

Rembug Pelayanan Publik (RPM) Sebagai Aktualisasi Pelayanan Publik Berlandaskan Demokrasi Pancasila

Rembug of The Public Services as an Actualization of The Public Services Base On The Democracy of Pancasila

Nuriyanto

Fakultas Hukum

Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 (UNTAG Surabaya)

Jl. Semolowaru 45 Surabaya 60118

E-mail: nuriyanto@ombudsman.go.id

Naskah diterima: 26/03/2015 revisi: 1/05/2015 disetujui: 15/06/2015

Abstrak

Perkembangan masyarakat yang dinamis, menginginkan birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif. Dengan pelayanan publik yang prima, dimungkinkan dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Aktualisasi demokrasi Pancasila dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia bertitik tolak pada arti penting peran serta masyarakat, mulai dari merumuskan kriteria pelayanan, cara pemberian pelayanan, mengatur keterlibatan masing-masing, mengatur mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Ini semua sudah tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang tentunya sudah berasaskan demokrasi Pancasila. Rembug

pelayanan publik (RPM) merupakan aktualisasi pelayanan publik berlandaskan demokrasi pancasila.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Pelayanan Publik, Demokrasi Pancasila, Rembug Pelayanan Masyarakat (RPM)

Abstract

Dynamic development of society, they want the public bureaucracy to be able to provide the public services more professional, effective, simple, transparent, open, timely, responsive and adaptive. With excellent public service, to build a human quality in the sense of increasing the capacity of individuals and communities to determine actively its own future. Actualization of democratic precepts in the public services delivery in Indonesia starting point on the importance of community participation ranging from formulating criteria for the services, how the delivery of the services, arranging each engagement, public complaints mechanism set up by the monitoring and evaluation of the implementation of the public services in order to co-together build a commitment to create quality of the public services. It's all been contained in the Law 25 of 2009 on Public Services, certainly it has been based on the precepts of the democracy of Pancasila. Rembug of the public services as an actualization of the public services based on the democracy of Pancasila.

Key World: *Participatory Government, The Public Services, Democracy of Pancasila, Rembug of the Public Services*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menjelang berakhirnya abad ke-20 yang lalu, gelombang liberalisasi berkembang di mana-mana, tuntutan demokratisasi menyeruak ke seluruh penjuru dunia. Akan tetapi di sisi lain, gejala kegagalan paham sosialisme klasik terjadi di beberapa negara yang menganutnya. Berkaitan dengan itu, isu-isu yang berkenaan dengan pentingnya peningkatan keberdayaan (*empowering*) masyarakat madani (*civil society*) dalam hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*) dan pasar (*market*) berkembang dengan pesat, seiring derasnya arus globalisasi yang mempengaruhi peri kehidupan umat manusia seluruhnya. Bahkan untuk menjamin peradaban di masa mendatang, ketiga unsur peradaban di atas harus diberdayakan dalam hubungan yang fungsional, sinergis dan seimbang.¹

¹ Asshidqy, Jimly, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, hal. 62-62, <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0C D4QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.jimly.com%2Fpemikiran%2Fgetbuku%2F9&ei=miGQU8CfHZHJuASGx4BI&usq=AFQjCNFEg8K0H2CXS25i9 2Wwp4AEvUAq3g&sig2=dzCXv4cdW94Keq8pEL472A>, diakses pada tanggal 5 Juni 2014;

Masyarakat madani (*civil society*) sebagai suatu konsep yang dipopulerkan dalam bidang ilmu sosial dan pemerintahan oleh para filsuf Yunani dan Romawi, khususnya oleh Marcus Tullius Cicero yang lebih dikenal dengan Cicero. Keberpihakan kepada *civil society* menjadi kental pada akhir abad ke-18 ketika para ilmuwan politik dan hukum mulai dari Thomas Paine sampai George Hegel menggelorakan *civil society* sebagai suatu organ yang paralel dengan pemerintah, wadah masyarakat mengasosiasikan diri sesuai dengan berbagai kepentingan dan minatnya. Setelah tenggelam beberapa saat, konsep ini kembali bangkit pasca perang dunia kedua melalui tulisan seorang ilmuwan berkebangsaan Italy berpaham Marxis, Antonio Gramsci. Tulisannya menjadi populer pada tahun 1970-1980-an dan menyulut berbagai revolusi melawan kekuasaan tirani (demokratisasi) di negara-negara Amerika Latin dan Eropa Timur.²

Fenomena penyatuan dua Jerman, yang ditandai dengan peristiwa runtuhnya tembok Berlin, yang tadinya memisahkan Jerman Barat dan Jerman Timur, membuat *civil society* tiba-tiba menjadi jargon yang sering diteriakkan oleh para politisi, negarawan, sampai para ilmuwan dan pemerhati politik. Pergerakan konsep penguasaan negara ke arah yang lebih demokratis membuat masyarakat semakin berminat terhadap *civil society* sebagai bentuk pembaruan sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Begitu pula di Indonesia, sejak bergelornya gerakan reformasi tahun 1998 terdapat kecenderungan untuk menggunakan pendekatan-pendekatan yang lebih manusiawi dalam pembangunan bangsa, dengan kemungkinan yang harus dibuka seluas-luasnya guna meningkatkan kualitas manusia dan mempertinggi keberdayaan masyarakatnya. Tuntutan seperti ini sudah menjadi *trend* global, marak sekali dalam kehidupan transnasional yang tidak lagi mementingkan *state centrisme*, --dengan berbagai kewenangan konstitusional dan kekuasaan yang terpusat di tangan para penguasa tanpa diimbangi hak-hak asasi warga negara. Perkembangan seperti ini sudah selayaknya terus diantisipasi, cepat ataupun lambat mengharuskan para penyelenggara negara dan pemerintahan untuk meresponnya dengan sikap yang lebih positif, realistis, adaptif dan tentu juga arif.³

Arah pembangunan kualitas sumber daya manusia (SDM) untuk pemberdayaan masyarakat tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan

² <http://carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>, diakses pada tanggal 5 Juni 2014;

³ Wignjosebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (Huma), 2002, hal. 529-50;

kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.⁴

Berkembangnya gerakan *civil society* yang dalam bidang pemerintahan juga diaplikasikan dalam bentuk *participatory governance* (peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan) ini juga berakibat langsung kepada perubahan paradigma dalam pelayanan publik yaitu munculnya paradigma *the new public service* (NPS). NPS merupakan paradigma pelayanan publik yang berkualitas prima berdasarkan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan penyelenggaraannya. Dalam paradigma NPS, administrasi publik lebih menekankan peran serta masyarakat menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar, sehingga menjadi pergeseran dari kebijakan dan administrasi menuju manajemen dengan mengadopsi manajemen sektor swasta (*privat*). Yang memadukan hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*) dan pasar (*market*).

Praktek pelayanan publik dalam perspektif NPS ini diselenggarakan berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional. Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik (*public interest*). Masyarakat diposisikan sebagai pelanggan (*customers*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar. Dalam perkembangannya konsep ini mengajarkan bahwa untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka diperlukan standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan publik.⁵

Pelayanan yang berfokus pada pengguna dengan menetapkan standar pelayanan memang telah diakui keberhasilannya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah. Tetapi usaha tersebut dirasa belum cukup karena masyarakat belum sepenuhnya ditempatkan sebagai pemilik (*owner*) pemerintahan yang memberikan pelayanan publik tersebut.

Dalam negara yang menganut faham negara hukum yang demokratis, senantiasa mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya maka warga negara tidak cukup dipandang sebagai *customer*, melainkan juga dianggap sebagai warga negara (*citizen*) yang ditempatkan sebagai pemilik (*owner*) pelayanan publik.

⁴ Sukardi, Akhmad, *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, tanpa tahun, hal. 31;

⁵ Widiyarta, Agus, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan di Kota Surabaya)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hal. 4;

Pemikiran ini juga sejalan dengan pemahaman *good governance* dalam koridor masyarakat demokratis dengan mengedepankan konsensus dan sinergitas komponen *governance*. Dengan kata lain *participatory governance* sangat diperlukan dalam perwujudan pelayanan publik yang sesuai koridor *good governance*.

Kondisi di atas juga berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Pemberian pelayanan publik yang berkualitas dan mampu memberikan kepuasan bagi masyarakatnya merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Karena kinerja pelayanan publik akan menjadi tolok ukur bagi kinerja pemerintah. Fungsi pemerintah beserta aparatnya sebagai pelayan publik (*public servant*) merupakan salah satu tuntutan dari gerakan reformasi.

Persepsi masyarakat yang selama ini cenderung dijadikan obyek pelayanan sehingga masyarakat dianggap sebagai subyek yang harus melayani harus dihilangkan serta dirubah *mindset*nya. Setiap aparat pemerintah harus mulai bersikap profesional dalam memberikan pelayanan dan menjadikan masyarakat. Oleh karena itu seluruh aparat penyedia layanan pada tiap-tiap organisasi pemerintah haruslah bersinergi satu sama lain untuk berupaya memberikan pelayanan yang terbaik.⁶

Seperti diketahui bahwa pelayanan publik di Indonesia masih jauh dari harapan masyarakat. Pelayanan publik yang tidak transparan, diskriminatif, berbelit-belit, korup dan sebagainya masih menjadi gambaran suram wajah pelayanan publik di Indonesia. Ini semua tidak terlepas dari rendahnya kualitas penyelenggara pelayanan publik yang belum mampu mengubah pandangannya tentang pelayanan publik, tidak adanya standarisasi pelayanan dan rendahnya partisipasi masyarakat.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UUPP) sudah mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Tapi dalam tataran implementasi, masih sangat memprihatinkan. Pungutan liar dan KKN masih dibudayakan oleh oknum yang hanya mementingkan kebutuhan sendiri, tidak peduli dengan nasib bangsanya.⁷

Kondisi ini tercermin dalam peringkat daya saing investasi Indonesia yang masih terpuruk, di antaranya tersaji dalam bahan hasil survey yang dilakukan oleh *World Bank* yang menggunakan indikator pelayanan publik dan kemudahan berusaha (investasi), menempatkan Indonesia berada di urutan ke-114 dari 189

⁶ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima; Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III*, Jakarta; Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2008, hal. 1;

⁷ Nuriyanto, *14 Tahun Ombudsman RI: Buruknya Pelayanan Publik, Bagaimana Solusinya?*, Artikel Opini Harian Bhirawa edisi 10 Maret 2014;

kawasan ekonomi dan negara. Indonesia masih tertinggal jauh dengan negara-negara kecil seperti Singapura (1), Malaysia (18), Thailand (26), Vietnam (78) serta Filipina (95). Persepsi internasional masih menyetarakan negara kita dengan Mesir (112) yang sedang dalam prahara politik dan negara terbelakang lainnya.⁸

Di sisi lain, selaras dengan hasil riset *world bank* di atas, tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia juga masih jauh dari harapan. Fakta yang menggambarkan rendahnya tingkat kesejahteraan tersebut dapat diamati dalam hasil riset *United Nations Development Programme* (UNDP) yang tersaji dalam Laporan Pembangunan Manusia 2014 yang berjudul “Mempertahankan Kemajuan Manusia; Mengurangi Kerentanan dan Membangun Ketahanan”, yang dirilis pada tanggal 24 Juli 2014. Laporan ini secara komprehensif memaparkan kinerja 187 negara dalam menjaga kesejahteraan rakyatnya dengan menerapkan metode kombinasi dari indikator-indikator kesehatan, pendidikan dan kekayaan. Dalam hasil riset tersebut peringkat Indonesia ditempatkan pada posisi ke-108. Dan pada riset tersebut dinobatkan negara paling sejahtera di dunia adalah Norwedia, sedangkan negara berperingkat tertinggi di kawasan Asia Tenggara masing-masing ditempati Singapura (9), Brunei (30), Malaysia (62) dan Thailand (89). Sedangkan negara-negara anggota ASEAN lainnya yang tidak lebih sejahtera dari Indonpesia adalah Myanmar (150), Laos (139), Kamboja (136), Vietnam (121) dan Filipina (117).⁹

Buruknya sistem penyelenggaraan pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap daya saing investasi dan juga berujung pada perkembangan perekonomian Indonesia di mata iternasional, karena di antara faktor-faktor yang merupakan kelemahan daya saing untuk menarik investasi langsung di suatu negara adalah penyelenggaraan pelayanan publik, terutama dalam bidang regulasi perijinan dan sarana dan prasarana penunjang kemudahan berusaha seperti tersedianya bandar udara, pelabuhan serta sarana transportasi yang layak. Di samping faktor keamanan yang harus kondusif.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana aktualisasi sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijakan permusyawaratan perwakilan” dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia?

⁸ World Bank, *Doing Business 2015; Going Beyond Efficiency*, <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&u=act=8&ved=0CC8QFJAD&url=http%3A%2F%2Fwww.doingbusiness.org%2F~%2Fmedia%2FGIAWB%2FDoing%2520Business%2FDocuments%2FAnnual-Reports%2FEnglish%2FDB15-Chapters%2FDB15-Report-Overview.pdf>, diakses pada tanggal 30 Mei 2015;

⁹ United National Development Program (UNDP), *Human Development Report 2014*, https://www.google.co.id/?gws_rd=cr,ssl&ei=sQRpVcjuM8-UuASBioOwBQ#q=human+development+report, diakses pada tanggal 30 Mei 2015;

C. Konsepsi Teoritik

1. Partisipasi Masyarakat Yang Berasaskan Demokrasi Pancasila

Sila keempat Pancasila, yaitu: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan permusyawaratan perwakilan” atau yang lebih dikenal dengan sebutan sila “kerakyatan” mengandung nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, antara lain:

- a. Negara adalah untuk kepentingan seluruh rakyat;
- b. Kedaulatan di tangan rakyat;
- c. Manusia Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama;
- d. Pimpinan kerakyatan adalah hikmat kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat;
- e. Keputusan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat oleh wakil-wakil rakyat;¹⁰

Nilai-nilai inilah yang merupakan penjabaran dari konsep demokrasi sebagaimana didasarkan kepada sila keempat pancasila dan lazim disebut sebagai “demokrasi pancasila”. Dalam pelaksanaan demokrasi pancasila, setiap orang dibenarkan ikut serta dalam musyawarah untuk mengambil keputusan. Mereka dapat mengeluarkan pendapat, pikiran dan pandangannya. Namun pandangan tersebut harus didasarkan pada pemikiran dan akal sehat manusia atau didasarkan pada pemikiran yang rasional dan bermutu tinggi. Bermutu tinggi berarti berkualitas dan tidak bertentangan dengan kepentingan rakyat, persatuan dan kesatuan bangsa serta dasar negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang kita sebut dengan pancasila.¹¹

Demokrasi pancasila, dalam prakteknya bertumpu pada penyelenggaraan pemerintahan yang menjunjung tinggi partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan, sejak dari pembentukan pemerintahan melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara jujur dan adil, penyusunan kebijakan sampai dengan pelaksanaan kebijakan dalam kehidupan masyarakat. Pada tahapan akhir tersebut peran serta masyarakat sangat diharapkan kehadirannya dalam mengawasi pelaksanaan suatu kebijakan publik (*public policy*).

¹⁰ Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum; Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 374-375;

¹¹ <http://www.pusakaindonesia.org/nilai-dasar-sila-keempat-dalam-pancasila>, diakses pada tanggal 6 Juni 2014;

Aktualisasi sila kerakyatan dalam pembangunan hukum nasional selaras dengan pemikiran bahwa hukum nasional itu harus dibangun secara demokratis dan nomokratis (kekuasaan yang berlandaskan hukum) dalam arti harus mengedepankan partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Dalam setiap tahapannya harus dihindari munculnya produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan dan penuh intrik pengelabuan amanat rakyat.¹²

Urgensi peran serta masyarakat, sudah dijabarkan dalam sistem demokrasi pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila harus dikritisasi ke dalam norma-norma hukum yang dibuat oleh badan legislative. Oleh karena itu setiap norma hukum di Indonesia harus dilandasi oleh nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila pancasila. Pancasila sebagai bintang pemandu bagi pembentukan setiap norma hukum, maka norma-norma hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang tertuang dalam sila-sila pancasila. Selain itu secara hirarki norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi (*lex superiori derogat lex inferiori*).¹³

Founding fathers negara kita sejak awal pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bahkan sejak kebangkitan bangsa Indonesia dalam menggelorakan semangat perjuangan melawan kolonialisme sudah mematrikan *ruh* pancasila. Dan tentu pula kristalisasi nilai-nilai pancasila juga sudah terkandung dalam beberapa rancangan konstitusi yang sudah mereka canangkan. Sehingga tidak terbantahkan lagi bahwa pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.

2. Konsep Penyelenggaraan Pelayanan Publik:

Sebagaimana pengertian resmi yang telah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

¹² Machfud MD, Mohammad, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, Cet. Kedua, 2010, hal. 38;

¹³ Prasetyo, Teguh, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Media Perkasa, 2013, hal. 71;

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat. Dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana tertuang dalam konsep negara “*welfare state*”.¹⁴

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

II. PEMBAHASAN

A. Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Norma Hukum Pelayanan Publik

Pada saat ini telah diberlakukan 2 (dua) serangkai instrumen hukum, yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Keduanya merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Sebagai produk hukum nasional yang menjunjung tinggi pancasila sebagai norma dasarnya. Dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga terkandung sila ke-empat pancasila, yaitu mengharuskan adanya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Khusus mengenai peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Pasal 39 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan.

¹⁴ Nuriyanto, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep Welfare State?*, Jurnal Konstitusi Volume 11, Nomor 3, September 2014, hal. 432-433;

- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik.
- (3) Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.
- (4) Tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Sedangkan Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menentukan bahwa:

“Penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya membangun sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang adil, transparan dan akuntabel”.

Lebih lanjut Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatur bahwa:

Pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi:

- a. *Penyusunan kebijakan pelayanan publik;*
- b. *Penyusunan standar pelayanan;*
- c. *Pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan*
- d. *Pemberian penghargaan.*

Di sisi lain, pentingnya posisi warga sebagai pemilik pemerintah atau penyelenggara pelayanan publik diungkapkan oleh Mc. Lavery sebagai berikut:

Through their tax payments, citizens are investors in public services and public-owned assets. Through their votes, citizens are shareholders who elect the “board of directors” responsible for government performance. Elected officials are the people’s stewards not only to manage finance but also to produce results. An “owner” want to know whether governments is getting the job done. Citizen-shareholders may ask this in several ways. For example: Are our concern being addressed by public services? Is the job being done fairly and ethically? Does the result provide value for the money spent?¹⁵ (Melalui pajak yang mereka bayarkan, warga negara

¹⁵ McLaverty, Peter, *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Ashgate. England, sebagaimana dikutip dalam Agus Widiyarta, *op.cit.*, 2002. hal. 6-7;

adalah investor pelayanan publik dan pemilik asset-asset milik publik. Melalui suara yang mereka berikan warga adalah pemilik saham yang menentukan direktur yang bertanggung jawab atas kinerja pemerintahan. Para pejabat yang dipilih adalah pelayanan yang tidak hanya mengelola keuangan saja tetapi juga menciptakan karya nyata. Sebagai pemegang saham warga negara bisa saja menanyakan berbagai hal ini dengan berbagai cara. Misalnya, apakah keprihatinan kita telah dijawab dengan pelayanan publik? Apakah pekerjaan yang telah dilakukan pemerintah dilakukan secara adil dan beretika? Apakah hasil-hasil yang dibuat cukup sepadan dengan uang yang dikeluarkan?)

Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Minzberg, Shcinidt dan Stickland yang banyak mengungkapkan tentang pendekatan *consumerism* dalam pelayanan publik. Dari beberapa pemikiran di atas maka kata kunci pada peningkatan kualitas pelayanan publik adalah penempatan warga sebagai *citizens* atau *owner* penyelenggaraan pelayanan publik.

Pemahaman bahwa masyarakat adalah pemilik pelayanan publik maka sudah seharusnya masyarakat diikutsertakan dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan melibatkan masyarakat dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan pelayanan publik maka akan ada banyak keuntungan yang didapat. Keuntungan yang pertama adalah adanya peningkatan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan pemerintah yang pada gilirannya akan sangat menguntungkan bagi masyarakat yang sebagai sasaran kebijakan. Kedua, partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik juga akan memberikan manfaat bagi pemerintah. Artinya dengan adanya kebijakan yang dihasilkan secara demokratis maka pemerintah akan semakin kuat dalam kapasitas kelembagaannya.

Lebih jauh menurut Denhardt, melalui partisipasi publik yang luas dalam proses pembuatan kebijakan maka warga akan dapat membantu meningkatkan jaminan dan kepastian bahwa aspirasi dan kepentingan masyarakat direspon secara adil oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik akan menjadi sangat penting sehingga masyarakat bisa berperan mulai dari merumuskan kriteria pelayanan, cara pemberian pelayanan, mengatur keterlibatan masing-masing, mengatur mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas.¹⁶

¹⁶ Denhardt and Denhardt, Janet V, Robert B, *The New Public Service: Serving, not Streering*, USA; M.E. Sharpe, 2003, hal. 51-52;

Momentum berkembangnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini menjadi alat pemerintah untuk dapat menempatkan diri sebagai lembaga yang berfungsi menyediakan semua kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dan salah satu fungsi penting pemerintah adalah menjadi forum di mana masyarakat dapat menegosiasikan kepentingan mereka, menyampaikan rasa keprihatinan mereka dan mencari konsensus atau mengakomodasikan kepentingan orang lain. Kewenangan pemerintah tersebut tentu akan dapat membentuk demokratisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Agus Wibowo dan Aris Purnomo, partisipasi masyarakat dapat dibagi ke dalam ketiga proses penyelenggaraan layanan, di antaranya:

Pertama, partisipasi masyarakat dalam perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik "masyarakat" adalah "subyek" sekaligus "tujuan" dari penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dimulai sejak dalam perencanaan. Partisipasi masyarakat dimulai dari proses penentuan standar pelayanan publik –yang selama ini masih dilakukan di tingkat pusat dan ditentukan secara sepihak oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam penentuan standar pelayanan yang akan dijadikan acuan bagi pelaksanaan pelayanan publik di daerah-daerah, keterlibatan komponen masyarakat merupakan sebuah keharusan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan meliputi penentuan kualitas layanan yang diberikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelenggara maupun pengguna layanan, serta mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. Penentuan hal-hal tersebut di atas haruslah tidak sepihak oleh penyelenggara semata, melainkan juga harus meminta persetujuan dari masyarakat. Penyelenggara dalam proses perencanaan haruslah melibatkan masyarakat untuk menentukan hal-hal yang tersebut di atas. Kesepakatan yang dibuat antara penyelenggara bersama dengan masyarakat tersebut akan dituangkan dalam sebuah dokumen yang disebut Piagam Warga. Piagam Warga ini akan menjadi sebuah tonggak dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Piagam warga memberikan jaminan atas hak-hak masyarakat untuk memperoleh layanan sesuai dengan kesepakatan bersama antara penyelenggara dan masyarakat sebagai penerima. Di pihak lain, piagam warga juga memberikan jaminan hak yang harus diterima penyelenggara atas pelayanan publik yang diberikannya. Mekanisme pengawasan dalam pelayanan publik selanjutnya akan mulai dari titik ini. Kedua, ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan haruslah terbuka terutama dalam pengawasan penyelenggaraannya. Berdasar piagam warga yang telah dibuat bersama penyelenggara, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi pelayanan

publik. Salah satu cara membuka ruang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan adalah dengan penyediaan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa —baik oleh penyelenggara maupun oleh lembaga independen yang memiliki kewenangan atasnya. Kejelasan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa dapat mendorong peningkatan kualitas layanan dan memberikan dorongan bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan. Sedangkan di pihak lain memberikan jaminan bagi terpenuhinya hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat melalui pelayanan publik. Ketiga, pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Masyarakat sebagai penerima layanan harus dilibatkan dalam proses penilaian dan evaluasi penyelenggaraan layanan karena masyarakat adalah tujuan dari penyelenggaraan layanan publik. Pendapat masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komponen utama dari evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Mekanisme yang ditawarkan adalah evaluasi melalui survei indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan secara berkala oleh lembaga independen yang memiliki kapasitas untuk melakukan survei.¹⁷

Pentingnya peran aktif pemerintah dan masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat diwujudkan dalam konteks “partisipasi”. Partisipasi publik berhubungan erat dengan kedua belah pihak. Melalui sisi pemerintah, bisa dilihat penerapan kebijakan dan penggunaan teknik-teknik manajemen dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sekaligus dalam rangka penegakan peraturan, sedangkan pada sisi masyarakat adalah keterlibatan dalam berdisiplin dan menaati aturan, serta dukungan langsung dalam proses pemberian pelayanan publik.

Peran pada sisi pemerintah, penggunaan teknik-teknik manajerial dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dilakukan dengan cara menyiapkan dan memanfaatkan seluruh sumber daya organisasi yang dimiliki untuk mencapai tujuan. Sedangkan peran pada sisi masyarakat adalah partisipasi aktif baik dalam hal ketaatan, maupun dukungan langsung dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Aktualisasi nilai-nilai tersebut terangkum dalam ketentuan Pasal 18 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu:

1. Mengetahui kebenaran isi standar pelayanan.
2. Mengawasi pelaksanaan standar pelayanan.
3. Mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan.
4. Mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan

¹⁷ Wibowo, A. dan Aris Purnomo, *Mekanisme Komplain Agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin*, Jakarta: Pattiro dan Access, 2007, hal. 40-44;

5. Memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan.
6. Memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan.
7. Mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan Ombudsman.
8. Mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan Ombudsman.
9. Mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Menurut norma hukum pasal di atas, masyarakat mempunyai tempat yang sangat menentukan dalam proses pelayanan publik. Masyarakat tidak hanya sebagai penerima pelayanan publik tetapi masyarakat juga ikut andil dalam menentukan proses pelayanan yang berujung pada pemenuhan kualitas pelayanan publik. Sehingga dalam ketentuan normative tersebut diharapkan tercipta suatu keseimbangan antara penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat sebagai pengguna layanan publik.

Bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang paling *urgent* adalah dalam tahap penyusunan standar pelayanan publik (SPP). SPP merupakan standar pelayanan yang wajib disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Adanya SPP akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh warga masyarakat dari pemerintah. Dengan kata lain, SPP merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat seperti: kesehatan, pendidikan, air minum, perumahan dan lain-lain.¹⁸

Adanya SPP akan menjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Adapun komponen standar pelayanan publik menurut Pasal 21 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.

¹⁸ Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang:Stara Press, 2011, hal. 221;

- b. Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian, yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya/tarif, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana dan/atau fasilitas, yaitu peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h. Kompetensi pelaksana, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal, yaitu pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan, yaitu tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. Jumlah pelaksana, yaitu tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan risiko keragu-raguan, yaitu kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Di antara komponen SPP tersebut yang paling pokok sehingga dapat mencerminkan kualitas pelayanan publik adalah:

- 1) Standar waktu; pelanggaran terhadap ketentuan ini berpotensi menimbulkan maladministrasi berbentuk penundaan berlarut (*undue delay*).

- 2) Standar biaya; pelanggaran terhadap ketentuan ini berpotensi menimbulkan maladministrasi berbentuk permintaan biaya di luar ketentuan (pungutan liar), permintaan hadiah barang dan atau jasa (gratifikasi).
- 3) Standar produk; berupa perbuatan yang tidak memberikan kepastian hukum, tidak menyelesaikan sengketa antara para pihak secara musyawarah mufakat, produk pelayanan tidak sesuai ketentuan peraturan perundangan.

B. *Rembug* Pelayanan Masyarakat (RPM) Sebagai Implementasi Pelayanan Publik Berasaskan Demokrasi Pancasila

Nilai dasar Pancasila yang sudah melembaga dalam praktek kehidupan bermasyarakat dan berbangsa sudah tertanam sejak zaman nenek moyang bangsa Indonesia tempo dulu, khususnya sila kerakyatan, mereka sudah menradisikan *rembug* desa untuk memutuskan kebijakan publik, menempuh mekanisme musyawarah mufakat dalam penyelesaian sengketa, menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara langsung, juga merupakan praktek demokrasi Pancasila yang sudah tertanam sejak dahulu kala.

Begitupun dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tradisi *rembug* desa yang sudah melembaga, --terutama dalam tradisi masyarakat Jawa-- seyogyanya tetap dilestarikan. Dan untuk melestarikan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, dalam artikel ini penulis menawarkan konsep "*rembug* pelayanan masyarakat (RPM)". Kontrak RPM ini menjanjikan jaminan pelayanan publik yang prima yang wajib diberikan kepada masyarakat. Sebagai inti konsesional RPM ini adalah keseimbangan posisi tawar antara penyelenggara dengan pengguna layanan publik.

Konsep ini terkristalisasi dari norma hukum yang terkandung dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dimana UU tersebut sudah menggunakan suatu pendekatan dalam pelayanan publik yang menempatkan kebutuhan dan kepentingan pengguna pelayanan publik menjadi yang utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk maksud tersebut RPM mendorong *stakeholders* pelayanan publik ini untuk membuat kesepakatan bersama tentang jenis, prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan untuk dijadikan dasar penyelenggaraan pelayanan publik.

Bila para politisi mempunyai konsep "kontrak politik" dengan para konstituennya maka penyelenggara pelayanan publik juga memiliki kontrak

terhadap masyarakat pengguna layanan publiknya. Bentuk kesepakatan bersama ini merupakan suatu usaha untuk mewujudkan kinerja birokrasi pelayanan publik menjadi lebih transparan, responsife dan akuntabel.

Model RPM ini menempatkan warga pengguna layanan sebagai *stakeholder* yang sangat penting serta menjadi pusat perhatian birokrasi. Sebagai pusat perhatian maka sistem pelayanan seperti prosedur, mekanisme, kepastian terhadap waktu dan biaya pelayanan harus didasari pada aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat pengguna layanan. Model ini akan menempatkan pemberian pelayanan publik yang lebih manusiawi artinya menghargai martabat dan hak-hak sebagai pengguna layanan dan menjadikan aspirasi pengguna layanan sebagai kekuatan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

RPM memberikan suatu pengalaman pada birokrasi untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang memberikan kesempatan yang lebih nyata pada pengguna layanan publik dan *stakeholders* dalam membuat keputusan dalam pembuatan kebijakan. Proses kegiatan pelayanan publik dengan menggunakan survei merupakan langkah baru bagi para birokrasi untuk meningkatkan kinerjanya.

Aspek yang paling menonjol dari inisiatif RPM adalah penciptaan komitmen kontrak layanan individu yang berkualitas. Ide dasar dari RPM adalah bahwa mereka akan membentuk semacam kontrak antara pengguna jasa dan penyedia jasa. RPM akan menginformasikan kepada warga akan hak-hak mereka terhadap pelayanan publik dan membuat jelas kepada penyelenggara pelayanan publik mengenai tingkat dan standar dari pelayanan mereka pada gilirannya telah berkomitmen untuk memenuhi. Dengan memperjelas komitmen ini, layanan penyedia didorong untuk meningkatkan baik standar dan kepekaan terhadap pengguna layanan.

Pada dasarnya RPM, sebagaimana juga konsep *citizen charter* yang dikembangkan di Kerajaan Inggris dan negara-negara persemakmuran lainnya, menegaskan kembali komitmen pemerintah untuk terus melakukan privatisasi, dengan lebih mengontrakkan pelayanan publik dan perluasan wajib tender yang kompetitif, tetapi secara implisit diterima bahwa banyak layanan harus tetap dalam sektor publik (sementara berdebat bahwa mereka harus lebih sensitife terhadap konsumen). Gambaran penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan *citizen charter* menurut Laporan Komisi Pelayanan Publik Kerajaan Inggris Tahun 1991 adalah:

- Standar yang tinggi: publikasi, dalam bahasa yang jelas, standar pelayanan; lebih keras, pengawasan yang independen, skema “Charter Mark” untuk memberikan penghargaan kepada lembaga yang mematuhi ketentuan piagam;
- Keterbukaan: penghapusan kerahasiaan tentang pengaturan organisasi, biaya layanan, dll. Staf yang diidentifikasi dengan kartu tanda pengenalan/nama;
- Informasi: publikasi regular, informasi tentang target kinerja dan seberapa baik mereka telah dipenuhi;
- Pilihan: Sektor publik harus memberikan pilihan mana yang paling praktis bagi pengguna layanan;
- Non-diskriminasi: layanan akan tersedia terlepas dari ras atau jenis kelamin; *leaflet* yang akan dicetak dalam bahasa minoritas di mana diperlukan;
- Aksesibilitas: jasa pelayanan harus dijalankan sesuai kenyamanan pelanggan, tidak hanya kenyamanan staf pelaksana pelayanan publik;¹⁹

Ada komitmen ganti rugi ketika terjadi kesalahan, (setidaknya warga berhak untuk penjelasan yang baik, atau permintaan maaf), mekanisme yang lebih baik untuk menuntut ganti rugi (termasuk, sebagai awalnya dipertimbangkan, sistem *small complain court* (peradilan konsumen) lokal untuk menangani klaim sekecil apapun, obat yang memadai, termasuk kompensasi yang layak).

RPM diharapkan dapat mendorong pelayanan publik akan lebih responsif artinya pelayanan yang diberikan akan mempunyai kualitas seperti yang diharapkan oleh pengguna layanan baik mengenai produk, jenis dan standar yang lain. Model ini juga mendorong akuntabilitas penyelenggara pelayanan publik karena akan tersusun indikator yang jelas terhadap keberhasilan pelayanan publik, ukuran yang mudah dipahami. Di sisi lain model ini tentu akan dapat membantu penyelenggaraan pelayanan publik untuk memahami kebutuhan masyarakat akan kualitas pelayanan publik yang diharapkan serta akan mempermudah proses evaluasi atas dasar masukan dari masyarakat dan *stakeholder* mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam praktek, ada beberapa alasan yang mendasari perlunya diterapkan RPM dalam penyelenggaraan pelayanan publik:

1. RPM diperlukan untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi dimensi waktu, biaya, prosedur, dan tata cara pelayanan.
2. RPM dapat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna jasa layanan publik dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan publik.

¹⁹ www.public-admin.co.uk/brochures/customers_charters_paper.pdf, diakses pada tanggal 18 Juni 2014;

3. RPM memberikan kemudahan bagi pengguna layanan publik untuk memonitoring dan evaluasi praktek penyelenggaraan layanan publik.
4. RPM akan dapat memudahkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik.²⁰

Orientasi Pelayanan Publik

Pelayanan Publik Yang Monopolik Sebelum Penerapan RPM	Pelayanan Publik Setelah Penerapan RPM
Tidak adanya peraturan mengenai standar waktu, persyaratan, biaya dan produk pelayanan public	Adanya peraturan mengenai standar waktu, persyaratan, biaya dan produk pelayanan publik
Dirumuskan sepihak oleh pemerintah secara tertutup dan dimaksudkan hanya sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah.	Dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan bersama antara pemerintah dan masyarakat yang bersifat terbuka.
Sebagai instrumen pemerintah untuk melakukan kontrol kekuasaan terhadap ketaatan warga masyarakat kepada pemerintah.	Sebagai instrumen publik untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.
Hanya mengatur kewajiban pengguna layanan dan mengabaikan hak-hak pengguna layanan	Mengatur hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan secara seimbang
Pelayanan publik menjadi urusan dan tanggung pemerintah saja	Pelayanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan warga masyarakat

Tabel di atas merupakan perbandingan antara kegiatan layanan publik yang monopolik dengan layanan publik yang disemangati oleh demokrasi pancasila sebagaimana terkemas dalam konsep RPM. Dalam RPM kepentingan masyarakat ditempatkan pada posisi yang utama. RPM merupakan sebuah pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Penerapan RPM akan mendorong penyelenggaraan pelayanan publik mengubah *mindset* pelayanan publik sehingga penyelenggaraannya tidak lagi diskriminatif. Semua telah ditentukan ukurannya dan ini berlaku bagi siapapun pengguna layanan sehingga penyelenggara tidak lagi akan membeda-bedakan antara yang satu dengan yang lainnya.

²⁰ Disarikan dari pendapat mengenai perlunya citizen charter dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana disampaikan oleh Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, 2011, op. cit, hal. 219;

III. KESIMPULAN

Aktualisasi sila kerakyatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia bertitik tolak pada arti penting peran serta masyarakat, mulai dari merumuskan kriteria pelayanan, cara pemberian pelayanan, mengatur keterlibatan masing-masing, mengatur mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Ini semua sudah tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang tentunya sudah berasaskan sila kerakyatan dalam Pancasila.

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan perlunya peningkatan *political will* pemerintah untuk memupuk dan menumbuh kembangkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, sehingga terdapat apresiasi yang layak bagi masyarakat dan *stakeholder* agar kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan penyelenggaraan pelayanan publik bisa tercapai dengan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt and Denhardt, Janet V, Robert B, 2003, "*The New Public Service: Serving, not Steering*", USA; M.E. Sharpe;
- Jimly Asshidqy, 2006, "*Konstitusi Dan Konstitusionalisme*", Jakarta : Konstitusi Press
- McLaverty, Peter. 2002. "*Public Participation and Innovations in Community Governance*". Ashgate. England;
- Mohammad Machfud MD, 2010, "*Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*", Jakarta, Rajawali Press, Cet. Kedua;
- Nuriyanto, 2014, "*14 Tahun Ombudsman RI: Buruknya Pelayanan Publik, Bagaimana Solusinya?*", Artikel Harian Bhirawa edisi 10 Maret 2014;
- Nuriyanto, 2014, "*Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep Welfare State?*", Jurnal Konstitusi Volume 11, Nomor 3, September;

- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, "*Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum; Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*", Depok: RajaGrafindo Persada;
- Prasetyo, Teguh, 2013, "*Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*", Yogyakarta: Media Perkasa;
- Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, 2011, "*Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*", Malang:Stara Press;
- Sukardi, Akhmad, "*Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*",Yogyakarta; Laksbang Pressindo
- Wibowo, A. Dan Aris Purnomo, 2007, "*Mekanisme Komplain agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin*", Jakarta; Pattiro dan Access;
- Widiyarta, Agus, 2012, "*Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan di Kota Surabaya)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Administrasi", Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang;
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, "*Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*", Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (Huma);