



# MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

## MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN DI INDONESIA

**Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan  
dan Upaya Mewujudkannya**  
Eko Supeno

***Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara :  
Reorientasi Pelayanan Publik**  
Erna Setijaningrum

**Paradigma Perpolisian Komunitas:  
Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah**  
Hotman Siahaan

**Refleksi  
Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997**  
Mustain Mashud

**Kalangan Marjinal di Perkotaan:  
Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Taman Surya Surabaya**  
Karnaji

**Analisis Reseptif Sosok Savitri dalam Novel Primadona  
Karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial**  
Heru Supriyadi

**Peluang dan Tantangan Penerapan E-governance  
dalam Konteks Otonomi Daerah**  
Sri Yuni Woro Astuti

**Resensi Buku  
Membunuh Atas Nama Kebebasan: The Silent Takeover**  
Helmy Prasetyo Yuwinanto

## **MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK**

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

### **Pemimpin Umum**

Hotman M. Siahaan

### **Wakil Pemimpin Umum**

I. Basis Susilo

### **Penanggungjawab**

Kris Nugroho

### **Dewan Redaksi**

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas' oed (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

### **Pemimpin Redaksi**

Doddy S. Singgih

### **Sekretaris Redaksi**

Harijono

### **Redaksi Pelaksana**

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

### **Produksi dan Pemasaran**

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail : [mkp@sby.centrin.net.id](mailto:mkp@sby.centrin.net.id)

## PENGANTAR REDAKSI

Permasalahan pembangunan tidak akan pernah berhenti, dengan berkaca pada pengalaman masa lalu mulai Orde Lama, Orde Baru, sampai pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tercatat berbagai paradigma pembangunan pernah diterapkan di Indonesia. Namun, upaya penyelesaian dampak dari hasil-hasil pembangunan tidak pernah berhasil. Apakah kesalahan tersebut bersumber dari ketidakberesan manajemen pengelolaan hasil pembangunan yang notabene dari aparat pemerintah, apakah dari masyarakat sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan, atautkah sistem yang dianut pemerintah –yang lagi-lagi dianggap sebagai sumber permasalahan.

Namun demikian, permasalahan pembangunan tidaklah cukup diselesaikan dan dipecahkan dengan menggunakan satu dimensi saja, permasalahan pembangunan harus multidimensi, sebab semua komponen bersinergi dan dilakukan secara komprehensif tidak asal-asalan, tidak parsial. Redaksi berupaya untuk menyajikan berbagai ulasan permasalahan pembangunan dari banyak segi, sehingga apa yang terjadi ke depan dicoba untuk ditelaah dan diprediksi dengan berkaca pada keberhasilan dan kegagalan yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan terdahulu. Dari pandangan administrasi Eko Supeno mengemukakan gagasannya melalui tulisan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan dan Upaya Mewujudkannya, dan *Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara: Reorientasi Pelayanan Publik ditulis Erna Setijaningrum. Pandangan sosiologis tentang Paradigma Perpolisian Komunitas: Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah dikemukakan Hotman Siahaan serta Refleksi Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997 diulas oleh Mustain Mashud. Sri Yuni Woro Astuti membuka wawasan dengan tulisan Peluang dan Tantangan Penerapan E-Governance dalam Konteks Otonomi Daerah, sedangkan Kalangan Marjinal di Perkotaan: Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Aman Surya Surabaya ditulis Karnaji. Redaksi juga menerima tulisan berkaitan dengan sastra yaitu Analisis Reseptif Sosok Savitri dalam Novel Primadona karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial oleh Heru Supriyadi. Resensi buku pada edisi kali ini ditulis oleh Helmy Prasetyo Yuwinanto dari buku Membunuh Atas Nama Kebebasan.

Redaksi berharap semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat memberikan alternatif pemikiran serta menambah wawasan dan sekaligus menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam mengkomunikasikan gagasan serta ide untuk pembangunan serta perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah.

Redaksi

Topik Utama Edisi No. 3 (Juli) 2005:  
**PILKADA dan Permasalahannya**

## DAFTAR ISI

**Pengantar Redaksi**

iii

**Daftar Isi**

v

**Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembangunan  
dan Upaya Mewujudkannya**

Eko Supeno

1

***Citizen's Charter* dalam Paradigma Administrasi Negara :  
Reorientasi Pelayanan Publik**

Erna Setijaningrum

7

**Paradigma Perpolisian Komunitas:  
Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah**

Hotman Siahaan

21

**Refleksi**

**Gerakan Rakyat Lereng Gunung Semeru di Era Reformasi 1997**

Mustain Mashud

43

**Kalangan Marjinal di Perkotaan:  
Studi Perlawanan Ex. Pedagang Kaki Lima Taman Surya Surabaya**

Karnaji

63

**Analisis Resepitif Sosok Savitri dalam Novel Primadona  
Karya Achmad Munif dari Dimensi Feminisme Eksistensial**

Heru Supriyadi

83

**Peluang dan Tantangan Penerapan E-governance  
dalam Konteks Otonomi Daerah**

Sri Yuni Woro Astuti

93

**Resensi Buku**

**Membunuh Atas Nama Kebebasan: The Silent Takeover**

Helmy Prasetyo Yuwinanto

111

**CITIZEN'S CHARTER**  
**DALAM PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA :**  
**REORIENTASI PELAYANAN PUBLIK**

**Erna Setijaningrum**

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair

**Abstract**

*Most of all societies which have dealt with bureaucracy always discontented with bad of public service which they accept. During the time bureaucracy act as the dominant actor in practice of public service, while society only considered as a customer. Public service in paradigm of New Public Service is an effort to create a new "rule of the game" wich built by agreement between bureaucracy and society. Form of Citizen's Charter is an approach in public service that placing society on central attention.*

*Keyword : Public service, society, bureaucracy, Citizen's Charter.*

**R**endahnya pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk di masyarakat. Hampir semua masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah selalu melontarkan keluhan, tuntutan, dan kekecewaan karena tidak layaknya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi kita terkenal sebagai birokrasi yang berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan istilah "*Kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah, kalau bisa diperlama kenapa dipercepat, kalau bisa dipermahal kenapa dipermurah*" sudah melekat pada birokrasi di Indonesia. Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan

diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Tetapi pada kenyataannya, pelayanan yang diberikan terlalu berbelit-belit dengan mengatasmakan "sesuai prosedur", tidak fleksibel, banyak biaya atau pungutan, dan memerlukan waktu yang lama. Dengan kata lain pelayanan publik yang diberikan tidak efektif dan efisien.

Pelayanan yang berbelit-belit tersebut terjadi karena orientasi pelayanan yang diberikan oleh para aparat lebih didasarkan pada peraturan yang cenderung membelenggu dan tidak fleksibel. Akibatnya petugas tidak punya inisiatif dan daya inovasi dalam menghadapi kesulitan karena selalu mengacu pada prosedur. Hal ini bisa dilihat

dari survei yang dilakukan oleh *Center For Population and Policy Studies*, Universitas Gadjah Mada (UGM) terhadap Kinerja Pelayanan Publik.

Selain menimbulkan persepsi individual, ketidakjelasan peraturan mengenai standar baku pelayanan dan besarnya biaya pelayanan publik juga bisa

#### Acuan Petugas Pelayanan

Acuan yang digunakan	%
Peraturan (juklak)	80%
Kepuasan Masyarakat	16%
Inisiatif Sendiri	3%
Visi Misi	1%

Sumber : *Center For Population and Policy Studies*, UGM, 2001

Dari tabel tersebut terlihat bahwa 80% para pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat selalu mengacu pada peraturan (juklak), padahal hal ini menyebabkan aparat yang kurang inovatif dan fleksibel dalam menghadapi permasalahan ketika melayani masyarakat. 16% aparat mengacu pada kepuasan masyarakat, 3% menggunakan inisiatif sendiri, dan sisanya 3% mengacu pada visi dan misi dalam memberikan pelayanan.

Kondisi kinerja yang demikian itu membuat masyarakat sebagai pengguna jasa layanan publik, enggan mengurus segala sesuatu yang berhubungan dengan urusan birokrasi pemerintah. Akhirnya masyarakat selalu berusaha menghindar dari hal-hal yang ada sangkut pautnya dengan birokrasi dengan mencari jalan lain, seperti melanggar peraturan dengan mencari jalan lain yang bisa ditempuh agar urusan segera selesai. Keengganan masyarakat dalam mengurus segala macam urusan yang berkaitan dengan pemerintah merupakan salah satu dampak dari rendahnya kinerja pelayanan birokrasi kita.

menimbulkan mekanisme “tawar menawar” dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketidakjelasan peraturan tersebut kadang-kadang memang sengaja diciptakan agar urusan pelayanan publik bisa dijadikan sebagai komoditas bisnis yang menguntungkan. Pengguna jasa adalah pihak *inferior* yang membutuhkan penyelesaian pengurusan sehingga dalam posisi tertekan apapun dan berapapun permintaan *provider* akan dituruti agar urusan selesai.

Pelayanan dalam Ensiklopedia Administrasi (Westra, 1981:70) diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau perseorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Sedangkan Moenir (1998:26) menyatakan bahwa hakekat pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Dari pengertian tersebut pada prinsipnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilaksanakn oleh

seseorang, kelompok orang atau suatu organisasi melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain atau masyarakat luas.

Miftah Thoha (1993:43-45), memberikan ciri-ciri pelayanan administratif yang sekaligus menunjukkan perbedaan administrasi negara dengan swasta. Ciri-ciri tersebut antara lain :

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Ciri ini memberikan warna legalitas dari administrasi negara.
4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara tergantung pada penilaian rakyat banyak. Itulah sebabnya pelayanan administrasi negara hendaknya bersifat adil, tidak memihak, dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadinya.

Ciri-ciri tersebut semakin menunjukkan bahwa pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu fungsi penting administrasi negara dan sifatnya sangat luas karena menyangkut pemenuhan kebutuhan warga negara di segala bidang.

Birokrasi adalah pelayan publik yang harus memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat. Perubahan paradigma birokrasi dari paradigma “mengatur” menjadi paradigma “melayani” dalam penyelenggaraan pelayanan publik jangan hanya sebagai wacana tetapi perlu direalisasikan. Kultur dan manajemen birokrasi harus mengarah pada pencapaian sosok birokrasi yang professional, efisien, efektif, akuntabel, transparan dan *responsive* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini orientasi pelayanan dari sebagian besar aparatur birokrasi pemerintah masih cenderung diarahkan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat birokrasi, bukannya pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto, dkk., 2001: 45).

Otonomi daerah telah membawa implikasi pada terjadinya demokratisasi, termasuk juga dalam hal pelayanan publik yang dilaksanakan. Masyarakat mulai kritis dan bisa menentukan jenis pelayanan bagaimanakah yang mereka kehendaki. Masyarakat yang sedang tumbuh ke arah masyarakat madani (*civil society*) menuntut adanya peran birokrasi pemerintah yang lebih adaptif terhadap penguatan hak-hak publik dalam pemberian pelayanan secara lebih luas dan berimbang (Bambang Wicaksono dalam Dinamika Kependudukan dan Kebijakan, 2004 : 263). Birokrasi semakin dituntut untuk dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dari *stakeholders*

pengguna layanan. Munculnya berbagai keluhan, tuntutan, dan kekecewaan sebagian besar masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah, seharusnya sudah bisa digunakan sebagai format solusi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baik.

### Old Public Administration

Pada administrasi negara konvensional, titik tekan dari pelayanan publik adalah kepada *client* dan *constituent* (Denhardt, 2003:28) dengan dasar pijakan *Weberian Type Bureaucracy*. Pada paradigma ini pelayanan publik bersifat formal dan strukturalis, akibatnya birokrasi menjadi sentralistis, tidak demokratis. Tidaklah mengherankan bila kemudian birokrasi kehilangan efisiensinya. Maka timbullah apa yang dinamakan birokrasi lamban, formal, red tape, inefisiensi, inkompetensi dan lain lain.

Sistem Administrasi Negara lama pertama kali diperkenalkan oleh Woodrow Wilson yang mengatakan bahwa lebih sulit menjalankan konstitusi daripada membuatnya. Oleh karena itu agar pemerintahan dapat berjalan lebih efektif Wilson mengatakan agar mencontoh sektor bisnis. "Bidang administrasi adalah bidang bisnis" sehingga pemerintah seharusnya mengangkat eksekutif untuk mengontrol organisasi pemerintahan yang hirarkis dalam politik, karena tugasnya hanyalah mengimplementasikan keputusan politik dan penyedia layanan dengan menjaga netralitas dan profesionalisme dalam pelayanan. Politisi dianggap cenderung korup, sehingga akan berbahaya bila sampai menjalar ke administrator. Pandangan ini dikenal dengan "Dikotomi Politik dan Administrasi". Pada

waktu itu proses administrasi publik di pemerintahan tidak dianggap penting, tetapi hanya merupakan proses yang kecil saja. Woodrow Wilson dalam tulisannya *The Study of Administration* (Jay M. Shafritz dalam *Classics of Public Administration*, 1997:14) mengemukakan bahwa agar pemerintahan berjalan dengan efektif maka pemerintahan seharusnya dijalankan seperti sektor bisnis. Wilson pada saat itu membuat teori yang mendukung munculnya *Pendleton Act* (1883) di USA, yaitu suatu undang-undang yang mengubah *spoils system* menjadi *merit system*. *Spoil system* adalah system yang menganut perkoncoan dalam penerimaan pegawai negeri. Pegawai negeri bersifat pengabdian dan tidak memiliki *skill* yang memadai. Akibatnya, pada waktu itu kinerja pegawai negeri sangat buruk karena personel yang ada adalah amatiran, tidak memiliki etos kerja yang tinggi, dan sarat dengan KKN. Sedangkan *merit system* adalah system penerimaan pegawai negeri yang berdasarkan pada profesionalisme dan *skill* yang memadai. Menjadi pegawai negeri adalah jabatan karier, sehingga menimbulkan etos kerja yang tinggi. Dari sinilah mulai muncul profesionalisme kerja di kalangan pegawai negeri.

Dua hal pokok dari tulisan Wilson yang penting adalah : *pertama*, bidang administrasi tidak boleh dicampurkan dengan bidang politik (dikenal dengan dikotomi politik dan administrasi). Administrasi Negara adalah pelaksana atau implementor dari suatu kebijakan (yang dibuat oleh politisi), sehingga Administrasi Negara harus terbebas dari pengaruh politik atau dengan kata lain administrator harus bersifat netral. *Kedua*, organisasi publik seharusnya menekankan



efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya dan efisiensi ini hanya dapat dicapai melalui kesatuan hirarkhi organisasi yang luas.

Pandangan dari Wilson ini mendapat respon positif dari ilmuwan lain seperti Frederick W Taylor (1923) yang menekankan efisiensi waktu dalam organisasi yang terkenal dengan istilah *Scientific Management*. Selanjutnya Leonard D White (1926) dan W.F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pembuatan struktur organisasi agar mencapai efisiensi. Pada saat itu, teori birokrasi dari Weber (1922) menjadi sangat mengemuka karena dianggap cocok sebagai wadah Administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya. Weber menciptakan suatu tipe ideal dari birokrasi antara lain; segala urusan harus diatur berdasarkan peraturan resmi, adanya spesialisasi kerja, dan hirarki kepegawaian. Semua itu menyebabkan terciptanya organisasi yang kaku dan tidak adaptif. Selanjutnya, Gulick dan Urwick (1937) membuat teori yang terkenal dengan menerapkan metode POSDCORB dalam menjalankan organisasi. Teori Gulick ini dijadikan sebagai prinsip-prinsip dalam Administrasi Negara, yaitu dalam menjalankan organisasi harus memenuhi kriteria planing, orgnizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting.

Pandangan administrasi publik konvensional ini menganggap bahwa birokrasi adalah suatu alat untuk mencapai tujuan negara. Bila organisasi melakukan efisiensi dengan menerapkan system POSDCORB maka kebutuhan rakyat akan terpenuhi. Wilson tidak berbicara masalah *society*, *client*, dan *citizen* yang justru menjadi sasaran kegiatan dan isu pokok dalam administrasi publik. Wilson hanya memberikan penekanan pada

lingkungan internal organisasi, yaitu dimana organisasi publik harus menekankan efisiensi. Satu hal yang dilupakan oleh pandangan Administrasi Negara lama ini adalah bahwa birokrasi menjadi sosok yang kaku dan tidak *responsive* terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis.

### **The New Public Management**

Pada paradigma manajemen publik baru atau *New Public Management*, titik focus dari pelayanan publik adalah pelanggan atau customer (Denhardt, 2003 :28). Jiwa dari paradigma ini adalah semangat wirausaha. Pandangan ini menggunakan pendekatan sektor privat dan bisnis dalam Administrasi Publik. Meski sebenarnya ide penyelenggaraan pemerintah seperti organisasi bisnis sudah lama muncul pada masa Wilson, tetapi pendekatan ini memberikan gambaran baru tentang penerapan teknik bisnis dalam pemerintahan. Digunakannya mekanisme pasar dalam hubungan antara organisasi publik dan pelanggannya (masyarakat) sebagai bentuk baru dari model pelayanan publik yang disediakan. Administrator publik dituntut untuk menemukan inovasi baru, misalnya melakukan privatisasi dari fungsi pelayanan publik yang sebelumnya hanya dimiliki oleh pemerintah. Mereka dituntut untuk tidak lagi membedakan batas antara pelayanan yang seharusnya dilakukan oleh sektor publik atau sektor privat. Dengan demikian akan muncul persaingan antara organisasi publik dan pihak swasta / privat. Dengan adanya persaingan tersebut diharapkan akan dapat menghilangkan inefisiensi yang disebabkan oleh monopoli pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah. Artinya, system pelayanan publik harus bersifat kompetitif,

pada masyarakat harus ada unit pelayanan lain yang sejenis dan pelanggannya overlapping. Misalnya, selain ada rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah (RSUD) juga ada rumah sakit yang didirikan oleh swasta. Disini ada kompetisi pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dan pelayanan publik yang dilakukan oleh swasta. Masyarakat punya hak pilih untuk menentukan mana yang dianggap terbaik dan dapat menggunakannya.

*The New Public Management* menggunakan teori ekonomi (sektor privat dan bisnis) dalam praktik pelayanan publik. Pemerintahan dijalankan seperti menjalankan bisnis, sehingga pelayanannya yang diberikan akan berorientasi pada pelanggan. Pelanggan adalah sasaran pemberian layanan dan pelayanan disesuaikan dengan keinginan pelanggan. Pandangan *The New Public Management* ini menjadi populer dengan munculnya teori David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang terkenal dengan "*Reinventing Government*" yaitu :

- Pemerintahan yang katalis; lebih mengarahkan daripada ikut berperan langsung dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- Pemerintahan yang memberikan wewenang kepada masyarakat daripada sekedar melayani;
- Pemerintahan yang lebih mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan;
- Pemerintahan yang lebih digerakkan oleh misi daripada peraturan;
- Pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil (outcomes);
- Pemerintahan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik;
- Pemerintahan yang lebih mampu menghasilkan dana daripada

membelanjakan;

- Pemerintahan yang lebih antisipatif;
- Pemerintahan yang terdesentralisasi;
- Pemerintahan yang berorientasi pada pasar.

Banyak negara maju yang telah mengadopsi paradigma ini, sebut saja Bill Clinton di Amerika Serikat dan Margaret Thatcher di Inggris. Ide swastanisasi dengan klaim profesionalismenya memang terlihat mampu memberikan solusi yang menjanjikan untuk mengatasi rendahnya kualitas manajemen penyedia layanan publik yang dikelola oleh pemerintah. Akan tetapi dampak lain yang muncul adalah sebagai akibat dari orientasi swasta yang pasti akan mencari keuntungan yang tidak bisa diterapkan pada organisasi publik.

### **The New Public Service**

Pelayanan publik baru, berbeda dengan pelayanan publik pada paradigma administrasi Negara konvensional (*The Old Public Administration*) maupun paradigma manajemen publik baru (*New Public Management*). Berbeda dengan dua paradigma diatas, paradigma pelayanan publik baru adalah sebuah paradigma dimana titik fokusnya adalah citizen atau warga negara, dengan ide dasar good governance, democratic citizenship, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan (Denhardt 2003 : 28-43). Pada paradigma ini konsepsi dari kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama, seperti yang dikemukakan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003:45) : "Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai nilai

bersama yang diagregasikan dari kepentingan individu". Oleh karena itu pelayanan publik tidak hanya melulu merespon permintaan pelanggan, tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik, kepercayaan, dan kolaborasi dengan dan antar warga Negara. Ada beberapa point pokok yang terdapat dalam *The New Public Service* yaitu :

- *Serve citizen, not customer* : kepentingan publik merupakan hasil dari dialog shared value daripada agregasi kepentingan individu. Oleh karena itu pejabat publik tidak hanya merespon tuntutan customer saja tetapi juga harus konsern terhadap pembangunan relationship yang berdasar pada trust dan kolaborasi di antara warga Negara
- *Seek the public interest* : administrasi publik harus membantu kebersamaan, berbagi ide tentang public interest. Tujuan yang akan dicapai bukan digerakkan oleh kepentingan pribadi tetapi hasil kesepakatan yang melibatkan shared interest dan shared responsibility.
- *Nilai Citizenship* yang melebihi *entrepreneurship* : publik interest lebih baik dikembangkan oleh pejabat publik dan warga negara untuk kebaikan masyarakat daripada dilakukan oleh entrepreneur yang dikhawatirkan akan menganggap uang publik adalah miliknya.
- *Think strategically, act democratically* : kebijakan dan program-program akan sesuai dengan kepentingan publik dengan efektif dan responsible apabila dicapai melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif
- *Recognize that accountability is not simple* : Pelayan publik harus lebih mengindahkan aturan dan hukum konstitusi, nilai kelompok, norma politik, standart professional, dan kepentingan publik agar bisa melakukan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dengan baik.
- *Serve rather than steer* : Pelayan publik harus mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat daripada mengontrol dan melakukan steer kepada masyarakat.
- *Value people, not just productivity* : organisasi publik dan jaringannya akan lebih sukses dalam jangka panjang jika organisasi tersebut mengadopsi proses kolaborasi dan shared leadership yang didasarkan pada saling menghargai.

*Perbandingan Perspektif Old Public Administration,  
New Public Management, New Public Service*

	<b>Old Public Administration</b>	<b>New Public management</b>	<b>New Public Service</b>
Teori dan epistemologi	Teori politik, dan ilmu sosial naif	Teori ekonomi, berdasarkan pada ilmu sosial positif	Teori demokrasi, positif, kritis, dan interpretatif
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic atau administratif	Technical dan economical, self interest decision maker	Rasionalitas formal dan strategis serta ganda (politik, ekonomis, dan organisasional)
Konsepsi kepentingan publik	Didefinisikan secara politis dan tercantum dalam konstitusi	Mewakili kepentingan pribadi	Hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama
Pihak yang menerima tanggung jawab pejabat publik	Klien dan konstituen	Pelanggan	Warganegara
Peranan pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan melaksanakan kebijakan)	Mengarahkan (katalis)	Melayani (negosiasi dan mediasi kepentingan antar warganegara dan komunitas)
Mekanisme untuk mencapai kebijakan obyektif	Mengadministrasikan program melalui instansi pemerintah	Menciptakan mekanisme struktur insentif untuk mencapai kebijakan yang obyektif melalui lembaga swasta dan non profit	Membangun koalisi antar organisasi publik, non profit, dan swasta untuk mencapai kesepakatan pada kebutuhan bersama
Akuntabilitas	Hirarki; administrator bertanggung jawab pada politisi	Mekanisme pasar	Tanggungjawab ganda; pelayan publik harus bertanggung jawab pada hukum, system nilai, norma politik, standard profesi, dan kepentingan warga Negara
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas diberikan kepada pejabat administrasi	Peluang yang luas sesuai dengan peluang bisnis	Diskresi dibutuhkan tetapi terbatas dan akuntabel
Struktur organisasi	Birokratis, top-down	Desentralisasi dengan control tetap dalam organisasi	Struktur kolaboratif dengan sistem kepemimpinan yang terbagi baik secara internal maupun eksternal
Motivasi administrator	Sesuai dengan besarnya gaji	Spirit wiraswasta	Pelayan publik dan memberikan kontribusi pada masyarakat

Sumber : Denhardt, 2003 : 29

Dalam paradigma *New Public Service* ada banyak variasi yang mendefinisikan kualitas pelayanan sektor publik. Carlson dan Schwartz (1995) dalam Denhardt memberikan daftar komprehensif yang harus dikembangkan yaitu :

1. Persetujuan ukuran ketepatan waktu; pelayanan pemerintah adalah mudah diakses dan layak diterima bagi warga Negara.
2. Persetujuan ukuran keamanan; pelayanan yang diberikan membuat warga Negara merasa aman dan percaya diri ketika menggunakan pelayanan publik.
3. Persetujuan ukuran penerimaan reliabilitas; pelayanan pemerintah diberikan dengan cermat dan tepat waktu
4. Persetujuan ukuran perhatian personal; pekerja/karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja mambentu mempertemukan kebutuhan warga negara
5. Persetujuan ukuran pendekatan penyelesaian masalah; karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja membentu menyelesaikan permasalahan yang ada
6. Persetujuan ukuran pelayanan yang adil/fair; warga negara percaya bahwa pelayanan pemerintah diberikan secara wajar kepada semua
7. Persetujuan ukuran pertanggungjawaban keuangan/biaya; warga negara percaya bahwa pemerintah lokal melayani dengan memper-tanggungjawabkan biaya yang digunakan
8. Persetujuan ukuran pengaruh warga negara; warga negara dapat mem-pengaruhi kualitas pelayanan yang diterima dari pemerintah lokal

Dari pendapat Carlson dan Schwartz tentang kualitas pelayanan sektor publik tersebut terlihat bahwa *transparency, representativeness, budaya konsensus, system akuntabilitas, mekanisme partisipasi masyarakat serta penegakan hukum* menjadi pijakan utama dalam pelayanan publik. Sehingga pelayanan publik dalam paradigma *New Public Service* adalah sebuah upaya menciptakan *rule of the game* baru yang dibangun berdasarkan kesepakatan bersama. Warga negaralah yang menjadi titik focus dalam pelayanan publik, karena bagaimanapun warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan.

#### **Konsep Citizens' Charter**

Wujud konkrit dari paradigma *New Public Service* adalah *Citizen's Charter*. Istilah *Citizen's Charter* diambil dari istilah yang berkembang di Barat, di Indonesia padanan kata yang dipandang mempunyai makna yang sama adalah "Kontrak Pelayanan". Dalam konteks pelayanan publik, *Citizen's Charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berbeda dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang terjadi sekarang ini, yang menempatkan kepentingan pemerintah dan penyedia layanan sebagai acuan utama dari praktik penyelenggaraan pelayanan, *Citizens' Charter* menempatkan kepentingan pengguna layanan sebagai unsur yang paling penting.

Dengan demikian, aspek keterbukaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi semakin penting untuk diperhatikan. Hal itu menuntut adanya perubahan sikap dan orientasi birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan public. Proses transformasi penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan kultur *service* merupakan kebutuhan dan tuntutan di masa sekarang dan akan datang. Birokrasi pemerintah harus mengubah citra dirinya sebagai penguasa dan mengembalikannya pada hakekatnya sebagai pelayan masyarakat. Di dalam kultur tersebut, birokrasi pemerintah harus menempatkan masyarakat sebagai subyek pelayanan, bukan sebagai obyek yang pasif. Masyarakat harus dipandang sebagai konsumen yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang transparan, efisien, ada jaminan kepastian, dan adil. Dengan kata lain birokrasi pemerintah harus bersikap professional dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk mencapai maksud tersebut, *Citizens' Charter* mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya untuk menyepakati jenis prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Pengguna layanan / masyarakat diberi kesempatan untuk menentukan bentuk / jenis pelayanan yang diinginkan. Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta *stakeholders*. Kesepakatan ini nantinya akan menjadi dasar praktek penyelenggaraan pelayanan publik.

Sejauh ini, masyarakat belum

banyak dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik secara umum. Proses penentuan penyelenggaraan pelayanan publik masih berlaku sepihak. Mengenai besar kecilnya biaya yang harus dibayar, lamanya waktu pengurusan, dan prosedur persyaratan lainnya masih menjadi hak prerogatif *provider*. Sebenarnya, keterlibatan masyarakat dalam menentukan standar pelayanan akan memberikan dampak positif bagi terbangunnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan tersebut, sekaligus memberikan peluang kepada masyarakat untuk memberikan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Cara pandang birokrasi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik tidak boleh menganggap masyarakat hanya sebagai *customer*. Dalam konteks demokratisasi pelayanan public, perlu adanya perubahan cara pandang tersebut (Muhammad Nuh dalam *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, 2004:241). Masyarakat hendaknya dipandang dalam kerangka *citizenship*. Dalam system ini masyarakat tidak hanya dipandang sebagai pengguna jasa, tetapi juga mempunyai peran strategis sebagai penentu keberlangsungan penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat harus dilibatkan sebagai bagian dari *stakeholders* yang mempunyai peran strategis dalam proses penyelenggaraan praktik pelayanan publik. Inilah aspek lain yang selama ini belum terselenggara dalam pelayanan publik kita. Adanya kesepakatan antara pengguna jasa dan provider akan memberikan kepastian mengenai prosedur, waktu, biaya

pelayanan. Dengan demikian, isi dari kesepakatan tersebut dapat dijadikan sebagai kekuatan hukum oleh pengguna jasa untuk melakukan gugatan hukum terhadap penyedia layanan bila terjadi praktik-praktik penyimpangan dalam pemberian layanan.

### **Mengapa *Citizens' Charter* Diperlukan?**

*Citizens' Charter* diperlukan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik karena :

- Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur, dan cara pelayanan;
- Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan;
- Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan *stakeholders* lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan publik.
- Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan;
- Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya.

### **Unsur-Unsur Penting dalam *Citizens' Charter***

Unsur-unsur dasar dalam *Citizens' Charter* mencakup beberapa hal berikut :

- *Visi dan Misi pelayanan*; visi pelayanan adalah kesepakatan antara penyedia layanan, pengguna layanan,

dan *stakeholders* lainnya tentang praktik dan kinerja pelayanan yang ingin diwujudkan.

- *Standar Pelayanan*; standar pelayanan adalah ukuran yang disepakati oleh penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya mengenai berbagai aspek pelayanan, misalnya waktu, biaya, cara, dan prosedur pelayanan. Standar pelayanan itu meliputi :

- a) Sikap penyedia layanan terhadap pengguna layanan dalam praktik pemberian pelayanan, misalnya menyapa dengan ramah dan bersikap sopan.
- b) Persyaratan pelayanan dan hak-hak yang dimiliki oleh pengguna layanan harus dipenuhi.
- c) Biaya pelayanan yang harus dibayarkan oleh pengguna layanan untuk memperoleh pelayanan.
- d) Waktu pelayanan yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan.
- e) Mekanisme untuk menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan.
- f) Tersedianya informasi pelayanan yang dapat diakses oleh pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya berupa alur pelayanan, unit atau bagian pengaduan masyarakat, dan survei pengguna layanan.

### **Penutup**

Berbicara pelayanan publik yang dilakukan oleh administrator di Indonesia masih jauh dari harapan yang ideal. Rendahnya pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk di masyarakat. Pendekatan *Citizen's Charter* menawar-

kan banyak harapan pada terjadinya reorientasi pelayanan publik. Birokrasi tidak lagi menjadi pihak yang selalu berkuasa, yang selalu dominan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi dituntut mampu bekerjasama dengan masyarakat dan *stakeholder* lainnya dalam menentukan sistem pelayanan publik, sehingga tidak ada lagi tuntutan ketidakpuasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizen's Charter adalah wujud konkret dari pelayanan publik baru yang titik fokusnya adalah citizen atau warga negara, dengan ide dasar good governance, democratic citizenship, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan. Pada paradigma ini konsepsi dari kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama. Pelembagaan Citizen's Charter perlu dikembangkan agar masyarakat mengerti *rule of the game* baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Banyak manfaat yang bisa

dirasakan baik oleh birokrasi, warga Negara sebagai pengguna layanan maupun stakeholders lainnya apabila Citizen's Charter diterapkan. Bagi warga masyarakat sebagai pengguna layanan, manfaat dari Citizen's Charter ini adalah : (1) Memberikan jaminan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih responsive, transparan, dan akuntabel. (2) Memberikan kemudahan untuk mengakses informasi pelayanan dan melakukan control terhadap penyelenggaraan pelayanan. (3) Menghargai martabat dan kedudukan pengguna layanan sebagai warga Negara yang berdaulat.

Bagi birokrasi sebagai penyedia layanan adalah : (1) Memudahkan dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja pelayanan. (2) Membantu memahami aspirasi dan kebutuhan warga, serta stakeholders mengenai penyelenggaraan pelayanan publik. (3) Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggungjawab pemerintah, tetapi menjadi tanggungjawab semua.

## DAFTAR PUSTAKA

- Chandler, Ralph C, and Plano, Jack C, "*The Public Administration Dictionary*", (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1982).
- Denhardt, Janet V, and Denhardt. Robert B, "*The New Public service : Serving, not Steering*", (New York: M.E. Sharpe, Inc, 2003).
- Dwiyanto, Agus, "*Citizens' Charter*" Kerjasama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM dengan The Ford Foundation", (Yogyakarta: 2003)
- Dwiyanto, Agus, "*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*", Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, (Yogyakarta: 2002).
- Faturochman, dkk, "*Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*", Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, (Yogyakarta: 2004).
- Gibson, Ivancevich, Donnelly, "*Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*", (Jakarta: Erlangga, 1996).



Partini dan Wicaksono, "*Citizen's Charter : Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*", Makalah Seminar, PSKK UGM, tidak dipublikasikan, 2004.

Policy Brief no. 11/PB/2003, "*Reformasi Pelayanan Publik : Apa Yang Harus Dilakukan?*", Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, (Yogyakarta: 2003).

Siagian, Sondang, Prof. Dr, "*Patologi Birokrasi*", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).

Sianipar, Drs. JPG,MM,MBA, "*Manajemen Pelayanan Masyarakat*", (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI, 2000).