

## TINJAUAN KRITIS KONSEP DAN IMPLEMENTASI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA<sup>1</sup>

*Oleh : Rizali Djaelangara<sup>2</sup>*

### ABSTRAK

*Isu Pelayanan Publik merupakan Isu Strategis dalam tata Kelola Pemerintahan yang baik, karena Pelayanan Publik mencakup hubungan fundamental antara warga negara dengan Negara (Pemerintah) sebagai bentuk komitmen bersama antar pihak yang memerintah dan pihak diperintah untuk membangun suatu negara, sehingga salah satu hal penting seharusnya menjadi indikator untuk mengukur keberhasilan pelayanan publik adalah persamaan/Kesetaraan Hak dan Tanggungjawab para aktor. Lokus dan Fokus Pelayanan Publik cenderung menjadi dilema antara Negara dan Swasta hal ini dimungkinkan karena lingkup kelayanan publik berada pada garis kontinum Private Good dan Public Good yang menghasilkan Aktor Negara dan Aktor Swasta, Pelayanan bersifat Primer, Sekunder dan Swasta. Implementasi dan Perwujudan Pelayanan Publik yang Prima pada institusi negara sangat ditentukan oleh Budaya Organisasi, Sifat Monopolistik, serta sensitivitas Sistem Perencanaan dan suksesi Politik terhadap Pelayanan Publik. Untuk mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima, terdapat empat Level Entry Point Strategi yang dapat dilakukan yakni: Level System, Level Jaringan, Level Institusi dan Level Masyarakat*

***Kata Kunci : Pelayanan Publik, Peran Negara dan Swasta***

---

<sup>1</sup> Bagian dari tulisan ini pernah dibawakan pada Seminar Interaktif “: Menuntut Tanggungjawab Negara untuk Pemenuhan Hak Dasar melalui Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang adil dan berkualitas di Daerah”, oleh SIKAP Institute, Jaringan MP3, DPRD Prov. Sulawesi Tengah, di selenggarakan di Baruga DPRD Sulteng, Palu, Tanggal 6 September 2007.

<sup>2</sup> Staf Pengajar FISIP UNTAD Palu, Direktur Pusat Studi Strategis, Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan FISIP UNTAD, anggota Tim Akedemisi MP3 untuk Penyusunan RUU Pelayanan Publik

## I. PENDAHULUAN

Dilihat dari teori Kontrak Sosial dalam perspektif terbentuknya sebuah negara, para warga bersepakat memberikan sebagian besar hak-haknya kepada organisasi Negara dalam bentuk mandat untuk dijalankan di mana salah satu bentuknya adalah Pelayanan Publik (Kebutuhan Dasar, Keadilan dan Kesejahteraan dsb), sehingga pada Dasarnya semua Penyediaan dan Pemberian dan Pemenuhan Kebutuhan/pemecahan masalah publik adalah tanggungjawab negara, hanya dalam pelaksanaan dan tatakelolanya ada *share* ataupun didelegasikan kepada sektor Swasta dan Masyarakat Sipil karena alasan keterbatasan kemampuan negara, efisiensi dan efektivitas serta alasan politik lainnya. Di samping itu, hubungan fundamental antara warga negara dengan Negara (Pemerintah) bukanlah suatu pertukaran yang sederhana akan tetapi lebih merupakan komitmen bersama, dan pelayanan publik bukan semata-mata bentuk hubungan timbal balik (seperti dalam pajak), melainkan hubungan negara dan warga yang dilayani memiliki landasan fundamental yang ditandai oleh adanya komitmen bersama antar pihak yang memerintah dan pihak diperintah untuk membangun suatu negara, makanya salah satu hal penting seharusnya menjadi indikator untuk mengukur keberhasilan pelayanan publik adalah persamaan.

Pada sisi lain berdasarkan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik Resolusi oleh Majelis Umum PBB No.2200A(XXI), tanggal 16 Desember 1966. Secara tegas diwajibkan kepada semua negara untuk memenuhi Kebutuhan atas Hak Dasar warganya termasuk dalam memberikan akses yang seluas-luasnya terhadap Pelayanan Publik. Khusus Negara Kita dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea Empat secara umum termuat tentang kewajiban utama negara pada saat negara ini diikrarkan dibentuk menjadi sebuah Negara, dan pada batang tubuh UUD 1945 pada bagian Pembukaan, Bagian XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial secara khusus hal tersebut diperjelas dan dipertegas.

## II. PERMASALAHAN

Sehubungan dengan Isu tersebut, pertanyaan utama yang berkaitan dengan permasalahan Pelayanan Publik di Indonesia, yaitu:

1. Mengapa Pelayanan Publik Penting menjadi Perhatian Utama dan Isu Strategis dalam Sebuah Negara dan Menjadikan Indikator penting dalam Tata Kelola Pemerintahan yang baik ?.

2. Apa dan bagaimana dengan Barang/jasa Publik dan Pemberian/Penyediaan Pelayanan Publik ?
3. Mengapa ada Kecenderungan Pelayanan Publik yang disediakan oleh Varians Institusi Negara lebih rendah kinerjanya dibandingkan oleh Sektor Swasta ?
4. Apa yang perlu dilakukan ke depan agar tercipta Pelayanan Publik yang prima?

### III. PEMBAHASAN

#### A. URGENSI PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI TANGGUNG JAWAB NEGARA DAN GOOD GOVERNANCE

Dalam Konteks Good Governance, Paling tidak tiga (3) peran strategis dari Pelayanan Publik<sup>3</sup>, Pertama, Pelayanan Publik selama ini menjadi ranah di mana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga Non-Negara, dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik Governance dalam penyelenggaraan pelayan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas, ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Kedua, berbagai aspek good Governance dapat diartikulasikan secara relatif lebih muda dalam ranah Pelayanan Publik, aspek kelambagaan selama ini dijadikan rujukan dalam menilai governance dapat dengan mudah dinilai dari praktek penyelenggaraan Pelayanan Publik. Ketiga Pelayanan Publik melibatkan kepentingan semua unsur governance, Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil dna mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik sangat memiliki high stake dan menjadi pertaruhan yang penting bagi ketiga unsur governance tersebut karena baik buruk pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya, bahkan nasib Pemerintah Pusat maupun di Daerah akan sangat dipengaruhi keberhasilan mereka dalam mewujudkan Pelayanan publik yang baik.

#### B. KONSEP PELAYANAN PUBLIK DAN DILEMA NEGARA - SWASTA

Untuk membantu kesamaan persepsi kita dalam membahas tentang Apa, mengapa dan Bagaimana Pelayanan Publik, perlu sedikit

---

<sup>3</sup> Agus Dwiyanto (Editor) dalam Buku : *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Penerbit Gadjahmada University Press, 2006, hal 20-27

diuraikan konsep-konsep di sekitar Pelayanan Publik yang mencakup makna dari Publik, Barang/Jasa Publik dan lingkungannya itu sendiri.

### 1. Masalah Nomenklatur

Kata Publik berasal dari bahasa Yunani “Publica” yang berarti orang banyak atau Rakyat keseluruhan, dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah “Public” digunakan dalam beragam makna, diantaranya yang berarti “Umum”.

Menurut Inu Kencana dkk (dalam Pengantar Ilmu Adm. Publik). Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Walter Lippmann (Dalam Bukunya Filsafat Publik), menjelaskan kata Publik berkaitan Kepentingan Umum itu dapat dianggap sebagai apa yang dipilih oleh banyak orang apabila mereka melihat dengan jelas, memikirkannya secara rasional dan bertindak dengan tidak hanya memperhatikan kepentingan sendiri tetapi kepentingan orang lain juga.

Pengertian Pelayanan Publik itu sendiri menurut menurut Kamus Wikipedia adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Keputusan Menpan No. KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah adalah segala Kegiatan Pelayanan yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Penerima pelayanan maupun dalam rangka ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan dalam Draft RUU Pelayanan Publik yang dimaksud dengan Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. *(dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik dijelaskan bahwa 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 public).*

Dari Ketiga Pendapat di atas memiliki kesamaan makna kunci yang memberikan pemahaman bahwa pelayanan publik mencakup:

- a. Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Klien
- b. Sebagai Pemenuhan Kebutuhan Dasar sesuai dengan Hak-hak Sipil warga Negara
- c. Mencakup Pemberian layanan Barang/Jasa dan Pelayanan Administrasi.
- d. Disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik.
- e. Disediakan/diselenggarakan oleh beragam institusi milik Pemerintah.

Secara umum pengertian di atas menekankan pelayanan publik sangat menitik beratkan peran penyelenggara pelayanan publik oleh/dari Instutusi Pemerintah, walaupun diakui bahwa tanggungjawab Kepentingan Publik Akhirnya Tanggungjawab Negara akan tetapi harus disadari bahwa spektrum Pelayanan Publik banyak dilaksanakan tidak hanya oleh institusi Pemerintah.

Secara realitasnya Pelayanan Publik dilakukan oleh tiga ( Aktor/pihak, yakni **Pertama**, oleh Intitusi Pemerintah dengan beragam varian dan tingkatannya sebagai Institusi resmi perwujudan organisasi dari Negara, **Kedua**, oleh Pihak Swasta, **Ketiga**, oleh Organisasi Masyarakat Sipil. Ada jenis Pelayanan karena Sifat, Urgensi, Nilai Strategis dan Situasinya hanya boleh atau hanya memungkinkan diselenggarakan oleh lembaga Pemerintah, sedangkan yang lain oleh pertimbangan serupa dapat/memungkinkan atau lebih efisien/efektif dilakukan oleh Pihak Swasta maupun Organisasi Masyarakat Sipil atau dilakukan secara bersama. Keluhan-keluhan dari masyarakat atas buruknya kinerja Pelayanan Publik selama ini tidak hanya terhadap Institusi Pemerintah tetapi juga sebenarnya banyak terjadi pada pelayanan yang diberikan oleh Swasta dan OMS.

Yang umum menjadi sorotan Publik dan Fokus/lokus pengaturan dari RUU/UU, Peraturan tingkat Pusat maupun sejumlah PERDA hanya menyangkut Pelayanan Adminsitrasi Pemerintahan saja. Pelayanan Administrasi Pemerintahan sebagai segala bentuk jasa Pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh intansi Pemerintah, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, BUMN, maupun BUMD, baik dalam rangka pemenuhan Kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya bisa berupa Ijin/warkat, Surat Keterangan dll. Padahal Pelayanan Publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab negara dan sebagian dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah (*Yudikatif, Legislatif, Ekskeutif*) , BUMN, BUMD ataupun oleh Pihak Swasta ataupun

Organisasi Masyarakat Sipil berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam rangka pemenuhan Kebutuhan masyarakat.

## 2. Konsep Barang Publik.

Barang Publik secara sederhana/umum dapat diartikan sebagai barang yang untuk pengadaannya dilakukan oleh publik (warga masyarakat) atau *Pemerintah (Sebagai representasi dari warga masyarakat)* sehingga semua warga masyarakat memiliki kesempatan dalam hal akses dan pemanfaatan yang setara. Atau dengan kata lain barang publik ada dan diadakan untuk kepentingan semua warga masyarakat.

Pengertian Barang/Jasa Publik dapat ditelusuri dengan menelusuri kategorisasi Barang dan Jasa itu sendiri. Howlwt dan Ramesh (1995:33), yang meninjaunya dari dua Perspektif :

- 1) Dari Derajat Eksklusivitasnya (Excludable), apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara terbatas/eksklusif oleh satu orang saja.
- 2) Dari derajat Keterhabisannya, yakni apakah suatu barang/jasa habis terkonsumsi atau tidak setelah terjadi transaksi.

Untuk itu barang Publik memiliki sifat sebagai berikut:

**Pertama, Non Eksklusi**, artinya semua warga masyarakat (*Tanpa memandang ras, jenis kelamin, suku, derajat, kekayaan dsb*) memiliki kesempatan yang sama untuk bisa mengakses, memanfaatkan dan menikmati barang publik, dalam arti barang publik memiliki sifat terbuka bagi semua orang untuk mengaksesnya.

**Kedua, Non Rival Consumption**, artinya untuk bisa memanfaatkan barang publik, orang tidak harus berebut dengan orang lain, tidak ada persaingan antar warga masyarakat untuk bisa memanfaatkan barang publik. Semua warga dijamin akan mendapat bagian yang sama dan setara dengan warga lain.

**Ketiga, barang publik** adalah barang dan jasa yang tidak ditransaksikan di pasar.

Dari dua sudut pandang tersebut diperoleh 4 derivasi kategori, yakni:

- a. Barang/Jasa Privat, adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi.
- b. Barang/jasa Publik, ialah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan keterhabisannya sangat rendah.
- c. Peralatan Publik, (*semi Public Goods*), yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi tetapi tingkat keterhabisannya rendah.
- d. Barang/Jasa Milik Bersama (*Collective Goods*) adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi.

Pelayanan Publik lebih dominan mencakup pada point (b), (c), (d) di atas,

### 1. Pelayanan Publik dilihat dari Aspek Penyelenggara, Urgensi dan Karakteristik Hubungan Negara-Warga

Pelayanan Publik dilihat dari Penyelenggara/pemberi Pelayanan mencakup:

- a. Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh organisasi Publik (Pemerintah)
- b. Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh pihak Privat atau Organisasi Masyarakat Sipil.

Pelayanan dilihat dari Level Urgensi Subtansi Pelayanan:

- a. Pelayanan Publik yang bersifat Primer, adalah semua Penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah, di mana di dalamnya Institusi Pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara/penyedia, dan pengguna mau tidak mau harus memanfaatkannya.
- b. Pelayanan Publik yang bersifat Sekunder, adalah di mana penyediaan barang/jasa publik yang bersifat sekunder, di mana pemerintah hanya salah satu penyedia dan pengguna memiliki pilihan lain pada pihak lain selain dari institusi pemerintah.
- c. Pelayanan Publik yang dilaksanakan oleh Swasta, adalah penyediaan barang/Jasa Publik karena alasan Nilai Startegis dan Kemampuan Instutsi Negara dibiarkan/dilimpah ke Swasta atau Masyarakat Sipil yang menyelenggarakan.

Tabel 1. Karakteristik Penyelenggaraan Ragam Pelayanan Publik

Karakteristik	Penyelenggara/ Penyediaan Pelayanan Publik		
	Private	Institusi negara	
		Sekunder	Primer
Adaptabilitas	<i>Sangat Tinggi</i>	<i>Rendah</i>	<i>Sangat Rendah</i>
Posisi Tawar Kilen	<i>Sangat Tinggi</i>	<i>Rendah</i>	<i>Sangat Rendah</i>
Sifat Pasar	<i>Kompetitif</i>	<i>Oligapoli</i>	<i>Monopoli</i>
Lokus Kontrol	<i>Klien</i>	<i>Provider</i>	<i>Pemerintah</i>
Sifat Pelayanan	<i>Dikendalikan oleh Klien</i>	<i>Provider</i>	<i>Pemerintah</i>

Konsep Pelayanan Publik dalam Konteks Hubungan Negara-Warga

- 1) Dalam Kegiatan Penyediaan barang dan jasa Publik dicirikan oleh adanya Pertimbangan untuk mencapai tujuan politik yang lebih besar dibanding dengan upaya untuk mewujudkan tujuan ekonomis, di mana jika pelayanan yang diberikan swasta umumnya lebih banyak didasarkan pertimbangan ekonomi (*memperoleh keuntungan*), maka penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah atau pihak yang didelegasikan tidak didasarkan pada pertimbangan untuk memperoleh

keuntungan ekonomi semata, melainkan lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk mewujudkan keadilan sosial (*Social Justice*) bagi masyarakat.

- 2) Pelayanan Publik juga dicirikan oleh adanya asumsi bahwa pengguna layanan lebih dilihat posisinya sebagai warga negara daripada sebagai pelanggan semata. Karena tugas pemerintah tidak semata-mata mencari keuntungan, maka hubungan antara pemerintah dengan jasa tidak bisa dilihat sebagai hubungan yang bersifat timbal balik antara penarik pajak (Negara) dengan Pembayar pajak (*Warga Negara*) sebagaimana antara penjual dengan dan pelanggannya yang terjadi di sektor swasta.
- 3) Pelayanan Publik juga dicirikan oleh karakter pengguna layanan yang kompleks dan multidimensional.

## B. RETROSPEKTIF DETERMINAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK BIROKRASI PEMERINTAH

Kata-kata “*Kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah*”, *Kalau Bisa diuangkan kenapa digratiskan*” *Kalau bisa dipolitisasi/dimanfaatkan kenapa dibiarkan*” mungkin merupakan istilah-istilah yang sudah menjadi biasa oleh kita yang merupakan gambaran yang *klise* tentang pelayanan publik di negara kita. Keberadaan Publik dalam arena Pelayanan Publik cenderung menjadi “**Black ATM**” (*Automatic Teller Machine*), bagi si Pelayan yang membalikan Fungsinya justru menjadi yang dilayani selama ini.<sup>4</sup> Dalam birokrasi kita juga bahkan pada institusi Pemerintahan lainnya, ada kecenderungan *beberapa Patologi Pemerintahan* yang rentan terhadap tidak berjalannya Pelayanan Publik yang baik.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Fenomena Black ATM selama ini sudah sangat menggejala di Indonesia, coba bayangkan anda kehilangan sapi dan melapor ke Petugas, tapi justru anda harus mengeluarkan Duit melebihi harga sapi Itu sendiri agar Sapinya bisa Kembali, *Access to Justice* dan law Enforcement di Indonesia cenderung juga maju tak gentar membela yang berduit atau menjadikan para calon terdakwa sebagai lahan ATM. Demikian juga dalam Pembuatan Undang-Undang, Peraturan Daerah, terutama, Kebijakan yang bersifat Redistributif (termasuk alokasi anggaran), Pihak Institusi yang menjadi Leading Sektor, Pemerintah Daerah sangat rentan dijadikan ATM oleh broker-broker Politik, mudah-mudahan hal ini tidak betul adanya.

<sup>5</sup> Sycophancy, Cara dan orientasi Pemuasaan Atasan secara tidak elegan (asal Bapak Senang), Tampering, Perubahan/mengotakatik barang bukti, Imperartif wilayah kekuasaan, Domai kekuasaannya tidak boleh dijajah oleh pihak lain, Tokenisme, Pelaksanaan tugas tidak sepenuh hati (asal jadi), Vested Interest dan self serving, Buraucrathic Politicking, Ekstorsi, Bentuk Pemerasan, baik dilakukan dengan kasar/kentara maupun secara halus/tidak kentara, Pengangguran terselubung, Pekerjaan yang tidak kompatibel dan tidak sesuai profesionalisme (terutama setelah otonomi daerah), Inconvenience, Tidak/kurang tanggap tanggap, Sub optimasi (tidak memaksimalkan potensi diri), Tidak adanya indikator kerja, Pemborosan dan Penggemukan Pembiayaan, orientasi hidup mewah, Xenophobia Ketakutan terhadap hal-hal

**Pertama**, Dalam Sektor Pemerintahan/Pembangunan (*Birokrasi Negara*) Pelayanan Publik harus mencakup Pemenuhan Pelayanan Dasar Minimal masyarakat baik dalam bentuk maupun dalam proses Pemberian Pelayanannya harus benar-benar memihak dan melibatkan masyarakat secara aktif. Dari semangat *Abdi dalem*, ingin Dilayani menjadi benar-benar Abdi Rakyat dan *Master of Excellent Public Service.*, artinya adanya promosi seorang Pejabat Birokrat seharusnya menunjukkan adanya perbandingan lurus dengan tingkat Semangat, Kinerja dan Profesionalitas Kepelayanan Publiknya semakin Tinggi pula demikian juga dalam struktur Kepangkatan/Golongan Pegawai Negeri seharusnya Komitmen Kepelayanan Publik harus menjadi salah satu syarat dalam penilaian konditenya.

**Kedua**, dalam Penegakan Supremasi Hukum, sebagai negara hukum sudah seharusnya pula akses masyarakat untuk memperoleh keadilan seadil-adilnya juga menjadi fokus dari Pelayanan Publik yang Prima, Diskriminasi dan Mafia Peradilan harus dapat semakin ditekan dengan adanya Standar Pelayanan Publik yang jelas pada lembaga Judikatif (*termasuk juga dalam Implementasi dari Hukum Acara*).

**Ketiga**, Dalam Lembaga Legislatif, standar-standar Pelayanan Publik juga seharusnya diperjelas, terutama bagaimana membuka akses yang seluas-luasnya bagi rakyat dalam menggolkan *Public Will* atas *Public Problem* yang mereka alami menjadi Agenda Pemerintah/Agenda Formal, serta bagaimana seharusnya mereka terlibat secara aktif dan sebaik-baiknya dan sewajarnya dalam proses *Policy Formulation*, bagaimana para legislator harus memiliki “*Sense Crisis*” serta Responsivitas dan responsibility terhadap berbagai tuntutan dalam masyarakat. (*Bukan 5 D atau hanya mau mendekati dan mendengarkan konstituent manakala dekat Pemilu atau Pilkada saja*).

**Keempat**, khusus NGO, tidak dipungkiri Kedudukan dan perannya sebagai *Quasi Public Organization* sangat banyak kiprahnya melakukan aktivitas Kepelayanan Publik, baik bersifat sebagai mediator, Fasilitasi, bahkan juga sebagai kontraktor dan service Provider lainnya. Tentunya kita tidak hanya berteriak satu isi perlunya Pelayanan Publik yang Prima dan

---

baru dari luar (status quo) , Astigmatisme, Ketidak mampuan seseorang melihat adanya masalah dalam organisasi atau dilingkungannya. Ritualisme dan simbolisme, Empire building dan Status quo yang cenderung memberikan pelayanan terbaik hanya kepada kelompoknya. Harus diingat bahwa banyak terjadi pembangkangan, ketidak patuhan masyarakat ataupun terjadinya konflik bahkan kematian pada masyarakat akibat ketidak becusan dalam Pelayanan publik.

*Good Governance Public Service*, tapi pada sisi lain kita secara *hesitant* melakukan hal-hal yang bertolak belakang dengan semangat tersebut. Regulasi yang mengatur tentang Kepelayanan Publik, juga idealnya mengatur bagaimana peran, porsi, mekanisme dan Keberatangjanaan dari pihak NGO dan sektor Ketiga lainnya manakala ia berkedudukan dan berfungsi sebagai *Public Service Provider*. Karena banyak kasus juga menunjukkan banyak Program-program yang dikelola oleh LSM(an ?) juga berbuntut ekstraktif dan menelantarkan rakyat.

**Kelima**, pada Sisi lain khusus pada kalangan Rakyat/warga (masyarakat) Luas, budaya yang senang dengan jalan pintas, *eksklusivisme*, *ingroup*, serta tidak sabaran atau bahkan bersifat fatalis dengan keadaannya yang cenderung juga akan memandegan sistem pelayanan yang telah ditata dengan baik, yang akan menjadi simbol belaka, sementara *Culture of Public Service*, khususnya di masyarakat tidak sinkron dengan semangat yang ada pada regulasi tentang Pelayanan Publik.

Kritik atas Kegagalan Paradigma New Public Management (*Lihat Tabel 2*), yang menganggap pola manajemen yang berhasil di Sektor swasta akan serta merta berhasil/cocok diterapkan di sektor publik, yang mengakibatkan banyak pelayanan yang (*pure*) *public service* kinerjanya diukur dengan para meter *Pure Bisnis*.

Kegagalan Pemberian Pelayanan Publik yang prima oleh institusi Negara termasuk retrospektif pengalaman di Indonesia, di antaranya disebabkan oleh;

1. **Budaya Organisasi**, dalam hal ini terdapat Empat (4) Budaya Organisasi yang paling menonjol, yaitu: *a) Apathetic Culture*, di mana perhatian seseorang dalam organisasi publik terhadap hubungan antara manusia maupun kinerja tugas rendah, perhatian tinggi diberikan berdasarkan perspektif politik, *b) Caring Culture*, dicirikan dengan rendahnya perhatian terhadap kinerja dan tingginya perhatian terhadap hubungan antar manusia, penghargaan lebih diberikan untuk menjaga harmoni dan status quo yang saling menguntungkan selama ini terjadi. *c) Exating Culture*, perhatian terhadap orang sangat rendah, tetapi perhatian terhadap kinerja sangat tinggi, *d) Integrative Culture*, di mana perhatian terhadap orang dan kinerja lembaga sama-sama tinggi.
2. **Sifat Monopolistik** Penyediaan Jasa/Barang Publik oleh Negara yang secara simultan mengakibatkan/diakibatkan oleh *Spirit of Public Servants* yang rendah, kekuatan hegemoni rezim negara, tidak adanya kemampuan atau komitmen negara untuk membetuk lembaga Alternatif serta Mekanisme Jajah Pendapat dan Tingkat Kepuasan yang belum ada atau tidak berjalan, hal ini disebabkan karena sistem

- dan teknologi serta aksestabilitas mekanisme jajah pendapat dan keluhan yang belum baik (tidak jalannya teori “Exit dan Voice”<sup>6</sup>.
4. Belum berjalannya secara baik implementasi penetapan Mekanisme Standar Pelayanan serta belum maksimalnya integrasi antara Standar Pelayanan Minimal dengan Sistem Perencanaan Pembangunan yang ada.
  5. Isu Pelayanan Publik masih sangat jarang menjadi Isu Politik Utama dari para Politisi (*termasuk di Daerah*), birokrasi bahkan di kalangan masyarakat itu sendiri. Sehingga masih sangat kurang pelembagaan Standar Pelayanan Publik di Tingkat Pusat maupun di Daerah.
  6. Ada Kecenderungan Pemuklurataan semua jenis Pelayanan Publik sebagai fungsi Budgeter (*Pendapatan*) baik resmi maupun tidak resmi, sehingga dalam konteks ini kemungkinan rentannya terjadi Korupsi bisa saja terjadi.<sup>7</sup>
  7. Masalah Kerentanan Patologi Birokrasi.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Teori Exit dan Voice, yang dikembangkan oleh A. Hirschman (Jones,1994) , yang menyatakan bahwa kinerja Pelayanan Publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme “Exit dan “Voice” . Mekanisme Exit berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara lainnya yang disukainya. Sedangkan mekanisme Voice berarti adanya kesempatan/jaminan mengungkapkan keberatan/ketidakpuasan atas layanan yang diberikan oleh lembaga pemberi Pelayanan Publik.

<sup>7</sup> Syed Hussein Alatas mengembangkan dan mengidentifikasi korupsi dari definisinya yang dapat dikaitkan penyimpangan dalam pelayanan publik ke dalam beberapa tipe, yaitu :

- Korupsi *transaktif* yaitu korupsi yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama dimana kedua belah pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut.
- Korupsi *ekstortif* yaitu korupsi yang menyertakan bentuk-bentuk koersi tertentu dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap untuk mencegah kerugian yang mengancam diri, kepentingan, orang-orangnya, atau hal-hal yang dihargainya.
- Korupsi *investif* yaitu korupsi yang melibatkan suatu penawaran barang atau jasa tanpa adanya pertalian langsung dengan keuntungan tertentu yang diperoleh pemberi, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh di masa datang.
- Korupsi *nepotistik* yaitu korupsi berupa pemberian perlakuan khusus kepada pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan dalam rangka menduduki jabatan publik. Dengan kata lain perlakuan pengutamaan dalam segala bentuk yang bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku.
- Korupsi *autogenik* yaitu korupsi yang dilakukan individu karena mempunyai kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahuinya seorang diri.
- Korupsi *suportif* yaitu korupsi yang mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan tindak korupsi.
- Korupsi *defensif* yaitu suatu tindak korupsi yang terpaksa dilakukan dalam rangka mempertahankan diri dari pemerasan.

<sup>8</sup> Sycophancy , Cara dan orientasi Pemuasaan Atasan secara tidak elegan (asal Bapak Senang), Tampering, Perubahan/mengotakatik barang bukti, Imperatif wilayah kekuasaan,

### C. STRATEGI MENUJU KUALITAS PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA

Untuk membangun terwujudnya kualitas Pelayanan Publik yang Prima, Empat Entry point secara simultan itu dapat digunakan Model Institutional Capacities Building, yang mencakup level-level:

- a. **Level System:** 1) Meliputi Sistem Makro (*Kebijakan*)<sup>9</sup> mencakup adanya sebuah kebijakan publik menjadi pijakan bersama baik dalam bentuk Undang-undang dan Regulasi Tingkat Pusat maupun Peraturan Daerah yang mencakup di antaranya lingkup pelayanan publik, baik mencakup Aktor, Arena, Prinsip, Standard, Mekanisme Pelayanan dan Pengaduan serta tidak hanya pelayanan Publik yang diberikan oleh para aktor Birokrasi pemerintah. 2) Sistem Mikro, penataan Manajemen Pelayanan yang mencakup pula : (a) Penciptaan Kultur Organisasi/Birokrasi yang public services/servants oriented, (b) Penempatan Klien tidak hanya sebagai Pelanggan tetapi sebagai Warga, sekaligus memberdayakan mereka atas hak dan akses mereka terhadap pelayanan publik, (c) Membangun Sistem Pelayanan yang adaptabel dan Dinamis, (d) Menciptakan Sumberdaya Manusia penyelenggara yang profesional dan berkomitmen tinggi.
- b. **Level jaringan,** perlu adanya jejaring yang bersifat simbiose dan synergis dalam bentuk Citizen Charter, Pengawasan serta fasilitasi/advokasi upaya-upaya mempromosikan Idea-Idea, Kebijakan dan Program-program perwujudan pelayanan Publik yang Prima, baik

---

Domai kekuasaannya tidak boleh dijamah oleh pihak lain, Tokenisme, Pelaksanaan tugas tidak sepenuh hati (asal jadi), Vested Interest dan self serving, Buraucrathic Politicking, Ekstorsi, Bentuk Pemerasan, baik dilakukan dengan kasar/kentara maupun secara halus/tidak kentara, Pengangguran terselubung, Pekerjaan yang tidak kompatibel dan tidak sesuai profesionalisme (terutama setelah otonomi daerah), Inconvenience, Tidak/kurang tanggap, Sub optimasi (tidak memaksimalkan potensi diri), Tidak adanya indikator kerja, Pemborosan dan Penggemukan Pembiayaan, orientasi hidup mewah, Xenophobia Ketakutan terhadap hal-hal baru dari luar (status quo) , Astigmatisme, Ketidak mampuan seseorang melihat adanya masalah dalam organisasi atau dilingkungannya. Ritualisme dan simbolisme, Empire building dan Status quo yang cenderung memberikan pelayanan terbaik hanya kepada kelompoknya. Harus diingat bahwa banyak terjadi pembangkangan, ketidak patuhan masyarakat ataupun terjadinya konflik bahkan kematian pada masyarakat akibat ketidak becusan dalam Pelayanan publik.

<sup>9</sup> Yang perlu ditekankan dalam kebijakan/regulasi termasuk Scope of Services, Citizen/ Costumer Service Standar, Citizen/ Costumer Red Res, Quality Guarantees, Quality Inspectors, Citizen/ Costumer Complaint Systems, Ombudsmen, Comptetitive Public Choice Systems, Citizen/ Costumer Information Systems, Competitive Bidding, Competitive Benchmarking, Citizen's/ Costumer's Charter, Privatization, Specific Condtiond, Local Wisdom.

dalam sinergis jejaring Infra Struktur Politik (*Pers, Masyarakat Sipil, Partai Politik, Perg. Tinggi dll.*) maupun Suprastruktur Politik (*Lembaga Tinggi Negara*) termasuk juga kalangan masyarakat Pemerhati dan Peduli pelayanan Publik

- c. **Level Institusi**, bahwa setiap organisasi baik di sektor *Pertama, Kedua* maupun *Sektor Ketiga* yang mendapatkan mandat dari Publik untuk memberikan Pelayanan kepada Publik, harus secara jelas Kewenangan, Tupoksi, Manajemen Kepelayanan dan SOP, serta ikatan kebertanggungjawabanya secara jelas. Khusus kepada organisasi Publik harus menempatkan pihak yang dilayani sebagai warga bukan pelanggan serta harus memiliki Standar Pelayanan Minimum/minimal yang terintegrasi dalam Rencana Kerja Lembaga, memiliki Standar Menkanisme Pelayanan serta Citizen Charter dengan Pihak/warga yang dilayaninya. Khusus lembaga Legislatif, tentunya disamping memaksimal fungsi Legislatifnya yang melekat secara formal oleh ketentuan yang berlaku, juga harus menempatkan fungsi akomodasi aspirasi pendapat dan keluhan publik yang tersalur pada beragam cara merupakan bentuk Pelayanan Publik oleh lembaga parlemen terhadap warga yang telah memilihnya dan memberikan mandat.
- d. **Level Warga/Masyarakat**, sebagai Customer dan Juga sebagai Pemilik mandat diharapkan secara aktif berperan dalam mengkritisi setiap Sistem, Proses dan Luaran Pelayanan Publik yang diterima/ yang ada sebagai Customer dan Pemilik Mandat yang Kritis. Olehnya senantiasa diciptakan kondisi yang kondusif partisipasi masyarakat dalam memelihara, meningkatkan dan mengawasi kinerja penyelenggaraan Pelayanan publik yang ada.

**Tabel 2. PERGESERAN PARADIGMA MODEL PELAYANAN PUBLIK**

<b>ASPEK</b>	<b>OLD PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC SERVICE</b>
DASAR TEORI	<i>Teori Politik</i>	<i>Teori Ekonomi</i>	<i>Teori Demokrasi</i>
KONSEP KEPENTINGAN PUBLIK	<i>Kepentingan Publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan</i>	<i>Kepentingan Publik mewakili agregasi dari Kepentingan Individu</i>	<i>Kepentingan Publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai</i>
ORIENTASI TANGGUNGJAWAB PENYELENGGARA LAYANAN	<i>Klien dan Pemilih</i>	<i>Pelanggan</i>	<i>Warga Negara</i>
PERAN PEMERINTAH	<i>Pendayung</i>	<i>Mengarahkan</i>	<i>Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas</i>
AKUNTABILITAS	<i>Menurut Hirarkhi administrasi</i>	<i>Kehendak pasar merupakan hasil keinginan pelanggan</i>	<i>Multi Aspek dan Multi Pihak: akuntabel kepada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara</i>

*Model Asli dapat dilihat dari Karya Robert Denhart, 2003, New Public Service, Serving Not Sterring, Armonk, etc, M.E. Sharpe*

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Karim, Muhammad Rais, Reengineering the Public Service, Leadership and Changes in An electronic Age, Penerbit Pelanduk Publications, Malaysia, 1999.
- Common, Richard, Norman Flynn & Elizabeth Mellon, Managing Public Service, Competition and Decentralization, Butterworth-Heinemann, Ltd. Linacre House, Jordan Hill, Oxford OX2 8DP, 1992.
- Denhardt, Janet, V & Robert B. Denhardt, New Public Service, Serving Not Steering, Expanded Edition, M.E. Sharp, Armon New York, 2007
- Depdagri-lan (SCBDP-2004), Modul Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (*Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management*)
- Djaelangkara, Rizali, Pelayanan Publik yang Prima, Qua Anima & Qua Vadis ?, Makalah yang disampaikan pada Dialog Publik RUU Pelayanan Publik, Kerjasama SIKAP Institut dan MP3, 2006
- Dwiyanto, Agus, Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Mei 2006
- Hans-Ulrich & B. Guy Peters, Comparative Public Service, Edward Elgar, Pittsburgh, 2007
- Hood Christopher and Martin Lodge, The Politic of Public Service and Bargains, reward, Competency, and
- Loyalty and Blame , Oxford University Press, 2006
- Kasmir, Etika Customer Service, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta Tahun 2005
- MP3, Naskah Akademik dan Draft RUU Pelayanan Publik , FINAL DRAFT 2009
- Napitupulu, Paiman, ,Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction, Prinsip-prinsip Dasar agar Pelayanan Publik lebih Berorientasi pada Kepuasan dan Kepentingan Masyarakat, Penerbit PT. Alumni Bandung, Bandung, 2007.
- Osborne, David, Peter Plastrik, Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, (Terjemahan) Penerbit PPM Jakarta (Seri Manajemen Stratgei No.3), Jakarta, Tahun 2004.
- Osborne, Stephen P, and Kerry Brown, Managing Changes and Innovation in Public Service Organization, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, 2005
- Prianto, Agus, Menakar Kualitas Pelayanan Publik, Penerbit In-Trans, Malang, Tahun 2006.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih, Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal, Penerbit Pustaka Pelajar , Yogyakarta, November 2006
- Sinambela, Lian Poltak, Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi, Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006
- Wibawa, Samoedra, Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Tahun 2005.

**DOKUMEN/PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UU (Undang-Undang) No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik  
Draft RUU Pelayanan Publik, Menpan-DPR RI, mp3 , final draft 2009  
PP (Peraturan Pemerintah) No. 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal  
Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi Dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu Di Daerah  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Di Kabupaten/Kota