

COMMUNITY PARTNERSHIP: IMPROVISASI MODEL PELAYANAN PUBLIK MELALUI KETERLIBATAN KOMUNITAS DI INDONESIA

Ihsan Rahmat & Ashadi Cahyadi

Manajemen Dakwah, Institut Agama Islam Negeri Bengkulu

<ihsanrahmat@iainbengkulu.ac.id>

<ashadicahyadi@iainbengkulu.ac.id>

Abstrak: Negara tidak mampu mengelola pelayanan publik dalam rangka menyelesaikan hajat rakyatnya. Sehingga banyak aktor yang ikut bermain mulai dari sektor privat, komunitas, hingga perseorangan. Studi ini mendiskusikan fenomena pelayanan publik karena hadirnya berbagai komunitas dalam menyelesaikan permasalahan di Indonesia. Pengamatan fokus pada model-model pelayanan publik yang telah dipraktikkan oleh komunitas. Kajian ini dibangun melalui dukungan literatur jurnal, buku, dan berita media online. Semua bahan dibaca secara interaktif, direduksi, kemudian intisari bacaan dikembangkan sesuai penalaran induktif. Kami menemukan bahwa mekanisme pasar yang sengaja dibuka oleh pemerintah ternyata tidak menghentikan gerak komunitas. Alih-alih mengekang, justru memberikan daya tawar tersendiri. Ini disebabkan oleh negara memiliki keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, sistem privatisasi yang dibangun tidak mampu menjangkau secara menyeluruh, dan masih banyak desakan dari warga. Kemudian, enam model yang terlihat adalah *full community*, *community-public partnership*, *community-private partnership*, *community-public-private partnership*, *community-community partnership*, dan *community-campus partnership*. Bahasan tiap model dilengkapi dengan contoh kasus.

Kata Kunci: Komunitas, Pelayanan Publik, Privatisasi, Indonesia.

Abstract: *The state is not able to single playing to resolve the will of its citizens. Many actors come to attend it starting from the legitimate government, private sector, community, to single actors. This study discusses the phenomenon of public service because of the presence of various communities in solving problems in Indonesia. We focus on public service models practiced by the community. The study built through the support of literature, journals, books, and online media news. All materials are read interactively, reduced, then the essence*

of reading is developed according to inductive reasoning. We found the market mechanism that was deliberately opened by the government did not stop the movement of the community. Instead of curbing it provides its own bargaining power. The state has limited budgets and human resources, the privatization system that was built was not able to reach the whole, and there was still a lot of pressure from residents are causes. Then, the six models seen are a full community, community-public partnerships, community-private partnerships, community-private-partnership partnerships, community-community partnerships, and community-campus partnerships. The discussion is complemented by case examples.

Keywords: *Community, Public Service, Privatization, Indonesia.*

PENDAHULUAN

Komunitas dalam kerangka ini dimaknai sebagai sekumpulan orang yang memiliki kesamaan visi dan ingin bekerja sama dalam bingkai sosial guna menyelesaikan satu permasalahan warga. Bertindak secara sosial telah menjadikan komunitas bergerak atas dasar kesukarelaan, sekaligus juga fokus pada satu masalah.¹ Studi tentang komunitas mulai mendapatkan perhatian pasca revolusi industri. Ini dibuktikan dengan lahirnya berbagai teori yang mampu menjelaskan kehidupan komunitas seperti modal sosial, partisipasi, pemberdayaan, interaksi sosial, dan lain sebagainya.

Di Indonesia, fenomena komunitas dominan terbaca ketika pemerintah meninggalkan ruang besar pelayanan publik yang seharusnya menjadi wilayah dan tanggungnya. Ketika *gap* ini dimanfaatkan oleh privat dan disajikan ke publik dalam bentuk pelayanan yang berbayar, pemerintah cenderung memproteksi diri. Kemudian, berbagai alasan seperti kekurangan anggaran, sistem yang belum memadai, masalah sumber daya manusia, hingga sistem market digunakan sebagai “bemper” untuk menutupi kegagalan pemerintah dalam melaksanakan amanat rakyat.

Paradoks justru terlihat saat menjalankan pelayanan publik, pemerintah sibuk pada isu-isu seputar prosedur, lamanya antrian, kesalahan sistem, sistemnya yang belum ada, dan lain sebagainya. Energi pemerintah lebih banyak terkuras untuk membahas bagaimana setiap pelayanan yang diberikan kepada *citizens*, memiliki SOP (*Standar Operating System*). Ditambah lagi isu yang tengah

¹Etienne Wenger, William Snyder dan Richard Arnold McDermott, *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*, (Massachusetts: Harvard Business School Press, 2002), hal. 4.

digandrungi oleh pemerintah baik di pusat maupun di daerah, yakni bagaimana “meng-eletronikan” pelayanan publik.² Praktik-praktik seperti ini telah mempersempit pandangan pemerintah tentang pelayanan, padahal situasi di lapangan sudah jauh berkembang dan menuntut banyak perhatian, seperti masalah marketisasi pelayanan publik,³ finansial dan manajemen,⁴ akuntabilitas,⁵ kepemimpinan,⁶ etika,⁷ dan manajemen organisasi lainnya.

Dalam contoh kasus di media nasional, Indonesia masih dipusingkan dengan pembahasan seputar pengurusan kartu tanda penduduk, akta kelahiran, kartu keluarga, surat nikah, surat kematian, sim, dan lain sebagainya.⁸ Sehingga pelayanan sifatnya substantif, yang sama pentingnya dengan pelayanan administratif, cenderung terabaikan dan seringkali berada di luar kontrol pemerintah. Wajar kemudian sektor privat bermain dan melancarkan berbagai inovasi yang melebihi kemampuan pemerintah.

Keberhasilan privat berdampak pada kemampuan *citizens* untuk membayar. Bagi warga yang termarginalkan, tidak ada cara lain kecuali pasrah. Pada ruang inilah warga akan bermain, bahu-membahu membentuk komunitas dengan semboyan ‘*oleh warga dan untuk warga*’. Ternyata fenomena ini menjadi sebuah gunung es yang harus diperhitungkan bukan hanya dalam sistem pelayanan publik di Indonesia, tetapi juga dalam sistem administrasi negara.

Pertanyaan yang kemudian menarik untuk didiskusikan adalah apakah komunitas-komunitas yang hadir dalam rangka menyelesaikan masalah pelayanan publik di Indonesia ini, memiliki daya tawar (*bargaining position*) di tengah hantaman privatisasi dan marketisasi pelayanan publik. Kemudian, sejauh mana komunitas di Indonesia telah berbuat dengan cara menyajikan model kolaborasi yang telah dihasilkan. Alur berpikirnya adalah mengelaborasi argumen pokok

² Joan Buckley, “E-service Quality and The Public Sector”, dalam *Managing Service Quality*, Vol. 13, No. 6, 2003, hal. 453-462.

³ Mildred E. Warner dan Judith Clifton, “Marketisation, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements”, dalam *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 7, No. 1, 2013, hal. 45–61.

⁴ Paul A. Grout dan Margaret Stevens, “The Assessment: Financing and Managing Public Services”, dalam *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 2003, hal. 215–234.

⁵ Timothy J. Besley dan Maitreesh Ghatak, “Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services”, dalam *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 2003, hal. 235-249.

⁶ Dana S. Kellis dan Bing Rang, “Effective Leadership in Managing NPM - Based Change in The Public Sector”, dalam *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 28, No. 4, 2015, hal. 614-626.

⁷ James S. Bowman, Jonathan P. West dan Margo Berman, “The Ethical Professional Cultivating Scruples”, Eds. Bowman West & Beck, dalam *Achieving Competencies in Public Service the Professional Edge*. (New York: Armonk, 2007), hal. 60-89.

⁸ “Pemerintah Belum Rampungkan E-KTP”, dalam *Berita Harian Kompas Edisi Cetak*, pada 11/03/2016.

dengan teori dan model pelayanan publik yang ada, sebelum diberi substansi empiris dengan mengambil studi kasus pelayanan publik oleh komunitas-komunitas yang konsen di bidang lingkungan. Dari studi kasus ini kemudian diimprovisasi model-model pelayanan publik oleh komunitas berdasarkan *service delivery* dan *partnership*. Dengan demikian, diharapkan kajian ini dapat memberikan gambaran utuh tentang salah satu model pelayanan publik yang tengah berkembang di Indonesia.

RASIONALITAS PELAYANAN PUBLIK

1. Paradigma Pelayanan Publik

Paradigma pelayanan selalu berubah mengikuti pola laku publiknya. Ditemukan bahwa praktik di lapangan semakin liar sementara konsep masih jalan di tempat. Dahulu paradigma pelayanan publik hanya berputar pada tugas pemerintah, lain halnya sekarang. Kenyataannya adalah sektor privat ikut bermain dalam menyelesaikan masalah publik, bahkan kolaborasi publik dan privat menjadi isu yang hangat dan terus diperbincangkan hingga saat ini. Tidak hanya sampai di situ, ada kelompok lain dari warga negara yang turut bersimpati menyelesaikan masalah publik, yang kemudian biasa dikenal dengan istilah komunitas. Sehingga konsepsi pelayanan publik dapat dimaknai sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau birokrasi guna memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu.

Dari sudut pandang teoritis, memang terjadi pergeseran paradigma. Perubahan meliputi model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), kemudian menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Denhardt dan Denhardt menjelaskan dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara.⁹ Dalam model ini, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat.

Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elit politik seperti tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari berbagai warga negara dan setiap kelompok komunitas yang ada. Dalam model tersebut, birokrasi publik bukan hanya sekedar akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga pada

⁹Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: UGM Press, 2005), hal. 54.

nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, etika politik yang berlaku, standar professional, dan kepentingan warga negara.

Pelayanan publik model baru juga harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan, yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga tanpa membedakan asal usul, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara adil ketika berhadapan dengan birokrasi publik dalam menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

2. Model Pelayanan Publik

Pelayanan publik bukan lagi menyoal tentang pemerintah atau birokrasi lagi. Grout dan Stevens berpendapat bahwa pelayanan publik tidak memiliki batasan, karena yang terpenting sekarang adalah siapa yang bisa menyediakan pelayanan bagi warga negara. *“Any service provide for large number of citizens, in which there is a potential significant market failure, justifying government involvement-whether in production, finance, or regulation.”*¹⁰ Pelayanan publik tidak sepenuhnya mengharuskan adanya keterlibatan pemerintah. Pemerintah bisa saja bertindak sebagai pihak yang hanya menyiapkan aturan sedangkan kepemilikan dan manajemen di bawah oleh sektor privat atau komunitas.

Penjelasan Grout dan Stevens berdasar pada kenyataan praktik pelayanan publik yang tengah mengikuti logika pasar (*marketisation*). Argumentasinya adalah jika pasar dapat bekerja dengan sempurna, maka penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat lebih baik diserahkan kepada sektor swasta, dengan asumsi bahwa sektor swasta biasanya dapat bekerja lebih efisien dalam penyediaan layanan publik. Jika pandangan ini diikuti, maka campur tangan pemerintah dalam pelayanan publik tidak diperlukan lagi atau dibatasi hanya pada tingkat yang minimal. Selain pelayanan publik yang diserahkan ke model pasar, model ketetapan pelayanan publik yang ada dapat juga berorientasi pada *traditional state provision* atau *decentralized provision*.¹¹ Seperti yang disebutkan di bawah ini, ketetapan pelayanan publik memiliki tiga ciri khusus.

¹⁰ Paul A. Grout dan Margaret Stevens, *The Assessment: Financing and Managing Public Services...*, hal. 216.

¹¹ Timothy J. Besley dan Maitreesh Ghatak, *Incentives, Choice, and Accountability in the Provision...*, hal. 241.

a. Market Provision

Model pasar memiliki tiga ciri khas, yakni: 1) dalam bekerja, kompetisi dan kompetensi sangat diperhatikan dan menjadi tolak ukur keberhasilan; 2) insentif moneter cenderung menjadi *high powered* dan berada di atas segalanya; dan 3) motivasi agen tidak relevan dan dipertimbangkan. Fakta bahwa model standar pasar menggunakan insentif moneter adalah bagian yang tidak terpisahkan dari fakta bahwa model standar pasar tidak mengambil keuntungan dari motivasi agen. Model standar pasar menekankan keuntungan-keuntungan kompetisi dalam mengurangi kelemahan dan melalui pengaruh dari proses-proses dari peningkatan keuntungan dan ukuran kompetisi. Keduanya diperjuangkan oleh banyak pihak dalam debat reformasi pelayanan publik.

Berdasarkan pengalaman di United Kingdom, model pelayanan publik yang didasarkan atas logika pasar, yakni: privatisasi. Istilah *privatization* sendiri umumnya digunakan ketika kepemilikan asset berpindah dari sektor publik ke sektor privat. Privatisasi dimanfaatkan oleh pemerintahan U.K karena dianggap lebih efisien, lebih menguntungkan, kualitas terjamin, terus mencari inovasi, dan lebih sehat secara finansial. Karena itu, pengalaman di U.K mengajarkan dua hal tentang program privatisasi, yakni dampak yang ditimbulkan jauh lebih luas dari yang direncanakan dan mekanisme aturan (birokrasi) terbukti jauh lebih rentan terhadap masalah. Kesuksesan ini juga membawa dampak pada pengembangan dan inovasi skema privatisasi ini kemudian hari. Maka munculah tiga model privatisasi, yakni:

1) Public-Private Partnership

Public-private partnership (PPP) merupakan perjanjian atau kontrak antara sektor publik dan sektor swasta, dimana: a) pihak swasta melakukan fungsi pemerintah untuk jangka waktu tertentu; b) pihak swasta menerima kompensasi untuk melakukan fungsi, langsung atau tidak langsung; c) pihak swasta bertanggung jawab atas risiko yang timbul dari melakukan fungsi; dan d) fasilitas umum, lahan atau sumber daya lainnya dapat ditransfer atau tersedia untuk pihak swasta. Dalam PPP, sedikitnya terdapat tujuh faktor yang merupakan kesatuan proses dari model PPP yang merupakan pendukung keberhasilan program PPP, diantaranya adalah: *networking, cooperation/collaboration, coordination, willingness, trust, capability, a conducive environment*.

Grout dan Stevens menggambarkan mekanisme PPP dari pengalaman di United Kingdom bidang pendidikan. Terdapat lima model penguasaan kontrol oleh sektor publik–privat: sisi pemilik asset, manajemen, produksi, dan konsumen. Lima model di bawah ini sebenarnya merupakan hasil uraian atas tiga

model sebelumnya, yakni: 1) *supply side*, dimana privat berusaha memenuhi pelayanan yang diinginkan konsumen, kemudian menjualnya; 2) *demand side*, dimana pemerintah mengerti tugasnya sebagai penyedia layanan dan mewujudkannya ke citizens secara gratis; dan 3) *produces service*, pemerintah bukan hanya sebagai penyedia layanan, tetapi juga memproduksi resources yang nantinya bisa dikonsumsi sendiri atau dijual ke privat.

Tabel 1. Model PPP bidang Pendidikan di United Kingdom

Model	Aset	Manajemen	Produksi	Konsumen
A	G	G	G	G
B	P	G	G	G/P
C	G	P	P	G
D	P	P	G	G
E	P	P	P	G/P

Sumber Data: Diolah dari Kajian Grout dan Stevens (2003)

Istilah G pada tabel di atas merujuk pada *government*, sedangkan P merujuk pada *private*. ‘A’ dan ‘E’ merupakan model tradisional dan sudah lama ada dalam dunia pelayanan, yakni aset, manajemen, dan produksi dikendalikan sepenuhnya oleh pemerintah atau privat. Model ‘D’ merupakan kepemilikan privat, tetapi produksi pelayanan ada di tangan pemerintah dan hasilnya pun digunakan oleh pemerintah. Sedangkan model ‘B’ dan ‘C’ sedikit sulit untuk didefinisikan karena kegagalan kontrak dalam model ini sangat rentat. Dalam model ‘B’, sumber daya manusia, manajemen, dan kontrol ada pada pemerintah, sedangkan kepemilikan aset (*building*) dikuasai oleh privat. Model ‘C’ merupakan kebalikan dari model ‘B’. Saat merunut pada konsep PPP, maka model ‘B’, ‘C’ dan ‘D’ sudah dapat dikatakan sebagai kemitraan antara pemerintah dan swasta.

2) *Private finance initiative*

Private finance initiative (PFI) biasanya memiliki sebuah investasi besar berupa pembiayaan bersama yang diatur dengan baik. Misalnya secara bersama-sama sektor privat membiayai sebuah proyek pendidikan dimana desain, bangunan, keuangan, aset, dan operatornya dibiayai oleh privat. Tetapi hasil dari proyek ini nantinya dibeli oleh pemerintah. Kemudian, hasil proyek yang dibeli oleh pemerintah digunakan untuk kebutuhan publik dan ini *free of charge*.

PFI memiliki durasi kontrak yang cenderung lama, umumnya 25-30 tahun. Mekanisme dalam kontrak PFI biasanya berawal dari harga yang ditawarkan. Sektor privat terlebih dahulu membandingkan biaya yang akan dikeluarkan jika dikelola oleh sektor publik. Jika harga dari privat lebih murah, persaingan terjadi kemudian antara penyedia privat. Tetapi muncul kontroversi ketika pemerintah memiliki insentif untuk mendukung keuangan sektor privat. PFI memungkinkan

pemerintah untuk memperbarui infrastruktur tanpa harus meminjam untuk membiayai investasi, meskipun komitmen jangka panjang tetap ada.

Sebagai salah satu model pelayanan publik yang diharapkan, ada kecenderungan peningkatan untuk proyek-proyek PFI dari waktu ke waktu, tapi pada saat yang sama, model PFI yang digunakan untuk kategori yang lebih luas dari proyek dan sehingga sulit untuk mendapatkan gambaran yang jelas. Untuk selanjutnya, sangat dibutuhkan kompetisi yang sehat untuk berbagai proyek PFI, karena ada ketakutan bagi pemasok dana akan kegagalan pada proyek-proyek besar. Bagian dari masalah PFI adalah masih seputar penawaran anggaran, sesuatu yang kurang diperhatikan di sektor publik.

3) Not-for-Profit

Not-for-Profit (NFP) merupakan model penyediaan pelayanan publik yang telah lama berkembang di Amerika, khususnya dalam bidang kesehatan dan pendidikan. Model ini menggunakan kekuatan finansial dari pemerintah dan pemerintah memiliki hak untuk menentukan aktivitas yang dilakukan. Karakter utama dari NFP adalah tidak adanya kepemilikan yang pasti dan biasanya sering terjadi kendala yang bersifat non-distribusi pada keuntungan.

NFP umumnya berdampak pada motivasi karyawan. Secara teoritis, ciri utama yang membedakan NFP dari perusahaan profit adalah kesulitan yang lebih besar dalam mengambil alih surplus dari misi yang dimaksudkan. Karena pada dasarnya NFP tidak memiliki keuntungan yang jelas dibanding perusahaan profit. Sehingga karyawan NFP lebih fokus pada kualitas dan *out put*. Fokus ini pada akhirnya tidak membuat karyawan berkomitmen keras untuk organisasi, di sini letak kelemahan NFM dibanding perusahaan profit.

b. Traditional State Provision

Ini merupakan model pelayanan publik yang paling tua. Model ini bersifat sentralis, dimana seluruh pengelolaan pelayanan dari awal hingga akhir berada di tangan pemerintah. Model ini dianggap tidak relevan lagi dengan tuntutan *citizens*. Ini memang beralasan karena kurangnya kompetisi, insentif, dan juga hanya sedikit mempertimbangkan keinginan penyedia dan pelanggan. Ciri khas dari model ini adalah misi/tujuan terpusat untuk semua providers/penyedia; penggunaan insentif moneter yang terbatas; tidak ada kompetisi.

c. Decentralized Provision

Model yang terakhir ini merupakan model yang tengah digandrungi oleh banyak negara. Banyak yang meyakini bahwa pelayanan publik tersampaikan dengan baik dan benar apabila di-desentralisasikan. Model 3 berbeda dari Model 2

dalam menekankan desentralisasi dan pilihan. Peran kompetisi adalah untuk menyediakan pasangan yang efektif dalam preferensi tujuan dari para agen dan pelaku utama. Model 3 berbeda dari Model 1 dalam meletakkan lebih sedikit tekanan pada insentif moneter. Model 3 adalah proses penyesuaian efektif yang memperbolehkan organisasi-organisasi untuk menghemat penggunaan insentif eksplisit (yang jelas). Model ini juga memberikan penekanan untuk menemukan cara yang efektif untuk memperbolehkan organisasi-organisasi mengembangkan tujuan.

3. Keterlibatan Masyarakat dalam Pelayanan Publik

Partisipasi masyarakat merupakan sebuah konsep yang kompleks dan dapat ditafsirkan dari berbagai perspektif. McCabe dkk mencoba membedakan masyarakat dari sisi formulasinya. Mereka memformulasi masyarakat menjadi tiga bagian, yakni masyarakat yang ditinjau dari sisi geografis, kepentingan, dan dari sisi keterlibatan. Formulasi yang terakhir ini menurut mereka merupakan tingkat yang tertinggi dalam pengembangan dan pembangunan kapasitas masyarakat dalam bernegara.¹² Keterlibatan masyarakat menimbulkan partisipasi individu dalam wacana atau dialog mengenai kebijakan yang relevan atau keputusan pelayanan. Proses dialog ini melibatkan pengumpulan informasi, konsultasi, dan partisipasi. Ketiga proses tersebut harus sejalan guna membentuk konsensus kebutuhan masyarakat.

Centrelink juga mencoba mengembangkan kerangka kerja untuk mengkonseptualisasikan kemajuan partisipasi masyarakat, kemudian menggambarannya dalam empat tingkat kemajuan, yaitu: 1) *communicating*, dimana masyarakat dapat membangun hubungan yang efektif dengan kelompok-kelompok masyarakat lainnya; 2) *cooperating*, dimana masyarakat telah mampu bekerja sama guna memperoleh sesuatu yang lebih mudah diakses dan terintegrasi; 3) *collaborating*, dimana masyarakat sudah mampu mengidentifikasi kebutuhan sekarang dan masa depan; dan 4) *creating*, dimana masyarakat dapat mengidentifikasi peluang-peluang baru dalam pelayanan. Keempat tingkatan partisipasi masyarakat ini menjadi penting ketika kita menyorot kajian komunitas dalam pelayanan publik.¹³

¹²McCabe, dkk., "Community Engagement: Towards Community as Governance", dipresentasikan pada *Governments and Communities in Partnership Conference* (University of Melbourne: Australia, 2006), hal. 7.

¹³Centrelink, *Better Practice in Local Engagement of Community and Business Sectors: Strategy for Enhancing Centrelink Network Relationships with the Community and Business Sectors*, 2007.

Selain itu, Wilcox kemudian membedakan level partisipasi masyarakat dalam bernegara menjadi lima jenis, yaitu: 1) pemberian informasi; 2) konsultasi; 3) pembuatan keputusan bersama; 4) melakukan tindakan bersama; 5) mendukung aktifitas yang muncul atas swakarsa masyarakat.¹⁴ Menurut Wilcox, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat bergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai.

Tabel 2. Level Partisipasi Masyarakat

1. Kontrol oleh warga negara	Masyarakat punya kewenangan penuh atau partisipasi penuh
2. Pendelegasian wewenang	
3. Kemitraan	
4. Konsesi	Partisipasi simbolik
5. Konsultasi	
6. Pemberian informasi	
7. Terapi	Tidak ada partisipasi
8. Manipulasi	

Sumber Data: Arnstein (1969) dalam Wilcox.

Level partisipasi yang dikemukakan Wilcox pada dasarnya dipengaruhi oleh ‘delapan tangga partisipasi publik’ milik Arnstein (1969). Dalam tangga partisipasi, Arnstein menggambarkan berbagai jenis partisipasi dari hanya yang bersifat simbolik (manipulasi) sampai dengan partisipasi yang bersifat substansial, dimana masyarakat memegang kontrol terhadap jalannya pemerintahan. Secara lengkap, delapan tangga partisipasi tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Melihat tipologi yang disebutkan oleh McCabe, Centrelink, Wilcox dan Arnstein di atas, maka dapat disimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan masyarakat dalam proses pelayanan publik tergantung pada isu, kepentingan, atau masalah. Hal ini penting guna menentukan jenis partisipasi yang harus dimainkan oleh masyarakat. Model-model partisipasi tersebut kemudian menjadi landasan penting dalam tulisan ini untuk dapat menentukan instrumen partisipasi yang tepat untuk masyarakat.

METODE PENELITIAN

Studi ini mengungkap model-model pelayanan publik yang telah dipraktikkan oleh komunitas. Metode berpikir dimulai dari pembacaan fenomena komunitas di Indonesia. Banyaknya keterlibatan mengarahkan pekerjaan kami pada klasifikasi kerjasama. Kemudian, model *partnership* dikelompokkan

¹⁴David Wilcox, “*The Guide to Effective Participation*”, diakses melalui www.partnership.org.uk, hal. 4.

berdasarkan panduan Grout dan Stevens (2003). Kami harus mencari sumber bacaan yang dinilai relevan dari jurnal-jurnal berkualitas, berita harian, kebijakan pemerintah terkait pelayanan publik, hingga buku. Membaca dan menyusun hasil bacaan ke dalam tabel menggunakan excel.

Kami membaca buku atau dokumen dengan teknik scanning. Ketika mendapati bagian-bagian bacaan yang dianggap relevan dengan topik bahasan, maka teknik membaca interaktif digunakan. Membaca interaktif memberikan kesempatan bagi kami untuk mengangkat intisari bacaan, kemudian menghubungkannya dengan pengetahuan yang telah dimiliki. Intisari bacaan kemudian disalin ke dalam tabel yang sebelumnya telah dibagi ke dalam beberapa kolom (sesuai kebutuhan, berisi kolom judul, penulis buku, intisari bacaan, halaman bacaan, kata kunci, kategorisasi, pentemaan).

Kemudian, mereduksi data hasil pembacaan atau intisari. Maksudnya adalah saat memasuki kerja pentabelan, kami kembali membaca dengan seksama intisari bacaan guna memahami isi teks secara menyeluruh, melihat kesamaan atau perbedaan ide antar ahli, dan mempermudah kami untuk melakukan tahap pentemaan. Kemudian melakukan tahap pencarian kata kunci untuk setiap intisari bacaan. Kata kunci tersebut kemudian dikategorisasi berdasarkan kesamaan dengan kata kunci dengan bacaan lain. Terakhir adalah membuat tema-tema besar dari hasil kategorisasi. Tema-tema inilah yang nantinya menjadi sub-bab pada bagian pembahasan. Alur seperti ini diyakini akan menghindari kami dari bias dalam pembahasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Komunitas Melayani Kebutuhan Publik

Fenomena komunitas dalam pelayanan publik jarang terjadi di negara-negara maju karena *notabene* birokrasi dan sumber daya yang melimpah dikelola dengan sangat efektif dan efisien. Berbeda halnya dengan negara berkembang, dimana birokrasi bukan menjadi solusi atas masalah, melainkan justru birokrasi itu sendiri yang membuat masalah. Karena itu, banyak muncul istilah dari pakar administrasi negara bahwa “*birokrasi menggemukan diri sendiri*”. Akibatnya kemudian adalah pelayanan publik yang menjadi cita-cita utama birokrasi tidak berjalan dengan optimal dan sesuai dengan yang diharapkan.

Kekurangan-kekurangan birokrasi atau pemerintahan inilah yang dibaca dan dimanfaatkan oleh sektor privat, yang pada akhirnya juga ikut bermain dalam arena pelayanan publik, khususnya pelayanan yang bersifat substantif seperti sekolah, rumah sakit, pengelolaan limbah, dan lain sebagainya. Pelayanan

subtantif yang seharusnya dikelola pemerintah dan disajikan kepada warga negara dalam bentuk biaya yang murah atau bahkan gratis, terpaksa warga negara harus membayar karena yang menyajikannya adalah sektor privat. Bagi warga yang memiliki banyak uang, maka mengakses pelayanan subtantif yang dikomersialkan, bukanlah menjadi perkara sulit. Permasalahannya adalah bagaimana dengan sebagian besar warga negara yang tidak memiliki kemampuan untuk membayar.

Ada keyakinan bahwa komunitas muncul akibat adanya *gap* yang ditinggalkan oleh publik dan privat. *Gap* ini tetap berisi tentang barang publik subtantif yang sangat diperlukan oleh warga negara. Komunitas yang berisi kumpulan warga mencoba menyediakan barang publik yang tidak mampu diakses oleh warga yang termarginalkan dalam bentuk yang semi-formal. Komunitas hadir melibatkan berbagai unsur sumber daya seperti uang, informasi dan tenaga kerja untuk memenuhi tujuan yang saling melengkapi atau kompatibel dengan pembagian kekuasaan pengambilan keputusan dan manfaat dan risiko.

Sumber daya berupa finansial yang terkumpul ini tidak memiliki kekuatan sebesar sektor privat ataupun publik, bahkan tenaga kerja bersifat sukarela. Kesamaan visi dan misilah yang menyatukan tenaga kerja ini. Selain itu, menurut Tone dkk masyarakat memilih komunitas sebagai tempat yang paling sesuai untuk mengembangkan potensi diri. Keterlibatan warga dalam bentuk komunitas adalah tingkatan yang tertinggi dalam pengembangan dan pembangunan kapasitas masyarakat.¹⁵

Dalam menyelesaikan sebuah permasalahan, banyak masyarakat yang mengambil bentuk kemitraan dengan masyarakat lain. Bentuk kemitraan ini biasanya dimulai dengan informasi dan konsultasi tentang dampak keputusan organisasi. Kernaghan mengatakan bahwa keterlibatan masyarakat pada fase awal hanya sebagai penerima umpan balik pada kinerja pelayanan dengan cara seperti survei kepuasan masyarakat.¹⁶ Selain itu, kemitraan masyarakat dapat juga berupa keterlibatan dengan komunitas-komunitas besar yang sudah ada sebelumnya dan memberikan dukungan sepenuhnya berupa keterlibatan diri dalam tujuan organisasi. Tetapi apakah ini sifatnya mengikat atau sukarela? Kernaghan menjelaskan bahwa apabila kemitraan masyarakat hanya sebatas konsultasi, tidak perlu adanya ikatan berupa kontrak. Hal ini didasarkan pada praktek komunitas Centerlink di USA. Dari pengalaman tersebut juga diketahui bahwa kemitraan

¹⁵ McCabe, dkk., *Community Engagement: Towards Community as Governance...*, hal. 11.

¹⁶ Kenneth Kernaghan, "Moving towards Integrated Public Governance: Improving Service Delivery through Community Engagement", dalam *International Review of Administrative Science*, Vol. 75, No. 02, 2009, hal. 239-254.

masyarakat yang ingin terlibat langsung dalam berbagai proses seperti pengambilan keputusan, eksekusi program di lapangan, hingga evaluasi kinerja, harus dilandasi dengan beberapa pengaturan kontrak. Kontrak di sini tidak dapat disamakan dengan kontrak lembaga profit, karena kemitraan adalah bagian dari model NFP (*not-for-profit*).

Kontrak tidak hanya terjadi antara masyarakat dengan komunitas, tetapi juga antar komunitas dengan komunitas. Hal ini penting untuk memastikan layanan yang akan diberikan kepada masyarakat tersampaikan dengan efektif dan efisien. Banyak model kerjasama yang dapat dilakukan oleh komunitas. Hasil dari improvisasi yang kami lakukan, setidaknya terhitung ada enam kemitraan yang dapat terbangun. Satu hal yang membuat komunitas menghasilkan banyak model dalam *partnership* adalah faktor keleluasaan dari komunitas itu sendiri. Komunitas secara struktur tidak jauh berbeda dengan sektor privat dan publik, tetapi tidak adanya faktor mencari keuntungan finansial menjadikan bentuk organisasi ini lebih lues untuk bermitra dengan organisasi manapun.

Kami mengambil satu contoh kasus pelayanan di bidang lingkungan. Kemudian melihat berbagai komunitas yang konsen di bidang tersebut. Dari praktik-praktik yang telah dilakukan komunitas ini, terlihat banyak model kemitraan yang terbangun. Setidaknya ada enam improvisasi model kemitraan komunitas yang berhasil dideteksi. Model-model ini terlihat kompleks, karena proses kerjanya yang mempertimbangkan pembagian wewenang dari sisi asset, manajemen, keuangan, dan produksi. Di bawah ini diilustrasikan kemitraan dalam bentuk tabel komunitas dengan kelompok lain dengan tujuan untuk mempermudah pemahaman kita tentang model-model yang ada. Kami menggunakan inisial Co untuk *Community*, Ca untuk *Campus*, Pu untuk *Public*, Ci untuk *Citizens*, dan Pr untuk *Privat Sector*.

Tabel 3. Improvisasi Model Pelayanan Publik Berbasis Komunitas

Model	Aset	Manajemen	Keuangan	Produksi	Hasil
<i>Full Community</i>	Co	Co	Co	Co	Ci
<i>Community-Public</i>	Co/Pu	Co	Co/Pu	Co	Ci
<i>Community-Private</i>	Co	Co	Pr	Pr	Ci
<i>Community-Public-Private</i>	Pu/Pr	Co	Pu/Pr	Pr	Ci
<i>Community-Community</i>	Co	Co	Co	Co	Ci
<i>Community-Campus</i>	Co	Co/Ca	Co/Ca	Co/Ca	Ci

Sumber: Analisa Penulis

- a. *Full Community*. Model ini tidak memanfaatkan kemitraan dengan kelompok lain. Semua proses kerja dilakukan secara mandiri mulai dari kepemilikan asset, manajemen, keuangan, dan produksi. Biasanya banyak terjadi kendala dari sisi keuangan, karena dana yang terkumpul dari iuran sukarela anggota atau menjaring dana dari kemitraan masyarakat yang bersifat perorangan. Model ini dikenal independen, dan dapat dikatakan baik karena terbebas dari intervensi dan tekanan dari kelompok lain.
- b. *Community-Public Partnership*. Model ini memanfaatkan kemitraan dengan pemerintah. Dalam praktiknya, yang biasa terjadi ada pemerintah melakukan pendekatan terlebih dahulu. Melihat sebuah komunitas telah berkembang dan sangat membantu masyarakat, pemerintah masuk dan menawarkan sebuah kontrak kerjasama, baik itu berupa asset ataupun peminjaman alat produksi. Sedangkan untuk manajemen dan produksi diserahkan sepenuhnya kepada komunitas. Peran pemerintah selanjutnya hanyalah pada kontrol. Walaupun dari sisi keuangan komunitas membaik, tetapi model ini sangat rentan dengan tekanan politik dari pejabat publik.
- c. *Community-Private Partnership*. Model ini memanfaatkan peluang dari permasalahan publik karena masuknya sektor privat. Berbeda dengan NFP, privat ikut bermitra bukan sebagai CSR yang membantu pendanaan komunitas dan tidak menuntut apapun sebagai timbal balik. Privat model ini masih dimaknai sebagai pihak yang memikirkan faktor profit dari kemitraan. Sebenarnya, pada model ini sifatnya elastis, tergantung pada situasi dan kontrak kemitraan. Karena improvisasi model menggunakan contoh kasus pada permasalahan lingkungan, maka privat dalam konteks ini bukanlah NFP.
- d. *Community-Public-Private Partnership*. Model ini merupakan kemitraan yang paling kompleks. Proses pengelolaan tetap berada pada tangan komunitas, sedangkan asset, keuangan, dan produksi dilaksanakan oleh privat dan pemerintah. Dengan kata lain, komunitas hanya menyediakan sumber daya manusia. Kemitraan seperti ini terjadi ketika komunitas mengadakan even-even besar yang membutuhkan banyak sumber daya. Inisiasi masih berada di pihak komunitas.
- e. *Community-Community Partnership*. Model ini tidak jauh berbeda dengan model *full community*, hanya saja kemitraan menambah kapasitas dari komunitas lain. Biasanya tujuan kemitraan adalah menambah sumber daya manusia guna mengerjakan permasalahan yang dianggap memiliki skop yang lebih luas (secara wilayah). Dari segi keuangan masih memanfaatkan iuran

sukarela, begitu juga dengan asset. Keunggulan dari model ini terletak pada manajemen dan produksi.

- f. *Community-Campus Partnership*. Kemitraan ini terjalin dengan pihak kampus. Biasanya kontrak kerja lebih mengarah pada perumusan isu-isu yang ada di masyarakat, tapi tidak menutup kemungkinan kemitraan ini berkolaborasi pada tataran praktik, dan semua ini tergantung pada desain kontrak kerjanya. Untuk penggunaan asset, manajemen, dan produksi, melibatkan kedua belah pihak, begitu juga dengan keuangan.

Dari enam improvisasi model di atas, ada beberapa hal yang menjadi perhatian bagi penulis, yakni: 1) komunitas memegang penuh peranan dalam manajemen. Ini disebabkan oleh keunggulan komunitas sendiri yang baik dalam hal sumber daya manusia; 2) model terbangun atas dasar kontrak kemitraan. Apapun yang akan dikerjakan untuk menyelesaikan masalah publik, semua berdasarkan kontrak kemitraan; 3) kelemahan utama komunitas terletak pada sisi keuangan, dan ini dianggap wajar karena komunitas mengikuti model NFP; 4) karena menggunakan contoh di bidang lingkungan, maka hasil akhir yang diharapkan komunitas adalah terselesaikannya masalah-masalah publik. Model-model ini tidak menutup kemungkinan untuk diimprovisasi lagi, karena keleluasaan yang dimiliki komunitas dan kontrak kemitraan yang dapat dibangun antar pihak.

2. Potret Kemitraan Komunitas

Bagian ini mencoba memberikan beberapa gambaran mikro tentang praktek komunitas yang mengandung muatan model di atas. Beberapa kasus dari berbagai komunitas akan dipaparkan untuk memperkuat argumen pokok bahwa komunitas memiliki daya tawar tersendiri di tengah model marketisasi yang ada di Indonesia. Selain itu, model-model di bawah ini membuktikan bahwa komunitas telah menjadi fenomena besar dalam sistem pelayanan publik di Indonesia. Komunitas muncul hampir di seluruh permasalahan yang di hadapi Indonesia. Tetapi untuk kasus di bawah ini, penulis menggunakan pelayanan komunitas di bidang lingkungan.

- a. *Full Community Model* dijumpai pada kasus KOPHI (Koalisi Pemuda Hijau Indonesia) merupakan komunitas independen yang lahir dan besar di Yogyakarta. Komunitas ini menjadi wadah bagi anak muda untuk memperbaiki pola lingkungan dan sebagai solusi masalah perubahan iklim dunia. Di samping itu, KOPHI juga diarahkan untuk dapat menjadi sumber informasi bagi pemuda-pemudi Indonesia terkait isu perubahan iklim dan lingkungan

hidup. Diharapkan dengan terbentuknya KOPHI, NGO dan komunitas peduli lingkungan dapat saling berbagi pengalaman, ide, dan masukan acara kepada para anak muda yang berkaitan dengan lingkungan. Setidaknya sudah lebih 50 kegiatan lingkungan yang diadakan oleh KOPHI. Mulai dari menolong korban erupsi merapi hingga menanam kembali pepohonan di berbagai tempat, termasuk di Bukit Menoreh. Komunitas ini memperoleh dana dari donatur dan masyarakat luas. Untuk melaksanakan aksi-aksi lingkungan, KOPHI seringkali bekerja sama dengan berbagai pihak. Komunitas ini membuktikan bahwa pemuda bisa berbuat banyak untuk lingkungannya.

- b. *Community-Public Partnership Model* ditemui pada kasus Komunitas Peduli Sampah (Kompas) Desa Cipete mendapat bantuan dari Pemkot Tangerang berupa bangunan tempat pengolahan sampah. Selama ini tempat pengolahan sampah masih “menumpang” di belakang rumah ketua RW. Selain memberikan fasilitas bangunan, pihak pemkot juga memberikan tambahan motor pengolah sampah untuk komunitas-komunitas lain di kota Tangerang. Tujuan utama Pemkot dalam mewujudkan Tangerang Bersih. Karena itu, bantuan dari berbagai komunitas dan masyarakat sangat diperlukan. Dengan adanya kepedulian dan kesadaran masyarakat diharapkan akan semakin mendekatkan pada tujuan bersama. Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Tangerang menuturkan bahwa pembangunan hanggar pengelolaan sampah ini adalah bagian dari upaya untuk memfasilitasi aktivitas masyarakat khususnya yang peduli dengan kondisi lingkungan. Inisiatif dan kepedulian masyarakat yang diwujudkan melalui komunitas peduli sampah ini sangat direspon dan diperhatikan. "Dianggarkan perubahan ini ada 12 komunitas yang akan kita fasilitasi. Salah satunya Kompas di Cipete ini," urainya. Dengan adanya sarana dan prasarana ini, akan turut meminimalisir volume sampah yang masuk ke TPA karena masyarakat dapat terlebih dahulu melakukan pemilahan serta pengolahan sampah.
- c. *Community-Private Partnership Model* dapat dilihat dari Forum Komunitas Hijau atau lebih dikenal dengan FKH Kota Depok terbentuk pada tanggal 25 Agustus 2013 di Lembah Mawar, Depok. Komunitas ini umumnya konsen pada isu berbasis lingkungan. Bagi PKH, kota harus ramah lingkungan dengan memanfaatkan secara efektif dan efisien sumberdaya air dan energi, mengurangi limbah, menerapkan sistem transportasi terpadu, menjamin kesehatan lingkungan, mensinergikan lingkungan alami dan buatan, berdasarkan perencanaan dan perancangan kota yang berpihak pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Untuk menjalankan cita-cita ini, banyak

pihak yang digandeng oleh FKH. Terhitung sedikitnya 21 pihak, mulai dari pihak swasta hingga gerakan-gerakan komunitas yang tersebar di Kota Depok. Salah satu pihak swasta yang bekerja sama dengan FKH adalah Bank Sampah WPL (Warga Peduli Lingkungan). Mekanismenya adalah sampah-sampah yang telah dikumpulkan oleh komunitas FKH, semuanya akan ditabung di bank sampah WPL. Setelah mencukupi saldo atau setiap kali FKH mengadakan kegiatan lingkungan, WPL akan mengeluarkan dana tabungan dari sampah yang telah dikumpulkan, sekaligus menjadi sponsor dalam acara lingkungan tersebut. Bagi WPL sendiri, sampah-sampah yang telah terkumpul diolah melalui mesin. Olahan ini dapat berupa kompos ataupun bahan yang dapat dijual kembali ke pabrik-pabrik besar.

- d. *Community-Public-Private Partnership Model* dijumpai dari kasus sampah di Surabaya. Pemkot bekerjasama dengan BJSC, kemudian BSJC mengembangkan kerjasama dengan perusahaan local. Berbagai cara yang telah dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya untuk menekan volume sampah yang masuk ke TPA Benowo dan Super Depo Sutorejo. Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) kali ini bekerja sama dengan komunitas muda yang tergabung dalam BJSC community (Bertaqwa, Jujur, Santun, dan Cerdas). Komunitas yang berdiri sejak tahun 2013 ini diinisiasi oleh sembilan anak muda yang masih duduk di bangku kuliah dengan visi “Surabaya Zero Sampah”. Hingga tahun 2015, anggota komunitas ini terus berkembang. Sehingga hal ini menjadi solusi tersendiri bagi pemkot untuk mengatasi penumpukan volume sampah. Untuk mendukung kegiatan BJSC, DKP mendatangkan mesin pencacah untuk mengolah limbah organik menjadi pupuk kompos. Limbah unorganic tersebut diolah oleh BJSC community. Pemkot mengatakan bahwa komunitas BJSC ini bukan hanya membantu dalam mengurangi volume sampah, tetapi juga membantu masyarakat untuk memiliki penghasilan tambahan. Nantinya hasil tabungan bisa digunakan untuk membayar retribusi dan membeli bahan pokok yang dijual dengan harga murah oleh BJSC community. BJSC Community juga bekerjasama dengan lebih dari 50 perusahaan pengolah sampah yang berpusat di Jawa Timur. Dengan pendapatan kotor mencapai 170 juta per bulan.
- e. *Community-Community Partnership Model* ditemukan pada Komunitas Muda Hijau Depok bekerjasama dengan Komunitas Peta Hijau Jakarta menggelar workshop pengenalan Peta Hijau kepada masyarakat di Taman Lembah Gurame, Depok Jaya, Depok. Pemetaan ini berguna sebagai arsip lokasi-lokasi hijau dan fasilitas publik di suatu wilayah. Dalam edukasi peta hijau ini,

masyarakat diminta mengeksplor temuan yang dianggap penting dengan mengungkap konsep 5W+1H guna mendeskripsikan peran keberadaan fasilitas publik ditempat tersebut. Kegiatan ini pada intinya adalah mendorong masyarakat untuk mengeksplor keberadaan tempat tinggalnya sendiri sehingga dapat memberikan informasi mengenai kondisi fasilitas umum, kehidupan sosial, dan kelestarian lingkungan sekitar. Serta diharapkan dapat memberikan evaluasi dan perbaikan apabila ditemukan kondisi yang masih kurang baik dari temuan yang diperoleh ketika survey lapangan, misalnya membantu memberdayakan kembali kebun yang tidak terpakai atau membersihkan TPS liar. Dengan kegiatan ini, diharapkan juga dapat memberikan kondisi lingkungan yang nyaman dan menunjang hidup masyarakat. *Out put* dari workshop ini adalah komitmen peserta untuk bersama-sama menghasilkan produk Peta Hijau Kota Depok secara berkala.

- f. *Community-Campus Partnership Model* dilihat dari Komunitas Ranting Hijau dan Mahasiswa UI Peduli Lingkungan. Ranting Hijau merupakan komunitas yang bergerak di bidang lingkungan. Komunitas ini merupakan hasil kolaborasi antara Departemen Lingkungan Hidup Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) UI dan para penerima manfaat Beasiswa Aktivis Nusantara (Bakti Nusa) dari Dompot Dhuafa. Meski baru diresmikan pada 13 Februari 2015, Ranting Hijau telah melakukan aksi kepedulian terhadap lingkungan sejak tahun 2014. Dalam pelaksanaan Orientasi Kegiatan Kampus, Ranting Hijau bekerja sama dengan mahasiswa UI untuk melakukan aksi lingkungan berupa pemilahan sampah dengan menukarkan limbah sampah yang dapat ditukarkan dengan satu tumbler (botol minum) gratis. Harapan Ranting Hijau setelah ada kolaborasi ini adalah para mahasiswa, khususnya UI bisa lebih sadar tentang isu-isu lingkungan. Isu tersebut tidak hanya diselesaikan dengan hal-hal yang bersifat matang, namun bisa melakukannya dengan hal yang sederhana seperti bergerak dengan memilah sampah dan membawa sampah tersebut ke bank sampah.

KESIMPULAN

Komunitas merupakan sebuah keniscayaan dalam pelayanan publik di Indonesia. Ternyata ini dapat diterima ketika Indonesia –sebagai negara berkembang- belum mampu memenuhi standar pelayanan publik. Disebabkan oleh kekurangan anggaran, minimnya kompetensi sumber daya manusia, sistem yang belum memadai, keterbatasan akses informasi dan transportasi, hingga pembukaan privatisasi pelayanan. Kompleksitas ini mendorong daya tawar komunitas di tengah kepopuleran sistem privatisasi. Peran komunitas semakin

kentara ketika sebagian besar warga tidak mampu memperoleh pelayanan substantif dan negara cenderung mendiamkannya. Pada tataran inilah diyakini peran komunitas menjadi terlihat jelas.

Komunitas dalam konteks pelayanan publik umumnya terbentuk dari pengalaman buruk yang dialami perorangan. Ketidakpuasan ini disuarakan melalui saluran media tertentu yang memungkinkan orang lain ikut merasakan pengalaman tersebut. Hadirnya dua atau lebih orang yang bernasib sama kemudian diikat dalam sebuah visi dan program kerja. Ciri khas komunitas konteks pelayanan publik umumnya hanya memfokuskan pada satu masalah. Ini memungkinkan bagi komunitas untuk bergerak lebih fleksibel dengan sumber daya yang terbatas. Hanya saja setelah diamati, keterbatasan komunitas diselesaikan dengan *partnership*. Sampai di sini, kami ingin mengatakan bahwa ternyata kemitraan dalam pelayanan publik tidak ‘melulu’ menyoal modal, kesukarelaan menjadi nilai yang perlu dipertimbangkan.

Masuknya pola kemitraan membuat cara kerja komunitas menjadi lebih beragam. Setidaknya terdapat enam model kemitraan komunitas di Indonesia, yakni: 1) *full community*; 2) *community-public partnership*; 3) *community-private partnership*; 4) *community-public-private*; 5) *partnership community-community partnership*; dan 6) *community-campus partnership*. Dari enam improvisasi model ini, manajemen atau pengelolaan dominan oleh komunitas, sedangkan kelemahan komunitas terletak pada pendanaan atau keuangan. Selain itu, juga menjadi catatan penting adalah model-model ini tidak menutup kemungkinan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kontrak kemitraan yang dibangun antar komunitas. Satu hal yang membuat komunitas menghasilkan banyak model dalam *partnership* adalah faktor keleluasaan dari komunitas itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM Press, 2005.

Berita Harian Kompas Edisi Cetak, “Pemerintah Belum Rampungkan E-KTP”, Pada Tanggal 11/03/2016.

Centrelink. *Better Practice in Local Engagement of Community and Business Sectors: Strategy for Enhancing Centrelink Network Relationships with the Community and Business Sectors*, 2007.

Dana S. Kellis dan Bing Rang. “Effective Leadership in Managing NPM - Based Change in The Public Sector”, dalam *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 28, No. 4, 2015, hal. 614-626.

- David Wilcox. “*The Guide to Effective Participation*”. Diakses melalui www.partnership.org.uk.
- Etienne Wenger, William Snyder dan Richard Arnold McDermott. *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Massachusetts: Harvard Business School Press, 2002.
- James S. Bowman, Jonathan P. West dan Margo Berman. “The Ethical Professional Cultivating Scruples”. Eds. Bowman West & Beck, dalam *Achieving Competencies in Public Service the Professional Edge*. New York: Armonk, 2007.
- Joan Buckley. “E-service Quality and The Public Sector”, dalam *Managing Service Quality*, Vol. 13, No. 6, 2003, hal. 453-462.
- Kenneth Kernaghan. “Moving towards Integrated Public Governance: Improving Service Delivery through Community Engagement”, dalam *International Review of Administrative Science*, Vol. 75, No. 02, 2009, hal. 239-254.
- McCabe, et.al. “Community Engagement: Towards Community as Governance”, dipresentasikan pada *Governments and Communities in Partnership Conference* (University of Melbourne: Australia, 2006).
- Mildred E. Warner dan Judith Clifton. “Marketisation, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements”, dalam *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 7, No. 1, 2013, hal. 45–61.
- Paul A. Grout dan Margaret Stevens. “The Assessment: Financing and Managing Public Services”, dalam *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 2003, hal. 215–234.
- Thimothy J. Besley & Maitreesh Ghatak. “Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services”, dalam *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 2003, hal, 235-249.