

HAKIKAT HUBUNGAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK

Oleh:

Ibrohim

Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Wiralodra, Indramayu

Email:

Ibrahimshaleh@gmail.com

ABSTRAK

Pelayanan sebagai salah satu fungsi hakiki pemerintah kerap kali menjadi fokus kajian dalam diskursus publik. Berbagai hasil penelitian mengindikasikan bahwa aparatur dalam memberikan pelayanan lebih berorientasi kepada peraturan (juklak) ketimbang mengacu kepada kepentingan masyarakat, dipicu pula sistem penggajian secara *fixed income* serta tidak adanya insentif, menyebabkan aparatur tidak memiliki urgensi untuk memberikan pelayanan yang baik. Dalam konteks ini, masyarakat seolah-olah selalu dalam posisi *powerless*, sehingga tidak memiliki posisi tawar selain menerima begitu saja pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi penyelenggara pelayanan. Sesungguhnya pemerintah membutuhkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai penguatan terhadap janji-janji politik yang pernah mereka ucapkan

Kata Kunci: *public service, good governance, decentralization.*

PENDAHULUAN

Dalam perspektif pemerintahan, pelayanan merupakan salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah di samping fungsi pemberdayaan dan pembangunan (Rasyid, 1996:38). Dalam konteks ini, "pelayanan" yang dimaksud adalah setiap bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan ini dikenal dengan nomenklatur pelayanan publik (*public service*). Laing (dalam Dwiyanto, 2005:182-183) mengemukakan sejumlah karakteristik yang melekat dalam pengertian pelayanan publik sebagai berikut:

- 1) Dalam kegiatan penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, pelayanan publik dicirikan oleh adanya pertimbangan untuk mencapai tujuan politik yang lebih besar dibanding dengan upaya untuk mewujudkan tujuan ekonomis.
- 2) Adanya asumsi bahwa pengguna layanan lebih dilihat posisinya sebagai warga negara daripada hanya dilihat sebagai pengguna layanan (*customer*).
- 3) Karakter pengguna layanan (*customer*) yang kompleks dan multidimensional.

*Pelayanan publik dalam kajian tata pemerintahan yang baik (good governance)*¹ seringkali dipertautkan dengan berbagai upaya pemerintah dalam melakukan reformasi sistem pelayanan publik sesuai gagasan demokrasi yang semakin menguat dewasa ini, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat modern melalui penerapan prinsip-prinsip objektivitas, efisiensi, pertimbangan biaya, dan manfaat serta legalitas formal, sehingga pemerintah menjadi lebih profesional dan rasional. Dalam konteks inilah, Mas'ood (2003:150) mengartikan *good*

¹ *Good governance* menjadi suatu konsep yang populer dalam diskursus publik, mengiringi isu demokratisasi pasca Reformasi di negeri ini. Istilah *good governance* oleh para teoritis dan praktisi Administrasi Negara Indonesia diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya, penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata-pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean government*).

governance sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan pelayanan publiknya efisien.

Upaya mewujudkan terciptanya *good governance* itu sendiri menuntut adanya pergeseran paradigma pemerintahan dari sentralistis ke desentralistis, sebagaimana isi Deklarasi Seoul yang digagas oleh para pemimpin pemerintahan dan akademisi dunia pada tanggal 27 Mei 2005 (dalam Thoha, 2008:82) sebagai berikut: “*good governance requires an appropriate level of decentralization, innovation and development of local development. Local administration can be made more effective and autonomous through the promotion of administrative and financial decentralization, digitalization of government, and result-base performance management.*”

Dengan demikian, tata pemerintahan yang baik bisa dicapai jika dipenuhi suatu tingkat desentralisasi, inovasi, dan pembangunan pemerintah daerah yang memadai. Administrasi dan otonomi pemerintahan daerah bisa diwujudkan lebih efektif melalui peningkatan desentralisasi baik administrasi maupun finansial, digitalisasi pemerintahan, dan tata manajemen berdasarkan hasil.

OTONOMI DAERAH SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK

*Dalam tata pemerintahan Indonesia, upaya mewujudkan desentralisasi tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*² Salah satu isu penting yang menjadi *focus of interest* dalam undang-undang tersebut adalah penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Hal tersebut terkait dengan diposisikannya Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efisien, efektif dan ekonomis.

Efisiensi menjadi prinsip dasar penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, menimbang bahwa pemerintah daerah sebagai otoritas yang memiliki kontrol geografis yang paling minimal, karena: (a) pemerintah lokal lebih memahami kebutuhan masyarakatnya; (b) keputusan pemerintah daerah dinilai lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya sehingga mendorong pemerintah daerah melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat; dan (c) persaingan antardaerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah tersebut untuk meningkatkan inovasinya (Cheema dan Rondinelli dalam Widaningrum, 2009:358)

Dengan demikian, Pemerintah Daerah merupakan institusi yang berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik (*local government is a service institution*). Dalam konteks inilah pelayanan publik menjadi ujung tombak terdepan yang langsung berhadapan dan bertanggungjawab pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah dituntut kemampuannya untuk dapat merespons dan memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif.

Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 di atas menempatkan rakyat pada posisi yang utama dalam mengukur keberhasilan pelayanan birokrasi pemerintahan (*public service*), seperti dinyatakan oleh Thoha (2007:50) bahwa tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa lokus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan saja, melainkan beralih terpusat pada tangan rakyat. Namun, *hingga saat ini ditemukan kecenderungan bahwa aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih menerapkan standar nilai atau norma secara sepihak, seperti pemberian pelayanan yang hanya berdasarkan petunjuk pelaksanaan (juklak).*

Hasil survei yang dilakukan oleh Centre for Population Studies, Universitas Gajah Mada terhadap pelayanan publik (dalam Sinambela, 2008:117-118) mengindikasikan hal di atas. Studi

² Dua tujuan utama yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu: (1) Tujuan politik, memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional; (2) Tujuan administrasi, memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomi (Ridwan, 2009:129).

tersebut menyatakan bahwa aparaturnya dalam memberikan pelayanan cenderung terjebak pada petunjuk pelaksanaan (juklak), yang gambaran lengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1:
Acuan Petugas Pelayanan

Acuan yang digunakan	%
Peraturan (Juklak)	80%
Kepuasan Masyarakat	16%
Inisiatif sendiri	3%
Visi dan Misi	1%

Sumber: Centre for Population and Policy Studies, UGM, 2001 (dalam Sinambela, 2008).

Dari tabel di atas terlihat bahwa 80% aparaturnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selalu mengacu pada peraturan (juklak). Sementara hanya 16% yang mengacu kepada kepuasan masyarakat dan 3% berdasarkan atas inisiatif sendiri, sedangkan sisanya yang 1% berdasarkan pada visi dan misi di dalam memberikan pelayanan. Data tersebut sekaligus menginformasikan lemahnya komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya.

Masih rendahnya pelayanan publik yang diselenggarakan aparaturnya pemerintahan juga ditunjukkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto dkk. (dalam Utomo, 2007:128) terhadap pelayanan publik di Daerah Yogyakarta. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa meskipun persentase masyarakat yang mengajukan keluhan sesudah Reformasi lebih rendah dari pada sebelum Reformasi (13.7% berbanding 44.4%), tetapi persentase masyarakat yang mengalami kekecewaan terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh aparaturnya negara atau birokrasi tetap tinggi (42.9% dan 69.1%). Hal tersebut menunjukkan bahwa kinerja pelayanan birokrasi pada masa Reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparaturnya negara atau birokrasi pemerintahan sebagai penyedia layanan masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Barri dalam <http://hmjanfisip.unsoed.blogspot.com>).

Selain beberapa hal di atas, rendahnya pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, menurut Purwanto (2009:301), diakibatkan mindset birokrasi pelayanan publik seringkali masih sangat kental dipengaruhi oleh birokrasi Weberian yang memiliki ciri-ciri: hierarkhis, kaku, lamban, dan berbelit-belit. Budaya pelayanan yang rendah dari aparat birokrasi ini dikarenakan organisasi publik eksistensinya tidak berkaitan langsung dengan banyaknya jumlah pelanggan yang mereka layani membuat organisasi birokrasi menjadi less dependent terhadap pelanggan. Hal ini karena anggaran untuk organisasi birokrasi lebih banyak ditentukan lewat mekanisme politik melalui APBN ataupun APBD. Selain itu, para birokrat juga tidak memiliki urgensi untuk memberikan pelayanan yang baik karena mereka digaji dengan fixed income dan hampir tidak ada insentif ketika mereka memberikan pelayanan lebih baik atau memberi pelayanan kepada pelanggan lebih banyak. Bahkan bagi aparat birokrasi, makin sedikit pelanggan yang harus dilayani, justru lebih baik karena itu berarti lebih sedikit pekerjaan yang harus mereka lakukan.

Hal di atas kontradiktif dengan tuntutan konstelasi global di mana pemerintah diharapkan dapat menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Pada tingkat kompetisi yang mulai terbuka tersebut, menurut Gaebler dan Osborne (dalam Mindarti, 2007:161), dorongan untuk membangun pemerintahan yang digerakkan oleh pelanggan (building customer driven government) semakin strategis dan menjadi variabel penentu dalam

memenangkan kompetisi ini. Di samping itu, menurut Purwanto (2009:305), masyarakat yang mengalami proses modernisasi akan memiliki preferensi tentang elemen-elemen institusi yang dianggap rasional. Masyarakat akan memiliki preferensi tentang bagaimana mereka ingin dilayani, cara pelayanan yang menurut mereka menyenangkan, prosedur apa yang menurut mereka masuk akal, sikap petugas yang seperti apa yang dikehendaki, dan sebagainya.

Tuntutan-tuntutan masyarakat yang demikian, menurut Denhardt dan Denhardt (dalam Purwanto, 2009:306) menghendaki cara pandang yang sama sekali baru, yang memosisikan masyarakat sebagai *valuable customer*. Lebih daripada itu, mereka menganjurkan masyarakat sebagai warga negara yang posisinya jauh daripada sekedar *customer*, tetapi sebagai *owner* yang kehendak-kehendaknya harus didengarkan dan ditaati oleh birokrasi publik yang disebut sebagai *public servants*.

Hal di atas mengisyaratkan bahwa konsumen atau masyarakat sebagai fokus pelayanan (*putting customer first*) menjadi faktor penentu dalam memberikan penilaian terhadap kualitas pelayanan publik. Tegasnya, penilaian terhadap kualitas pelayanan publik bukan didasarkan atas pengakuan atau penilaian dari pemberi pelayanan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau pihak yang menerima pelayanan. Dengan demikian, pelayanan publik dikatakan berkualitas apabila pelayanan yang diselenggarakan dapat memenuhi kebutuhan para pelanggan (masyarakat) dan sasaran penyelenggaraan pelayanan adalah kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*).

HUBUNGAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DALAM SISTEM PELAYANAN PUBLIK.

Aksentuasi pelayanan publik adalah pemerintah sebagai pihak penyelenggara dan rakyat sebagai pihak penerima layanan. Dengan demikian, dalam proses pelayanan publik yang perlu diperhatikan adalah kriteria hubungan antara rakyat dengan pemerintah, yakni derajat kesamaan dan saling kebergantungan antara dua pihak pelayanan, konsensus, keseragaman, spesialisasi, dan konsistensi dalam proses pelayanan sehingga akhirnya menghasilkan konformitas, kesesuaian, dan kecermatan pelayanan (Sarlito dalam Napitupulu, 2007:186). Oleh karena itu, interaksi antara dimensi peran – rakyat sebagai penerima pelayanan dan pemerintah sebagai pelayan – harus memperhatikan aspek harapan, norma, kinerja, evaluasi, dan sanksi sepanjang proses pelayanan berlangsung.

Sepanjang proses pelayanan yang dilakukan, pemerintah membutuhkan kepercayaan dari rakyat dalam melegitimasi dan memobilisasi *power* dan *force* yang diperoleh secara otoritatif yang diwujudkan melalui janji-janji politik. Sikap percaya dari rakyat dan lingkungan berupa tanggapan, pernyataan, saran, pesan, dukungan, kontribusi, respon, kritik, dan tanggung jawab. Dalam hal ini Ndraha (dalam Napitupulu, 2007:188) menjelaskan bagaimana hubungan antara janji dan percaya yang diucapkan pemerintah mampu melahirkan *feedback* berupa sikap negatif dan perilaku tertentu: “produk rakyat yang tertinggi adalah suara, *vote*, dan *feed back* yang diperoleh melalui hubungan janji dan kepercayaan; sedangkan produk pemerintah yang tertinggi adalah kedamaian, keadilan, dan kesejahteraan.” *Vote* atau suara sebagai produk tertinggi rakyat sedangkan *feedback* atau respons, baik yang negatif maupun positif dan *social control* merupakan penyelamat. Pemerintah berusaha memenuhi janji-janjinya berupa tersedianya *public service*, *civil service*, dan *steering service* serta evaluasi.

Rakyat membeli produk karena ingin memperoleh manfaat atau *outcome* tertentu sebagaimana yang diinginkan dan disampaikan pada awal proses janji dan percaya. Rakyat mengevaluasi, apakah *output* dan *outcome* itu cocok dengan *input* dan janji yang diberikan melalui proses *input* dan evaluasi *feedback*. Jika kebutuhan, kepentingan, motivasi, dan keinginan rakyat terpenuhi, rakyat akan memberikan respons positif, tetapi jika ternyata berbagai kebutuhan dan kepentingan rakyat diabaikan dan janji tidak ditepati serta pemerintah berperilaku bertentangan dengan apa yang telah dijanjikan atau melanggar norma sosial yang disepakati, rakyat akan mengubah sikap dan perilakunya dari yang positif menjadi negatif, agresif, anarkis, konflik, radikal, apatis, ambivalen, dan sebagainya.

NILAI BUDAYA PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK.

Beberapa ahli mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pelayanan publik. Dalam hal ini Ndraha (dalam Napitupulu, 2007:166) menyatakan bahwa tugas pelayanan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sangat ditentukan oleh sistem nilai budaya pemerintah dan budaya masyarakat tersebut.

Nilai-nilai budaya pemerintah diidentifikasi dalam tiga sistem, yakni: (1) sistem nilai layanan pemerintah kepada masyarakat yang berkembang menjadi *civil service* dan layanan kepedulian. Melalui layanan ini hak rakyat, penduduk, konsumen, lingkungan, dan setiap warga negara dipenuhi secara adil tanpa pandang bulu, diminta dan dituntut ataupun tidak sama sekali; (2) sistem nilai perlindungan dan pemeliharaan; dan (3) sistem nilai pengusahaan dan pengembangan. Dua nilai terakhir dikembangkan dalam konsep *stewardship* dan *entrepreneurship*. *Stewardship* mengandung tanggung jawab sebagai *accountability, cause and obligation* yang memiliki makna sebagai pengarah atau *steering organization* (Osborn dan Gabler, dalam Napitupulu 2007:166). Sedangkan *entrepreneurship* mengandung nilai kewenangan pemerintah untuk menggali, mengelola, serta menggerakkan *resource* dan menyiapkan masyarakat untuk berperan sebagai subjek pembangunan.

Tegasnya, di tangan pemerintahlah tanggung jawab pelayanan terhadap berbagai kebutuhan masyarakat diletakkan. Fungsi pelayanan jasa publik, jasa pasar, serta pelayanan sipil, dan fungsi pemberdayaan masyarakat menjadi tugas utama pemerintah. Dengan demikian, hanya melalui fungsi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pemerintah mendapat kepercayaan dan legitimasi dari rakyat, sedangkan rakyat sendiri akan hidup sejahtera dalam suatu hubungan kerakyatan dan pemerintahan yang bertanggung jawab (Napitupulu, 2007:167).

Menimbang betapa krusial peran pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik, maka pemerintah harus memahami dan *committed* terhadap pentingnya manajemen pelayanan publik. Dalam hal ini Wasistiono (2003:15) menjelaskan enam alasan terkait aspek tersebut, yaitu:

- 1) Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalamnya, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- 2) Dalam menjalankan kegiatannya, aparat pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada kekuatan pasar ataupun kebutuhan konsumen.
- 3) Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping, maupun ke atas. Hal ini karena belum adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan standar yang dapat diterima secara umum.
- 4) Dalam aktivitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan "*ethic*", yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada pandangan "*emic*" yakni pandangan dari mereka yang menerima jasa layanan pemerintah.
- 5) Kesadaran anggota masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. terlebih lagi apabila layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma.
- 6) Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak demokratis dan cenderung represif seperti yang selama ini dipraktekkan selalu berupaya menekan adanya kontrol sosial dari masyarakat.

KESIMPULAN

Dalam pelayanan publik, interaksi antara pemerintah sebagai pihak pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan harus memperhatikan aspek harapan, norma, kinerja, evaluasi, dan sanksi sepanjang proses pelayanan berlangsung.

REFRENSI

- Dwiyanto, Agus, 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- _____, 2010. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Mas' oed, Mochtar, 2003. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar
- Mindarti, 2007. *Revolusi Administrasi Publik*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction*. Bandung : PT. Alumni.
- Ndraha, Taliziduhu, 2000. *Kybernologi: Sebuah Konstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Purwanto, Erwan Agus dan Agus Pramusinto, 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Gava Media.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 1996. *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Jurnal MIPI Edisi Ketiga.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad S. Sudrajat, 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung : Nuansa.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah, 2007. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta : Kencana.
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokus Media.
- Widianingrum, Ambar, 2009. Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan dalam *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia* (Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto. Ed.). Yogyakarta : Gava Media.
- Barri dalam <http://hmjanfisip.unsoed.blogspot.com>.