Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif dan Non-partisan Dalam Masyarakat

Tengku Rika Valentina[1]

Abstract:
Good public service system would be result good public service quality. Good system provides standard operating procedure and control mechanism built in, until any of divergence easy to detected. Writer try to elaborate and describe how local government could response customers needs through provide service system and accurate strategic.

Pendahuluan

Pada dasarnya tulisan ini muncul atas adanya dua perubahan besar yang sedang terjadi dalam lingkungan masyarakat kita yang pertama berkaitan dengan semangat reformasi dan otonomi daerah dengan maksud untuk lebih mengurangi peran pemerintah dengan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan. Serta yang kedua adalah perubahan paradigma dalam ilmu-ilmu sosial baik dalam cabang politik, sosiclogi, antropologi, administrasi Negara dll. Dimana ide besar lebih menekankan bentuk transparansi dan akuntabilitas dengan menekankan pada aspek bagaimana mewujudkan bentuk pelayanan publik serta meningkat partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

Realitas Birokrasi dan Pelayanan Publik

Proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran berharga bagi birokrsi disatu pihak dan masyarakat dipihak lainnya. Wajah dan sosok birokrasi sudah sepantasnyalah harus mengalami perubahan dari bentuk birokrasi yang otoriter kearah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan,dan non-partisipan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sesosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritikan yang datang dari luar.

Apa bila birokrasi publik tidak dapat menyelenggarakan pelayanan publik maka birokrasi publik akan ditinggalkan oleh warga pengguna. Ini berarti birokrasi

[1] Staf pengajar jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

publik telah gagal dalam mengemban misi memberikan pelayanan publik pada masyarakat.

Mengapa partisipasi masyarakat khususnya dalam otonomi daerah ini perlu dipersoalkan? Sebenarnya terdapat dua asumsi dasar dibalik makna penting partispasi untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, menurut **Ramlan Surbakti**[2], yang pertama adalah masyarakat, bukan pemerintah, yang paling mengerti apa yang terbaik buat mereka. Kedua, masyarakat berhak ikut serta dalam perumusan kebijakan publik yang pasti akan mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan kata lain, kebijakan publik yang berwujud pada pelayanan publik dalam era otonomi daerah terlalu penting untuk hanya diserahkan kepada segelintir orang (pejabat pemerintah/ wakil rakyat) tanpa melibatkan partisipasi masyarakat.

Dalam paradigma ***"dikotomi politik dan administrasi "*** sebagaimana yang dijelaskan oleh Wilson[3] bahwa pemerintah memiliki dua fungsi berbeda (*Two Distinct function of government)* yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan *(Public Policy making)* atau peryataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or exspressions of the state will*), sedangkan fungsi administrasi adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan–kebijakan tersebut (*has to do execution of the policies)*. Dengan demikian kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political maste*) dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara. Namun Administrasi Negara dalam menjalankan kebijakan politik tadi memiliki kewenangan secara umum yang disebut dengan *"discretionary power "* keleluasaan untuk menafsirkan sebuah kebijakan publik dalam bentuk program atau proyek maka disini timbul suatu pertanyaan apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara "benar" dan tidak secara "salah " atau secara " baik " dan tidak secara "buruk ". Atas dasar ini perilaku politisi dalam pembuatan kebijakan publik dan admintrasi negara (birokrasi publik) dalm melaksanakan kebijakan publik tadi perlu dikontrol dan dievaluasi kinerja mereka dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing.

Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas bahwa pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan bagi masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang

[2] Ramlan surbakti dalam Tim penelili FIKB Jurnal forum inovasi dan Capacity Building dan Good Governance Refleksi Otoda. Vol 3:Juni/Agustus 2002. hal 101
[3] Joko Widodo, Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi

memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitas demi tercapainya tujuan bersama. Karena birokrasi publik berkewajiban untuk bertanggung jawab dalam memberikan layanan publik yang baik dan professional.

Pelayanan publik *(public services)* oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan *(welfare state)*. Pelayanan publik dapat diartikan disini adalah pemberi layanan atau keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu kondisi masyarakat pada saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, dimana tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari "*empowering*" yang dialami oleh masyarakat.[4] Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara, masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan aspirasi kepada pemerintah, masyarakat semakin kritis dan berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam kondisi yang seperti diatas birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih professional, efektif, efisien, sederhana, transparan, tepat waktu, responsif, adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas individu dalam arti menigkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya.

Bentuk pelayanan publik yang profesional artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh akuntabilitas dan resposibilitas dari pemberian layanan (aparatur pemerintah) efektif lebih diutamakan daripada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran sederhana mengandung arti prosedur dan tata cara pelayanan diselenggarkan secara mudah dan tidak berbelit-belit, kejelasan dan kepastian mengandung arti kejelasan pada tata cara pelaksanaannya, persyaratannya, unit kerja, waktu, rincian biayanya dan waktu penyelesaiannya.

Selain itu dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan

dan Otoda.Insan Cendikia 2001. hal 167
[4] Milta Thoha dalam Joko Widodo, Good Governance. Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otoda.Insan Cendikia 2001 hal 269

layanan publik dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi yang suka melayani. Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi yang suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis serta dari tata cara yang sloganis menuju ketatacara yang kerja yang realistis dan pragmatis. Dengan revitalisasi birokrasi publik ini terutama pada aparatur pemerintah , pelayanan publik akan dapat lebih baik dan professional dalam menjalakan tugas dan kewenangannya.

Kriteria dari sebuah pelayanan publik yang baik

Zethalmi [5] mengemukakan tolak ukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari 10 dimensi:

1. *Tangible* terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliable* terdiri atas kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan
4. *Competence*, tuntutan yang dimiliki , pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtecy*, sikap atau prilaku ramah , bersahabat dan tanggap terhadap keinginan konsumen serta melakukan kontak atau hubungan pribadi
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk melakukan kontak dan pendekatan
9. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara , keingginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan

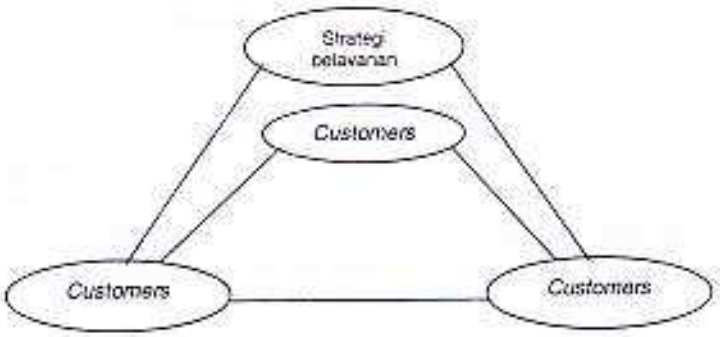
[5] Zehatmi dalam Joko Widodo, Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otoda.Insan Cendikia 2001 hal 275

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke [6] kualilas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek kualitas sebuah pelayanan publik yaitu:

- sistem pelayanan
- sumber daya manusia pemberi layanan
- strategi
- pelanggan (*customer*)

Sebuah sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan suatu kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur layanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol didalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu sistem pelayanan harus juga sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi (Pemerintah Daerah) harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Dalam kaitannya dengan SDM, dibutuhkan petugas layanan yang mampu melayani, memahami dan mengoperasikan sebuah sistem pelayanan, seperti yang terlihat pada gambar dibawah ini [7]



Sumber: Albrecht and Zemke, 1990: 41, gambar 1.1. Setiga Pelayanan Publik

[6] Albrecht dan Zemke dalam Agus Dwiyanto. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gadjah Mada University Press. 2005 hal 145
[7] Albrecht dan Zemke dalam Agus Dwiyanto. Ibid...hal 146

Suatu kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti : tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang dipergunakan untuk memproses pelayanan dan budaya birokrasi.

Dinamika Dari Sebuah Pelayanan Publik

Memang tidak dapat dipungkiri lagi, baik di negara maju maupun di negara berkembang, birokrasi pemerintah masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah; mulai dari mengatur peran kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu kekelompok yang kurang mampu (*redistributive*), memberikan subsidi agar masyarakat mau melakukan kegiatan yang diinginkan oleh pemerintah (*distributive*). Oleh karena itu tidaklah mengherankan ada pameo yang dikatakan oleh Stiglitz " *From brith to death, our lives affected incuntless ways by the activities of govemment*" (sejak lahir sampai mati seorang warga negara tidak dapat melepaskan diri dari jangkauan birokrasi pemerintah). [8]

Produk dari suatu organisasi dapat berupa pelayanan publik, produk fisik. Produk birokrasi publik, sebagai suatu organisasi publik adalah pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat. Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, khusus pelayanan publik tidak mudah dinilai karena dia berupa jasa. Namun demikian, antara barang dan pelayanan jasa seringkali mengandung arti yang tumpang tindih sehingga sulit untuk dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang sering kali disertai dengan pelayanan jasa. Disini penulis mencoba membuat perbedaan antara pelayanan barang dan jasa (yang dikutip dari Lembaga Administrasi Negara 2003).

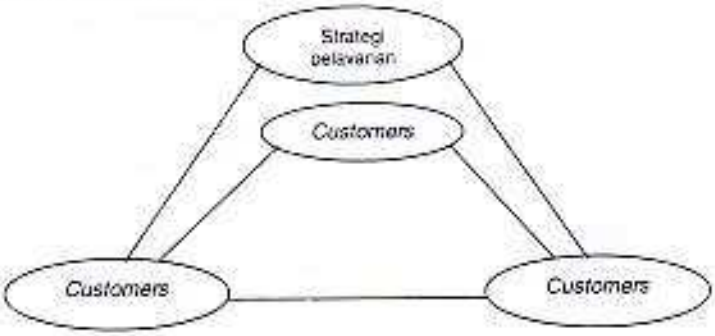
[8] ibid., hal 176

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke [6] kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek kualitas sebuah pelayanan publik yaitu:

- sistem pelayanan
- sumber daya manusia pemberi layanan
- strategi
- pelanggan (*customer*)

Sebuah sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan suatu kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur layanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol didalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu sistem pelayanan harus juga sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi (Pemerintah Daerah) harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Dalam kaitannya dengan SDM, dibutuhkan petugas layanan yang mampu melayani, memahami dan mengoperasikan sebuah sistem pelayanan, seperti yang terlihat pada gambar dibawah ini [7]



Sumber: Albrecht and Zemke, 1990: 41, gambar 1.1. Setiga Pelayanan Publik

[6] Albrecht dan Zemke dalam Agus Dwiyanto. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gadjah Mada University Press. 2005 hal 145
[7] Albrecht dan Zemke dalam Agus Dwiyanto. Ibid...hal 146

Suatu kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti : tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang dipergunakan untuk memproses pelayanan dan budaya birokrasi.

Dinamika Dari Sebuah Pelayanan Publik

Memang tidak dapat dipungkiri lagi, baik di negara maju maupun di negara berkembang, birokrasi pemerintah masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah; mulai dari mengatur peran kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu kekelompok yang kurang mampu (*redistributive*), memberikan subsidi agar masyarakat mau melakukan kegiatan yang diinginkan oleh pemerintah (*distributive*). Oleh karena itu tidaklah mengherankan ada pameo yang dikatakan oleh Stiglitz *" From brith to death, our lives affected incuntless ways by the activities of government"* (sejak lahir sampai mati seorang warga negara tidak dapat melepaskan diri dari jangkauan birokrasi pemerintah). [6]

Produk dari suatu organisasi dapat berupa pelayanan publik, produk fisik. Produk birokrasi publik, sebagai suatu organisasi publik adalah pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat. Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, khusus pelayanan publik tidak mudah dinilai karena dia berupa jasa. Namun demikian, antara barang dan pelayanan jasa seringkali mengandung arti yang tumpang tindih sehingga sulit untuk dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang sering kali disertai dengan pelayanan jasa. Disini penulis mencoba membuat perbedaan antara pelayanan barang dan jasa (yang dikutip dari Lembaga Administrasi Negara 2003).

[6] ibid... hal 176

Table 1. Perbedaan karekteristik antara pelayanan barang dan pelayanan jasa

Pelayanan Barang	Pelayanan jasa
Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
Homogen : satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen : satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu dapat sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan pada orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses komsumsi	Proses distribusi dan produksi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat komsumsi
Berupa barang atau benda	Berupa proses kegiatan
Nilai uatamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dari proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli pad a umumnya tidak terlibat pada proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagi persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi pemindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Gronroos dikutip LAN, 2003 : 8

Secara teoritis telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional ke model manajemen publik yang baru dan pada akhirnya menuju pada model pelayanan publik baru (*new public management*, Denhardt tahun 2000).

Model *new public service* ini berlandaskan demokrasi yang mengajarkan pada egaliter dan persamaan antara hak dan kewajiban diantara warga negara, sehingga kepentingan publik dirumuskan sebagai dialog dari berbagai nilai yang ada didalam masyarakat. Kepentingan publik tidak dirumuskan oleh segelintir elite politik seperti yang telah diatur selama ini. Peranan pemerintah hanya melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pada model ini birokrasi publik tidak hanya sekedar model tetapi harus *accountable* pada bagian aturan dan hukum serta *accountable* pada nilai-nilai yang ada didalam masyarakat, norma politik yang berlaku dan standar profesional.

Tabel 2: Pergeseran model paradigma model pelayanan publik [9]

Aspek	*Old Public Administration*	*New Public Administration*	*New Publik Service*
Dasar teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah suatu yang didefinisikan secara politis dan tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab?	Klien (*clients*) dan pemilih	Pelanggan	Warga Negara
Peran pemerintah	Pengayuh (*rowing*)	Mengarahkan	Menegosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administrasi	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan dari pelanggan	Multi aspek : akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar professional, dan kepentingan warga.

Sumber : Denhardt and Denhardt tahun 2000 : 28-29.

[9] Agus Dwiyanto. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gadjah Mada University Press. 2005 hal 144

Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif Dan Non Partisipan

1. ***Pelayanan Publik Yang Efisien***

Efisien disini diartikan sebagai perbandingan yang terbaik antara input dan output. Ini apabila output dapat dicapai dengan input yang minimal maka tingkat efisiensi menjadi lebih baik . Input pelayanan publik dapat berupa uang, tenaga waktu dan materi yang digunakan untuk mencapai output. Artinya harga pelayanan publik harus dapat terjangkau oleh kemampuan ekonomi masyarakat. Disamping itu masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik dalam waktu relatif singkat dan tidak banyak membutuhkan tenaga.

Efisiensi dalam pelayanan publik dapat dilihat dari perspektif layanan dan dari perspektif pengguna layanan. Dari perspektif pemberi layanan, organisasi pemberi layanan harus mengusahakan agar pelayanannya murah dan tidak terjadi pemborosan sumber daya publik. Sebaiknya pelayanan publik melibatkan sedikit mungkin pegawai dan diberikan dalam waktu yang singkat.

2. ***Pelayanan Publik Yang Responsif***

Adalah pelayanan yang tanggap dalam mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun skala prioritas kebutuhan dan mengembangkannya kedalam berbagai program pelayanan. Responsivitas mengukur daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi dan tuntutan warga pengguna layanan.

Untuk meningkatkan responsivitas organisasi terhadap kebutuhan pelanggan terdapat dua strategi yang dapat digunakan yaitu menerapkan strategi KYC (*know your customer*) dan menerapkan model *citizen's charter*[10] yaitu prinsip kehati-hatian sebelum melakukan transaksi (biasanya digunakan dalam dunia perbankan). Prinsip ini mengharuskan bank untuk berhati- hati dalam bertindak guna melindungi bank dari berbagai resiko didalam berhubungan dengan nasabah dan *counter- party*[11]

Ketika dihadapkan dengan kondisi pelayanan publik prinsip KYC dapat digunakan oleh birokrasi publik untuk mengenali kebuluhan dan kepentingan pelanggah sebelum memutuskan jenis pelayanan apa nantinya yang akan diberikan.

---

[10] ibid hal 152.

[11] KYC dimuat dalam peraturan Bank Indonesia Nl. 3/10/PBI/2001 tanggal 18 juni 2001 tentang penerapan prinsip mengenal nasabah (KYC)

Model *Citizen charter's* (kontrak pelayanan) yaitu adanya standar pelayanan publik yang dilelapkan berdasarkan masukan pelanggan dan birokrasi berjanji akan memenuhinya. *Citizen charter's* adalah suatu pendekatan dalam memberikan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan atau pelanggan sebagai pusat perhatian. Ini berarti kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam proses layanan.[12] *Citizen charter's* ini pada dasarnya merupakan kontrak sosial antara birokrasi dan pelanggan untuk menjamin mutu dari layanan publik. Dengan mengadopsi *Citizen charter's* birokrasi harus bisa menetapkan sebuah sistem untuk menangani keluhan pelanggan dengan tujuan dapat memperbaiki kinerja secara terus menerus.

3. Pelayanan Publik Yang Non - Partisipan

Yang dimaksud pelayanan publik yang non-partisipan adalah sistem pelayanan yang memberlakukan pengguna layanan secara adil tanpa membeda-bedakan berdasarkan status sosial ekonomi , kesukuan, etnik, agama dan kepartaian. Latar belakang pengguna layanan tidak boleh dijadikan pertimbangan dalam memberikan pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan harus didasarkan pada prinsip *equal before the law* (kesamaan di depan hukum). Prinsip ini memberikan akses yang sama bagi semua masyarakat didalam menerima pelayanan publik.

[12] Agus Dwiyanto. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gadjah Mada University Press. 2005 hal 155