

Kata Kunci:

Pelayanan publik; kewargaan; rezim pelayanan publik; kewargaan inklusif.

Pendahuluan

Esensi pelayanan publik pada dasarnya adalah upaya negara untuk memenuhi kebutuhan mendasar warga negaranya. Adapun kebutuhan dasar itu seperti halnya redistribusi pemenuhan barang publik (*public goods*) yang dilakukan secara setara dan seimbang, dalam skema pembiayaan subsidiari negara melalui kebijakan *public service obligation* (PSO). PSO sendiri merupakan bentuk kewajiban negara secara konstitutif dan atributif memenuhi segala aspek hajat hidup semua warga negara secara komunal. Dari situlah kemudian konteks kewargaan (*citizenships*) menjadi penting untuk melihat relasi pelayanan publik yang dilakukan oleh negara terhadap warga negara. Dalam konteks ini, sangatlah urgen dan signifikan melihat dua premis penting yakni “rasa kepemilikan” (*sense of belonging*) dan juga “rasa kepemilikan” (*token of membership*). Kedua hal itulah yang menjadi *raison d’etre* negara kemudian menghadirkan pelayanan publik kepada warga negaranya. Ada semacam ikatan yang dibangun dalam relasi negara dan publik melalui konsepsi kewargaan tersebut.

Adapun perbincangan mengenai kewargaan sendiri memang sangatlah kompleks dalam segi ruang dan waktu. Pembahasan kewargaan sendiri kemudian berkembang menjadi empat ranah yakni: 1) *Content of citizenship*, berisikan mengenai hak dan kewajiban yang kemudian mendefinisikan seseorang menjadi warga negara. 2) *Type of citizenship* yakni mengacu pada pola partisipatoris dualistik bersifat

sosial-politik yang hendak dijabarkan oleh negara dengan masyarakat. 3) *Condition of citizenship*, kewargaan adalah arena relasi dan kekuasaan sosial yang memproduksi berbagai macam tindakan sosial. 4) *Arrangement of citizenship*, terkait instrumentasi dan operasionalisasi kewarganegaraan sendiri hendak diterapkan dan dicocoktanamkan dalam konstelasi ruang publik masyarakat (Robert, 2014:9).

Adanya berbagai macam variabel yang ada dalam konsep kewargaan (*citizenships*) itulah yang membuat konteks pelayanan publik sendiri menjadi penting dan menarik untuk dielaborasi lebih lanjut. Pertama, bagaimana negara kemudian merumuskan konsep kewargaan yang hendak dirumuskan dalam menghadirkan pelayanan publik kepada warga negaranya. Kedua, bagaimana kemudian karakter pelayanan publik kemudian diaktualisasikan dalam konteks riil mengenai besaran subsidiari negara. Ketiga, bagaimana negara memperlakukan warga negaranya dalam skema pelayanan publik sendiri, apakah terjadi pola diskriminasi limitatif dalam redistribusi pelayanan publik tersebut, ataukah terjadi generalisasi yang seimbang dan setara dalam pelayanan publik. Ketiga prognosis itu menjadi urgen dan signifikan untuk dilacak mengenai sifat pelayanan publik yang diberikan.

Ada redistribusi barang publik yang dilakukan secara simultan dan gradual kepada publik tanpa melihat latar belakang warga negaranya, sehingga mencerminkan kewargaan tersebut dijalankan secara

kemudian merangkai data utama dengan dengan data komplementer tersebut sehingga dapat disusun dalam suatu naskah akademik yang padu.

Dimensi Kewargaan dalam Pelayanan Publik

Pemenuhan pelayanan publik dalam konteks kewargaan memang sangat dipengaruhi rezim regulatori negara yang bersangkutan. Adapun relasi mengenai kewargaan dan pelayanan publik secara makro banyak dipengaruhi oleh pemikiran negara kesejahteraan (*welfare states*) yang berkembang di kawasan Eropa Utara. Dalam skema negara kesejahteraan, adanya identitas warga negara menjadi hal penting bagi negara untuk melayani warga negaranya secara menyeluruh dan komprehensif di sana.

Negara baik secara fungsional, institusional, maupun konstitusional memonopoli adanya pelayanan publik kepada warga negaranya. Hal itu dilakukan dengan dalih bahwa negara merupakan aktor tepat dalam mendiseminasi adanya pelayanan publik yang merata. Konteks ideologi juga berpengaruh signifikan dalam menerjemahkan konsepsi pelayanan publik dengan kewargaan dalam level praksisnya. Lokus utamanya terletak pada pendefinisian relasi warga negara dengan negara itu sendiri. Harus diakui, relasi kedua entitas tersebut berdasarkan relasi patrimonialisme yang dibangun melalui mekanisme *take and give*. Namun hal itu tidak menjadi *an sich* berlaku tetap dan umum di berbagai negara di dunia.

Terdapat tiga anasir untuk menjelaskan relasi ideologis tersebut yakni:

1) Warga negara akan dianggap sebagai entitas yang mandiri sementara negara hanya berperan sebagai penjaga malam. Pelayanan publik kemudian diserahkan kepada mekanisme pasar untuk memastikan adanya kendali mutu dalam pemberian pelayanan public. 2) Warga negara menjadi entitas yang mendapatkan protektorat penuh dari negara sehingga negara secara absolut menentukan dan mencukupi kebutuhan hidup warga negaranya. 3) Negara bertindak minimalis atas pelayanan kepada warga negara dan lebih menyerahkan kepada mekanisme komunal. Maka dari ketiga anasir tersebut, kita bisa mengelaborasi lebih lanjut mengenai rezim karakter pelayanan publik yang dibangun dalam setiap negara.

Adapun negara regulatoris dalam pelayanan publik sendiri terbagi atas tiga bentuk yaitu rezim negara liberal, rezim negara sosial demokrat, dan rezim negara investasi sosial (Andersen, 1990: 95). **Pertama**, rezim negara liberal melihat konteks pelayanan publik sebagai perkara pilihan (*choices*) bagi warga negara. Dalam hal ini, mekanisme pemberian pelayanan publik terbagi atas penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Negara, dengan mekanisme pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Negara hanya bertindak sebagai operator untuk memastikan adanya diseminasi yang seimbang dan merata dalam pemberian pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pasar.

Pasar sendiri bertindak sebagai eksaminator yang menjalankan perintah negara untuk menghadirkan pelayanan publik yang baik dan memadai. Hadirnya pasar sebagai aktor dalam manajemen pelayanan publik menunjukkan tidak adanya monopoli dalam pelayanan publik.

dilakukan berdasarkan satu rasa dalam pelayanan publik.

Kedua, rezim regulatori kedua tentang pelayanan publik adalah rezim sosial demokrat. Rezim ini memegang garis ideologi kiri tengah yang menempatkan kesetaraan dan pemenuhan HAM setiap warga negaranya. Negara melihat bahwa warga negara merupakan entitas yang perlu untuk dilindungi dan dijaga hak dan kewajibannya, karena warga negara adalah sekelompok manusia yang rentan. Adanya paradigma tersebut mendorong negara agar merasa perlu mendorong diri agar lebih proaktif dan reaktif dalam pemenuhan kebutuhan layanan warga negara. Garis ideologi yang digunakan, yakni kiri tengah, merupakan bentuk dominasi politik yang dilakukan oleh partai buruh sebagai partai berkuasa. Kepemimpinan partai buruh inilah yang kemudian menciptakan kebijakan pajak progresivitas dalam skema pemberian subsidi silang kepada yang tidak mampu.

Dampak positif dari pengedepanan praktik kewargaan ini adalah pemenuhan praktik kewargaan menjadi maksimal, karena negara menjamin semua hak dan kewajiban setiap warga negaranya. Namun demikian, hal terpenting dalam menelisik pemenuhan pelayanan publik berbasis kewargaan sosial demokrat ini adalah dimensi sustainabilitas maupun durabilitas negara, dalam menjamin keberlangsungan pemenuhan *basic needs* oleh negara. Negara melalui rezim sosial demokrat menggunakan pendekatan produktif dan preventif.

Pendekatan produktif adalah negara melalui skema pemberian subsidi negara maupun subsidi silang menerapkan investasi sosial baik di bidang pendidikan maupun kesehatan. Negara menyadari

bahwa subsidi yang dikucurkan adalah hasil dari perekonomian berbasis sumber daya manusia yang unggul, baik secara intelektual maupun kesehatan, yang akan lebih produktif untuk menopang skema negara kesejahteraan untuk bisa bertahan dalam waktu lama. Besarnya pengeluaran subsidi yang diberikan oleh negara juga merupakan aksi preventif agar tidak terjadi ketimpangan dalam pemberian subsidi pelayanan publik. Hal yang kurang dari adanya jaminan penuh terhadap layanan publik itu adalah warga negara tidak memiliki kebebasan dalam memilih layanan publik yang diinginkan karena semua dimonopoli oleh negara. Jika menggunakan struktur yang lebih baik, maka akan ada persamaan terhadap standar dan kualitas pelayanan publik yang akan diperoleh warga negara.

Rezim regulatori pelayanan publik yang memberlakukan sistem sosial demokratis ini terjadi pada kasus negara-negara Skandinavia seperti Denmark, Finlandia, Swedia, maupun Islandia. Negara-negara tersebut merupakan negara industri maju dengan tingkat pendapatan yang tinggi. Hal itu berimplikasi pada melimpahnya dana sosial yang dikumpulkan, dari hasil pajak progresif yang dikumpulkan korporasi, untuk membiayai pelayanan publik. Meskipun dalam kondisi serba berlimbah, namun tetap perlu mewaspadaikan potensi penduduk tua yang semakin bertambah. Harus diakui bahwa dengan berbagai kenyamanan yang diberikan oleh negara, penduduk usia tua menjadi makin bertambah. Kondisi tersebut menjadi beban bagi penduduk muda untuk menjadi tumpuan subsidi atas pelayanan publik yang diberikan oleh negara. Oleh karena itu, dalam praktik kewargaan, kondisi tersebut justru akan menjadi ancaman laten. Akan muncul adanya

minoritas tersebut berkaitan dengan elemen kelompok warga negara yang tidak memenuhi kriteria kewargaan, yang dirumuskan oleh negara.

Dalam berbagai kasus di Indonesia, bisa dianalisis ada kelompok-kelompok minoritas yang sepenuhnya belum dipenuhi haknya seperti komunitas Samin, Kaharingan, maupun komunitas lainnya karena perbedaan agama dan kepercayaan. Begitu pula di negara lain seperti Kamboja dan China, masalah minoritas lebih didasarkan pada perbedaan ras.

Sedangkan apabila meninjau lebih lanjut mengenai pelayanan publik yang dilaksanakan pasar, letak eksklusif ada pada logika *supply and demand*. Hal ini dikarenakan bentuk pemberian pelayanan publik dilaksanakan dengan cara membeli. Konteks membeli ini sangat erat kaitannya dengan privatisasi *public goods* sebagai komoditas dagang. Parameter keanggotaan dalam memperoleh pelayanan publik memang menjadi sederhana dan ringkas, yakni dengan kepemilikan materi ditukar dengan *public goods* sesuai kadar materi yang dimiliki. Pelayanan publik yang ditentukan oleh kadar pembayaran ternyata membuahkan stratifikasi sosial, implikasinya adalah muncul dikriminasi antar elemen publik. Penduduk kaya mendapatkan pelayanan publik yang memuaskan. Sedangkan penduduk miskin mendapatkan pelayanan publik sesuai kadarnya, bahkan tidak memuaskan.

Gambaran eksklusif berujung diskriminasi tersebut berlanjut pada prinsip dan ideologi kewargaan yang dianut. Ambiguitas itulah yang nantinya menciptakan pola *privileged and neglected* di antara warga negara. Perubahan paradigma menuju proses *governance* tidak berpengaruh signifikan dalam pemberian pelayanan

publik yang baik. Reformasi birokrasi dalam pelayanan publik yang digalakkan melalui norma *New Public Management* maupun *New Public Service* sesuai anasir Osborne maupun Geabler juga belum berpengaruh signifikan (Jati, 2011: 70).

Tesis *reinventing government* sendiri pada dasarnya merupakan bagian dari cara mereformasi manajemen pemerintahan, baik dari *upper level government* hingga *street level government* secara lebih terbuka dan responsif. Hasilnya, reformasi birokrasi yang diterapkan tidak sepenuhnya tercapai karena patologi birokrasi yang masih ditemukan, seperti masih kuatnya paradigma *pangreh* daripada *pamong* oleh birokrasi dalam melayani publik. Berbagai eksperimentasi mengenai nalar dan metode pelayanan publik yang belum sepenuhnya usai inilah yang mendorong terciptanya pola pelayanan publik yang inklusif, dengan relasi kewargaan yang cair.

Eksperimentasi yang beragam itu sebenarnya telah dicoba dengan basis komunitarian, voluntarianisme, maupun forum. Namun belum menjadi level praksis, karena perlu dirumuskan terlebih dulu desain ontologi pelayanan publik yang berbasis kewargaan inklusif. Besarnya pengaruh negara dalam mendefinisikan keanggotaan maupun parameter sebuah warga negara inilah yang melahirkan gerakan kontra dalam pelayanan publik berbasis komunitas. Bentuk pelayanan publik ini lebih bersifat kesukarelaan daripada mengikat dengan parameter.

Urgensi Kewargaan Inklusif dalam Pelayanan Publik

Kewargaan inklusif pada dasarnya hadir sebagai bentuk resistensi terhadap

dikotomi pola kewargaan, yang diterapkan selama ini. Kewargaan liberal justru menjadikan konteks *homo homini lupus* membesar karena manusia saling berkontestasi demi mengejar pelayanan publik terbaik. Kewargaan republikanisme menjadikan konteks *homo sacers* meninggi karena kemampuan produksi warga negara dibatasi, karena semuanya telah dipenuhi oleh negara. Dari dua anasir tersebut, bisa dikaji mengenai pemaknaan pelayanan publik yang selalu terganjal oleh persoalan adjudikasi kepentingan kelompok tertentu atas kelompok lainnya. Kondisi dialektis tersebut menciptakan persoalan mayoritas maupun minoritas, yang seringkali tereskalasi dengan cepat dan menyebar.

Anasir mengenai mayoritas dan minoritas berpulang kembali pada sumbangsih dan partisipasi. Konteks tersebut berkonsentrasi kepada menguatnya problematika *human security* di era modern sekarang ini, menggantikan *traditional security* berbasis negara. Negara dipandang mengalami degradasi dalam menjalankan fungsinya, dalam operasionalisasinya melalui transisi *government* menuju *governance* (Pratikno, 2005: 232-235). *Governance* mengindikasikan adanya partisipatorisme warga negara dalam proses pemerintahan, disamping halnya peran pasar. Pasar maupun masyarakat merupakan aktor independen yang ikut andil dalam membangun negara. Oleh karena itu, basis identitas yang selama ini dipahami secara *an sich*, sebagai bentuk pelaksanaan kewargaan yang atributif dan melekat, perlu dirumuskan ulang.

Teorisasi Marshall yang mengangkat tema *gentleman* pun patut untuk dianalisis mengenai kontribusi warga dalam negara. *Gentleman* sendiri mendefinisikan setiap warga negara adalah pihak rasional dan mampu bekerja sama, bukanlah dimensi pajak maupun materi. Namun seberapa penting negara berpartisipasi dalam setiap kegiatan aktif dalam penyelenggaraan negara. Negara tidaklah statis namun juga perlu proaktif dalam menyambangi kebutuhan masyarakatnya. Logika *street level government* yang menekankan aspek pelayanan langsung kepada masyarakat. Sinergisitas itulah yang perlu dikembangkan dalam membentuk pola kewargaan inklusif, oleh dua pihak yakni negara dan publik, dalam mewujudkan kerjasama yang dinamis.

Kewargaan inklusif merupakan konsepsi mendaraskan pada perubahan kewargaan berbasis hak dan kewajiban (*state citizenship*) menjadi pola kewargaan yang berbasis pelayanan maupun partisipatoris (*participatory citizenship*). Era kewargaan partisipatoris adalah sebetulnya gejala *post-modern* di dunia tentang konsepsi partisipatoris itu sendiri. Dalam pandangan liberal, komunitarian, maupun multikultural melihat bahwa esensi negara adalah sang *causa prima* dalam perumusan kewargaan bagi warga negaranya, karena sama-sama menuju pada pengejaran kebaikan bersama (*common goods*) (Gaventa, 2002:7). Hal itulah yang membedakannya dengan desain kewargaan partisipatoris yang lebih mengutamakan pada kebajikan warga negara (*civic virtue*).

hal ini, upaya instrumentasinya terganjal oleh kesiapan pemerintah dalam menerima berbagai macam kritikan dan masukan publik. Hal ini menjadikan pemerintah merevisi sistem maupun aturan yang berlaku secara komprehensif. *Best practice* adalah bagian dari penguatan kapasitas dalam mengubah manajemen diri, baik itu melalui *twinning* dengan swasta atau *transforming* dengan berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Pembinaan maupun restrukturisasi manajemen pelayanan publik melalui *logika best practice* merupakan bagian pembinaan dari sektor hulu. Pemerintah perlu menginkluskasikan diri dengan menjadi bagian dari proses kewargaan publik yang aktif dan partisipatoris.

Sedangkan esensi dari *citizen charter* yaitu bagian dari usaha mendorong publik agar lebih proaktif ke dalam ranah negara. Selain mendorong partisipasi, paradigma ini juga mendorong proses negosiasi maupun advokasi warga negara kepada negaranya, terkait pelayanan publik. Semua itu didukung oleh keterbukaan informasi publik melalui *e-government*. Advokasi maupun negosiasi adalah hal terbaru dalam membentuk kultur warga negara yang aktif, baik dalam skala komunitarian

maupun individual. Bahkan tak tertutup kemungkinan tercipta pelayanan publik komunitarian yang difasilitasi negara. Negosiasi dimaknai sebagai proses tawar-menawar pola redistribusi, bentuk pelayanan, maupun metode pembayaran atas pelayanan publik tersebut.

Adanya negosiasi maupun aksi advokasi yang dilakukan oleh warga negara merupakan sebarang proses kontrak kinerja, yang dilakukan publik kepada penyedia layanan. Dimensi kontrak mengindikasikan adanya penerapan teori Rosseau, tentang kontrak sosial dalam pelayanan publik, menempatkan posisi publik dengan negara adalah sederajat. Kesamaan derajat tersebut dimanifestasikan dengan kemitraan yang dibangun antar kedua aktor tersebut. Pemosisian sebagai mitra adalah upaya menjadikan transparansi maupun keterbukaan sebagai modal penting dalam membangun pelayanan publik. Secara eksplisit, paradigma mengenai *citizen driven* lebih menguat daripada *customer driven*, terdapat proses menghargai publik sebagai warga negara yang perlu dilayani. Jika divariabelkan secara atas dan bawah, logika pelayanan publik melalui *best practice* maupun *citizen charter* ini dapat dikerangkai dalam tabulasi berikut ini.

pemberian kebijakan berobat gratis bagi penduduk di tingkat puskesmas maupun rumah sakit. Dalam kasus Sragen, yang ditekankan adalah restrukturisasi kelembagaan, terutama masalah perizinan. Hal itulah yang kemudian mendorong dibentuknya suatu institusi satu atap satu pintu, memungkinkan semua urusan perizinan berada di satu kantor dan dilaksanakan dengan cepat dan tepat. Pelayanan satu atap satu pintu ini adalah terobosan atas masalah perizinan yang selama ini dianggap bermasalah dan tidak menghasilkan solusi konkrit.

Kesimpulan

Pelayanan Publik merupakan bagian dari penerapan demokrasi di level praksis, pemenuhan *basic needs* bagi warga negara adalah esensinya. Untuk memaknai dimensi relasi warga negara dengan Negara, bisa dilihat melalui rezim regulatori yang dibangun baik itu liberal, sosio-demokrat, maupun investasi sosial. Kewargaan menjadi tolok ukur untuk menentukan seberapa jauh negara mengintervensi persoalan pemenuhan kebutuhan masyarakatnya. Secara garis besar, rezim regulatori terbagi tiga mazhab yang juga berbeda dalam mendefinisikan konteks kewargaannya.

Hadirnya kewargaan inklusif dalam model pelayanan publik merupakan bentuk respons atas gagalnya politik kewargaan yang dihimpun dalam rezim sebelumnya. Nilai-nilai seperti advokasi, negosiasi, maupun partisipatoris merupakan sebetulnya nilai kewargaan inklusif tersebut. Pada level praksisnya, kemudian diterjemahkan dalam bentuk *citizen charter* maupun *best*

practice, yang mengedepankan perbaikan dalam semua lini. Dalam konteks Indonesia, pelayanan publik berbasis kewargaan inklusif penerapannya masih terbatas dan masih berbasis urban. Hal ini adalah tantangan tersendiri dalam mendemokratisasikan pelayanan publik berbasis kewargaan inklusif di Indonesia ke depannya.

Daftar Pustaka

- Endarti, Esa. (2011). Kebijakan Publik dan Reformasi Administrasi: Studi Kasus pada Kabupaten Jembrana. *Governance, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol.2, No.1. Edisi April 2011.
- Gaventa, John. (2002). Introduction; Exploring Citizenship, Participation and Accountability. *IDS Bulletin*. Vol. 33, No. 2.
- Gøsta, Esping-Andersen. (1990). The Three Political Economies of the Welfare State. *International Journal of Sociology*. Vol. 20, No. 3.
- Manow, Phillips & Bernhard Ebbinghaus. (Eds.)/2001). *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Jati, Wasisto Raharjo. (2011). Inovasi Pelayanan Publik Setengah Hati: Studi Pelayanan Publik di SAMSAT Kota Yogyakarta. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol.15, No.1. Edisi. Juli-September.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2007, 16 Juni). *Citizen Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan Strategis untuk Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik*. Makalah

disampaikan di Seminar Persadi,
Yogyakarta.

Maani, Karjuni. (2010). Citizen Charter:
Terobosan Baru dalam
Penyelenggaraan Layanan Publik.
Jurnal Tingkap, Vol.6, No.2.

Pratikno. (2005). Good Governance &
Governability. *Jurnal Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik*. Vol.8, No.3. Edisi Juli-
September.

Robert, Robertus & Hendrik Tobi. (2014).
*Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan:
Dari Marx sampai Agamben*. Jakarta:
Penerbit Marjin Kiri.

Seidle, Leslie. 1995. *Rethinking the Delivery
of Public Services to Citizens*. IRPP
Press.

Zed, Mestika. (2004). *Metode Penelitian
Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor.

