyelenggara dan pemaksaan pertanggungjawaban pihak penyelenggara kepada klien melalui harga dapat memperbesar kekuasaan klien menuju ke arah pelayanan yang lebih baik. Masyarakat miskin dapat dihindarkan dari harga yang tinggi jika pengenaan biaya meningkat sesuai penggunaan. Akan tetapi harga saja, tanpa disertai dengan subsidi dan transfer kepada masyarakat miskin, tidak dapat dipergunakan untuk memperkuat kekuasaan klien karena adanya dampak eksternalitas. Alokasi

berdasarkan pasar bukanlah sasaran dari kepentingan masyarakat, sehingga pada kasus yang ekstrim mungkin hanya kelompok komunitas atau kelompok sosial nirlaba yang dapat menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat miskin secara lebih efektif.

Pengaturan penyediaan pelayanan umum tersebut menggambarkan usaha untuk menyelaraskan antara masalah yang memiliki jalur panjang bagi pertanggungjawaban (politik yang memihak klien tertentu, pelayanan umum yang sukar diawasi), dengan rute pendek. Alasan bahwa masyarakat lebih suka untuk memilih rute panjang adalah karena adanya kegagalan pasar atau karena adanya kekhawatiran terhadap rendahnya nilai prinsip keadilan didalam jalur pendek penyediaan pelayanan umum, dimana konsumen mempunyai kekuasaan atas pihak penyelenggara. Kegagalan pemerintah yang berkaitan dengan rute panjang bisa sedemikian parahnya sehingga untuk beberapa kasus, pemecahan pasar dengan memperhatikan prinsip-prinsip nilai-nilai publik dapat memperbaiki keadaan bagi masyarakat miskin.

## DISKUSI

Isu pelayanan publik yang berpihak pada masyarakat miskin menjadi tantangan dan tanggungjawab ilmu administrasi publik di era *millenium* ini. Para ilmuwan administrasi publik dituntut untuk mengkaji lebih luas dan lebih beragam inovasi solusi pelayanan publik yang cocok untuk memecahkan sering gagalnya pelayanan publik (*public service failures*) bagi masyarakat miskin. Kerangka dasar *pro poor governance* dan delapan ukuran pemecahan manajemen pelayanan publik masih merupakan elaborasi awal yang harus terus dikembangkan. Karena baik secara tradisional maupun inovatif menunjukkan bahwa tidak ada solusi yang cocok bagi semua masalah pelayanan di semua negara, sehingga tidak ada pedoman umum untuk membuat pelayanan umum berfungsi bagi orang miskin. Masing-masing solusi sesuai dengan beragam karakteristik dari bentuk pelayanan dan negara-negara atau daerah bersangkutan. Walaupun tidak terdapat hanya satu jenis pemecahan untuk semua masalah, barangkali delapan jenis pemecahan cukup mengatasi masalah-masalah tersebut. Mungkin saja delapan ukuran pemecahan tersebut terlalu sedikit, karena itu beberapa dari ukuran tersebut dapat dirubah, seperti ukuran karet gelang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Darwin, Muhadjir M. 2005. *Memanusiatekan Rakyat: Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan*. Yogyakarta: Sinar Mas.
- Dasgupta, P. & I. Serageldin. 2000. *Social Capital: A Multifaced Perspective*. Washington DC, USA : The World Bank.
- Dowbor, Ladislau. 1998. "Decentralization and Governance". dalam *Latin American Perspective Issues* 25 (1).
- Djoyohadikusumo, Sumitro. 1998. *Pembangunan Perekonomian Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Frederickson, H. George. 1993. *Ethics and Public Administration*. New York: M.E. Sharpe.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey Bass.
- \_\_\_\_\_. 1980. *New Public Administration*. USA: Alabama University Press.
- Hancock, Graham. 2005. *Dewa-Dewa Pencipta Kemiskinan*. Jogjakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Ingraham, Joseph. 2003. "How To Make Good Health for 'The Poor'". dalam *Public Service Quartely* 7 (4).
- Islam, Saiful. 2002. *Lingkaran Setan Kemiskinan*. Jakarta: LP3ES.
- Korten, C. David & Felipe B. Alonso. *Bureaucracy and The Poor: Closing The Gap*. Thailand: Asian Institute of Management.
- Narayan, Deepa. 2000. *Voice of The Poor: Can Anyone Hear Us*. Oxford: Oxford University Press.
- Osborne, Davis. and Peter Plastrick. 1996. *Banishing Bureacracy: The Five Strategy For Reinventing Government*. New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Osborne, Davis. and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Stathouse*. USA: Maddison Wesley.
- Ratminto. dan A.W Septi. 2005. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Raadschelders, Jos C.N. 2003. *Government: A Public Administration Perspective*. New York: M.E.Sharpe, Armonk.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Government: Governing Without Government". dalam *Political Studies* XLIV: 652-667.

- Riggs, Fred. W. 1997. "Modernity and Bureaucracy". dalam *Public Administration Review* 57 (4).
- Simpson, Adolfo. 2001. "Pro Poor Governance in Health Service". dalam *Public Service Quarterly* 3 (4).
- Stoker, Gerry. 1988. *Governance as Theory: Five Propositions*. UNESCO.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2003. "Prospek dan Tantangan Ilmu Administrasi di Era Globalisasi". *Jurnal Administrasi Negara* 3 (2).
- Wilensky, Michael. 2002. "A New Paradigma in Health Service for The Poor". dalam *Public Service Quarterly* 5 (4).
- World Bank. 2004. *Making Services Work for Poor Peoples*. Washington DC, USA: The World Bank.