

STRATEGI PENYUSUNAN STANDAR PELAYANAN PUBLIK DENGAN PENDEKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT DAN *STAKEHOLDERS*

Hendrikus Triwibawanto Gedeona

Dosen STIA LAN Bandung, Jl. Cimamdiri No.34-38, Bandung

Strategies For West Java Province Public Service Standard Formulation By Using Stakeholder and Citizen Participation Approach

Abstract

Citizens as the customers and owners of public services should be involved as the key actor in improving public service quality. Therefore, citizen participation should be placed as the leverage for the government to improve public service, including in the formulation of public service standard. Through participation, citizens are initially expected to recognize: first, the types and forms of services they need; second, the way of service delivery; third, the mechanism to proportionate the roles of stakeholders in formulation and delivery and to collectively commit to improve public service quality based on the existing public service standard. The shift of paradigm of citizens from 'being customers' to 'being owners' confers more strategic implications for local government. This is because local government is responsible for public service delivery in order that the citizens are able to pursue their daily activities.

A. PENDAHULUAN

Tuntutan kualitas pelayanan bagi masyarakat dewasa ini merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam rangka memberikan kepuasan yang optimal bagi masyarakat pengguna layanan. Untuk menciptakan atau mewujudkan kualitas pelayanan tersebut, maka pemerintah sebagai penyedia layanan publik perlu menentukan standar pelayanan yang jelas, tepat dan terukur. Karena tanpa itu maka pemerintah akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kepuasan masyarakat sebagai *user*nya.

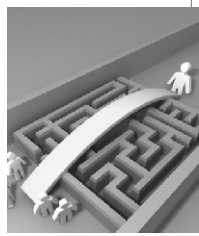
Data empirik menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Pemprov Jabar dewasa ini mendapat penilaian yang belum baik di mata masyarakat. Hal itu dapat dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh KPK sepanjang tahun 2010, sejumlah pemerintah daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat, antara lain Pemerintah Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Garut, Bekasi dan Kuningan merupakan Pemkot/Pemkab yang dinilai oleh KPK memiliki skor tingkat integritas dalam pelayanan publik, termasuk dalam kategori 15 pemkot/pemkab yang terendah di Indonesia. Demikian juga untuk wilayah provinsi, Jawa Barat masuk dalam sembilan wilayah provinsi yang mendapat prioritas untuk diperbaiki kualitas pelayanan publiknya, selain Lampung, Sumsel, DKI, Jateng, Sulut, Sulsel, Jatim dan Kaltim. Sehingga kemudian pemerintah Provinsi Jawa Barat melakukan kerjasama berkesinambungan dengan

KPK untuk terus melakukan koordinasi dan supervisi terhadap pelayanan publik di Jawa Barat.

Dari berbagai hasil penelitian itu dapat diketahui bahwa meskipun Pemprov Jabar telah berusaha memberikan pelayanan publik, tetap saja persoalan kepuasan masyarakat belum terjawab secara optimal. Hal tersebut, disinyalir salah satu penyebabnya adalah ketiadaan partisipasi atau belum optimalnya partisipasi masyarakat atau *stakeholders* dalam menentukan standar pelayanan publik. Padahal diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan yang demokratis, kehadiran partisipasi masyarakat mendapat tempat yang strategis dan menentukan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam hal pelayanan publik.

Selama ini, warga masyarakat masih dipandang sebagai obyek yang hanya menerima pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, bukan sebagai subyek yang turut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Orientasi mindset penyelenggara pelayanan yang demikian, menyebabkan posisi warga masyarakat menjadi sangat lemah dalam proses pelayanan publik dan tidak bisa turut aktif dalam proses menentukan kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu, bagaimana idealitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan publik, makalah ini coba mengupas tuntas dalam pandangan teoritis dan aplikatif. Selengkapnya, sistematika pembahasan makalah ini dimulai dengan





penjelasan mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Dilanjutkan dengan pembahasan aplikasi pendekatan partisipasi dalam pelayanan public di daerah, dan terakhir akan diuraikan beberapa strategi penyusunan standar pelayanan publik dengan pendekatan partisipatif.

B. PENTINGNYA PENDEKATAN PARTISIPASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Mendiskusikan arti penting partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik, secara konseptual-teoritis tidak lepas dari pemahaman terhadap pentingnya studi tentang penyelenggaraan pemerintahan dalam administrasi publik. Argumentasi ini diberikan karena orientasi utama dari administrasi publik adalah terfokus pada *bagaimana pemerintah dan birokrasinya mengatur, mengurus dan melayani urusan, masalah dan kepentingan publik dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimilikinya secara efektif, efisien dan akuntabel untuk kemaslahatan masyarakat*. Oleh karena itu, tidak salah jika dalam konteks menjelaskan strategi penyusunan standar pelayanan publik yang melibatkan *stakeholders*/masyarakat, maka kiranya pemahaman terhadap pentingnya pendekatan partisipasi dalam konteks administrasi publik menjadi sesuatu yang sine qua non (tidak bisa tidak) untuk dijelaskan dalam kesempatan ini.

Secara keilmuan, diakui bahwa administrasi publik telah mengalami perkembangan paradigma yang sangat pesat dan mengesankan. Mulai dari periode klasik sampai dengan perkembangan yang mutakhir dan kontemporer saat ini. Perkembangan dan pergeseran paradigma tersebut sejalan dengan perkembangan masyarakat dan kehidupan bernegara.

Pada periode klasik, orientasi teoritis dan praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat dipengaruhi oleh penerapan dari konsep-konsep birokrasi Weberian sehingga berimplikasi pada praktik birokrasi pemerintahan yang tertutup, dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat yang sangat rendah. Hal itu

disebabkan bahwa dalam masa itu, efisiensi dijadikan sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness* dalam praktik administrasi publik, model administrasi publik lebih condong pada administrasi yang bersifat *top down* dan hierarkis, *bureaucratic rational choice* sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang birokratis (*bureaucratic action*) yang menimbulkan *red tape* (Prasojo, 2009). Model klasik ini, kemudian melahirkan birokrasi pemerintahan dalam mengatur, mengurus dan melayani urusan publik menjadi serba rahasia, tertutup dan anti demokrasi, sehingga pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal.

Pandangan Weber tentang birokrasi sebagai tipe organisasi ideal yang penuh rasional, yang menekankan kerahasiaan dan anti demokrasi tersebut, pada gilirannya digugat oleh pemikiran Wilson (1987), yang mengkonstruksi birokrasi agar lebih sejalan dengan iklim kebebasan dan demokrasi yang berkembang, sehingga birokrasi pemerintahan diharapkan untuk mengedepankan prinsip atau nilai keterbukaan dan tanggap pada masyarakat¹. Artinya bahwa birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan publik, perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta keterlibatan masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Dengan adanya perhatian terhadap nilai kebebasan dan demokrasi tersebut, dalam perkembangannya birokrasi pemerintahan mulai dipengaruhi oleh nilai-nilai dalam paham atau sistem demokrasi, seperti administrasi publik yang demokratis, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988, dalam Mariana, et.al., 2009). Pemikiran ini, selain ingin menempatkan birokrasi pemerintah sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk menampung aspirasi masyarakat. Implikasi dari pemikiran itu adalah bahwa sistem administrasi publik memiliki dimensi ruang dan wilayah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat/*stakeholders* lainnya. Kesemuanya itu menuntut reorientasi peran birokrasi pemerintahan yang condong pada upaya untuk meningkatkan

1. Memaknai ketidaksepakatan proposisi antara Weber dan Wilson terkait dengan birokrasi pemerintahan, Simmons dan Dvorin (1977) dalam bukunya "Public Administration: Value, Policy and Change", menjelaskan sebagai berikut: (1) terkait dengan dominasi kekuasaan birokrasi, Weber berpendapat bahwa masyarakat tidak dapat menolak dan pada akhirnya tunduk kepada birokrasi, sementara Wilson berpendapat bahwa pendapat umum dalam masyarakat demokratis merupakan "master", tidak hanya ditoleransi tetapi ditempatkan di atasnya; (2) isu tentang keunggulan, menurut Weber, negara itu sendiri yang lebih unggul, sementara Wilson berpandangan bahwa rakyat harus lebih tinggi; (3) tentang kerahasiaan, Weber menekankan pentingnya kerahasiaan birokrasi, sedangkan Wilson menekankan bahwa administrasi harus dicirikan oleh adanya keterbukaan; (4) isu kompromi, menurut Weber, dalam membentuk kebijakan negara, kompromi merupakan hal yang jelek, sementara menurut Wilson, seluruh reformasi dan kebijakan administrasi harus didasarkan pada kompromi"

desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal yang kemudian melahirkan paradigma baru gerakan administrasi publik yang disebut sebagai gerakan administrasi publik baru.

Administrasi publik baru ini, ingin mengetengahkan bahwa praktik administrasi publik atau penyelenggaraan pemerintahan, tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi masalah-masalah sosial, yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Terkait dengan itu, Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek atau nilai pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga praktik administrasi publik tidak dapat netral, tetapi harus berpihak pada masyarakat. Agar dapat berpihak pada masyarakat maka administrasi publik baru mengubah pola pikir lama yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial menuju pembaharuan pada upaya untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran untuk melibatkan masyarakat dalam praktik administrasi publik. Karena aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat diketahui secara baik oleh pemerintah jika ruang untuk mengaspirasikan dan mengkomunikasikan hal tersebut tersedia bagi masyarakat. Berdasarkan alasan tersebut maka partisipasi menjadi sesuatu yang penting dan dibutuhkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pelayanan publik.

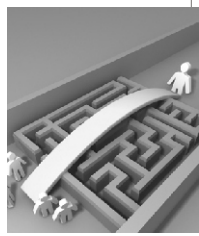
Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang tidak dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah saja. Itu tidak berarti bahwa birokrasi pemerintah bukan harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif demi kepentingan masyarakat, yakni dengan melibatkan masyarakat. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis, kaku dan tertutup, tetapi mengakomodir nilai kebebasan dan demokratis. Karena itu administrasi publik perlu pembaharuan. Upaya pembaharuan jika kita menggunakan konsep dan pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) diistilahkan dengan "*reinventing government*" atau "menemukan kembali pemerintah" karena berbagai kegagalan birokrasi pemerintahan dengan mengedepankan gagasan entrepreneurial government, sehingga kemudian pengaruh managerialisme masuk ke dalam birokrasi pemerintahan. Tetapi, alasan sesungguhnya kelahiran konsep *reinventing*

government di Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat dan beberapa negara lain menurut Osborne dan Gaebler (1992) adalah karena di negara-negara tersebut terjadi ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah dan birokrasinya dalam memberikan pelayanan publik. Khususnya di Amerika Serikat, Osborne dan Gaebler mengutip pernyataan Presiden Ronald Reagan yang melihat bahwa "*government is not the solution to our problems. Government is problem.*"

Ikhtiar yang dilakukan pada saat itu adalah dengan menerapkan konsep *New Public Management* (NPM), yaitu dengan cara mengadopsi dan mengaplikasi berbagai prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk diterapkan ke dalam proses pengelolaan administrasi publik. Sehingga NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003). Tetapi, hal yang disayangkan adalah bahwa upaya untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif terlihat sangat minim, meskipun telah ada nilai atau prinsip yang mengarah pada upaya untuk membuka ruang tersebut, yakni doktrin untuk menjamin adanya kinerja, akuntabilitas dan kontrol terhadap administrasi publik dengan *desentralized management* (Acompo, 1998) dan orientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*) yang menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat serta akuntabilitas (Ferlie, Ashburner, Flitzgerald, dan Pettigrew, 1997).

Kekurangseriusan NPM dalam memperhatikan nilai partisipasi dan/atau pendekatan partisipasi dalam administrasi publik, sementara lebih menekankan pengaplikasian nilai-nilai dalam sektor swasta, mendapat kritik yang cukup serius. Hal itu dikarenakan oleh pilihan terhadap pengintroduksian nilai-nilai dalam sektor swasta dinilai menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam praktik pelayanan birokrasi pemerintah bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai customer semata-mata, dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintahan, terkait praktik pelayanan





publiknya. Sehingga lahirlah konsep baru dalam perkembangan administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintahan memandang masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya dilihat sebagai customer yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang empunya negara sehingga dalam tataran negara yang demokratis, masyarakat berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan.

Dengan mempertimbangkan argumentasi di atas dan menyadari bahwa kedudukan warga negara adalah penting dalam praktik pelayanan publik, serta didorong oleh dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, yang membawa nilai-nilai fundamental yang mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, maka implikasi logis dari hal tersebut adalah bahwa praktik pelayanan publik harus dibangun dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*public services from the people, by the people and for the people*). Dengan perkataan lain, birokrasi pelayanan harus dibangun dengan cara-cara atau nilai-nilai yang demokratis, termasuk nilai partisipasi.

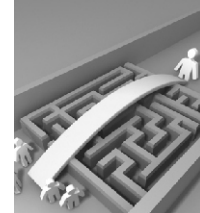
Semangat tersebut menginspirasi dan menjadi alasan mendasar bagi Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengadopsi nilai tersebut dalam praktik pelayanan publik bagi masyarakat. Denhardt and Denhardt mengatakan bahwa "*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy.*" Yang jika dimaknai berarti bahwa para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan saja tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, hal penting dan substansial yang perlu dipegang teguh dan menjadi perhatian utama dari para pegawai negeri adalah bahwa ketika menyelenggarakan pelayanan, mereka seharusnya lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, yakni adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel, dan bukan menjalankan pemerintahan seperti layaknya sebuah perusahaan milik swasta.

Menilik argumentasi tersebut di atas maka tuntutan bagi pemerintah dan birokrasinya adalah melakukan perubahan orientasi pendekatannya kepada masyarakat dalam proses pelayanan publik. Pendekatan yang selama ini dilakukan pemerintah dan birokrasinya yang cenderung

pada penggunaan pendekatan yang bersifat *TELLING*, yakni suka memberi perintah dan mendikte masyarakat, diubah pendekatannya dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *LISTENING*, yakni mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Kemudian pemerintah dan birokrasinya yang biasanya mengutamakan pendekatan yang bersifat *STEERING*, yakni suka mengarahkan dan memaksakan masyarakat, diubah menjadi sebuah pendekatan yang lebih mengutamakan pendekatan yang bersifat *SERVING*, yakni bahwa pemerintah dan birokrasinya harus mau merespons dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat pada umumnya, bukan pada kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu saja.

Dengan orientasi pengelolaan pelayanan publik yang demikian itu maka pemerintah dan birokrasinya yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan menyertakan partisipasi *stakeholders*, yaitu aktor-aktor di luar pemerintah dan birokrasinya, baik itu sektor swasta maupun masyarakat untuk terlibat aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para *stakeholders* tersebut harus terlibat secara aktif bahkan proaktif untuk memikirkan, memutuskan, mengimplementasikan sekaligus mengawasi dan menilai serta menentukan kinerja pelayanan pemerintah dan birokrasinya. Karena hal tersebut diasumsikan akan membawa/menghasilkan sebuah perasaan saling memahami, saling memberi dan menerima, serta saling bertanggung jawab atas berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, pada akhirnya tugas pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih ringan, lebih mudah dan lebih terfokus karena didukung oleh berbagai pihak yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam tata kelola pelayanan publik. Pemerintah dan birokrasinya tidak perlu lagi mendominasi semua kekuasaan yang harus dijalankan semata-mata melalui sistem atau mekanisme kontrol dan perintah (*command and control mechanism*).

Oleh karena itu, posisi masyarakat menurut Denhardt & Denhardt adalah begitu penting dalam konteks ini, sehingga sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meletakkan mereka dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukan sebagai obyek semata, tetapi sebagai subyek yang berada di baris depan untuk terlibat mengarahkan dan menjalankan pelayanan publik bersama-sama pemerintah. Penekanan seperti ini dicetuskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) untuk mengingatkan kita bahwa tujuan kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik adalah untuk



kepentingan publik. Dan supaya pemerintah dan birokrasinya dapat mengetahui sesungguhnya apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik tersebut maka penyelenggaraan pelayanan publik perlu dijalankan secara demokratis. Yang berarti bahwa pemerintah dan birokrasinya harus memberi ruang untuk masyarakat mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya, bahkan turut terlibat dalam proses perencanaan pelayanan publik. Sebab jika tidak demikian maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan birokrasinya seringkali tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Denhardt dan Denhardt (2003) menegaskan bahwa kepentingan publik² harus didefinisikan sebagai *shared values*, yaitu nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat bukan oleh elite tertentu dalam birokrasi pemerintahan karena pada titik ini, idealitas kepentingan publik itu dapat terwujud sesuai harapan dan kebutuhan mereka.

Atau jika kita mengikuti pemikiran Wray, dkk (2000), warga negara sebagai pengguna layanan (customer) dan sekaligus juga pemilik (owner) dalam penyelenggaraan pelayanan publik, harus ditempatkan pada posisi sentral sebagai aktor kunci yang harus dilibatkan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, partisipasi publik dalam penyediaan layanan publik menjadi kata kunci bagi setiap upaya yang dilakukan pemerintah untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Melalui partisipasi ini diharapkan masyarakat sebagai pengguna layanan publik sejak awal sudah dapat merumuskan bentuk dan macam layanan publik yang mereka butuhkan, cara penyelenggaraan pelayanan publik, dan mekanisme untuk mengatur keterlibatan masing-masing pihak dalam perumusan dan pelayanan, agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk memperbaiki pelayanan publik melalui kegiatan evaluasi bersama yang dilakukan secara terus menerus.

Selanjutnya, ditegaskan oleh Kei Ho dan Coates (2002), pergeseran cara pandang mengenai

posisi masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik dari yang semula hanya sekadar dipandang sebagai customer kemudian menjadi owner tersebut, mempunyai arti yang lebih strategis bagi pemerintah daerah. Sebab, menurut mereka, pemerintah daerahlah yang lebih banyak bertanggungjawab saat ini dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, yang mana pelayanan publik tersebut sangat dibutuhkan untuk kelangsungan hidup sehari-hari masyarakat.

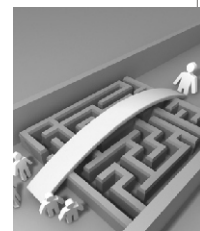
C. APLIKASI PENDEKATAN PARTISIPASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Pergeseran paradigma dalam pelayanan publik sebagaimana digambarkan secara teoritis di atas, secara praktis juga mempengaruhi praktik penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Asumsi tersebut, barangkali pula dijadikan sebagai alasan substantif bagi Pemprov Jawa Barat untuk menyelenggarakan kegiatan hari ini terkait dengan penyusunan standar pelayanan publik dengan menggunakan pendekatan partisipasi. Pemprov sepertinya telah menyadari sepenuhnya arti penting partisipasi masyarakat dalam proses menentukan dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Hal seperti itu dapat dibuktikan dengan adanya pernyataan secara tegas dalam Pergub No.41/2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No.6/2010 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pasal 14, ayat 1, bahwa "penyelenggara layanan wajib menyusun standar pelayanan publik, dengan mengikutsertakan masyarakat dengan prinsip non diskriminatif (atau dalam Perda No.6/2010, pasal 27, ayat 1 & 2).

Harapannya semoga ketentuan normatif tersebut, tidak hanya sebagai jargon untuk kepentingan memperoleh legitimasi publik semata. Karena banyak fakta telah menunjukkan hal tersebut, seperti pada masa Orba ataupun pada masa sekarang dalam proses Musrenbang. Partisipasi masyarakat yang terjadi adalah partisipasi yang bersifat semu (*pseudo participation*). Jika hal itu yang terjadi lagi pada

2. *Kepentingan publik memang merupakan sasaran utama dari kegiatan administrasi publik, tetapi harus diketahui juga bahwa kepentingan publik itu sendiri sering menimbulkan masalah karena ada ketidakjelasan dalam tataran konseptualnya seperti yang diungkapkan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya "The New Public Services: Serving, not Steering" bahwa ada yang mengartikan sebagai kepentingan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan yang dipilih (elected policy makers) sebagaimana terdapat dalam Old Public Administration (klasik). Yang artinya bahwa kepentingan publik itu tidak harus berasal dari masyarakat secara langsung, tetapi dapat diusulkan oleh wakil-wakilnya, atau pejabat publik yang ditunjuk untuk memutuskannya. Akibatnya, banyak masyarakat yang kecewa ketika apa yang diputuskan itu tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan mereka. Ada juga yang melihat bahwa kepentingan publik itu sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi dalam administrasi publik (pendapat kaum abolitionist) dalam NPM karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Hal itu dapat dimengerti karena diterimanya prinsip kompetisi dan kewirausahaan serta gaya bisnis swasta kedalam pemerintahan. Dan yang terakhir seperti yang digambarkan di atas, kepentingan publik adalah shared values. Apa yang secara kolektif diinginkan atau dibutuhkan masyarakat, itulah yang disebut sebagai kepentingan publik.*





konteks penyusunan standar pelayanan publik di Provinsi Jawa Barat, maka tidak akan mendatangkan manfaat apapun bagi masyarakat. Oleh karena itu, komitmen kuat perlu ditanamkan dalam diri penyelenggara pelayanan publik di Pemprov Jabar bahwa partisipasi masyarakat ini harus dijadikan sebagai suatu cara sekaligus pendekatan yang efektif dan strategis dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di Pemprov Jabar.

Pemprov Jabar harus melihat masyarakat Jabar bukan hanya sebagai pelanggan (customer) semata tetapi sebagai warga negara yang memiliki negara dan pemerintah yang ada didalamnya (owner), termasuk Pemda Provinsi Jabar. Oleh karena itu, masyarakat Jabar harus sejak awal dilibatkan dalam merumuskan berbagai hal mengenai pelayanan publik, termasuk dalam penyusunan standar pelayanan publik. Perubahan mindset ini perlu diinternalisasikan dan dilakukan secara berkesinambungan agar menjadi sesuatu yang penting dan tak terpisahkan dalam perilaku aparatur pelayan publik Pemprov Jabar.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik juga memperoleh momentum yang tepat seiring dengan munculnya otonomi daerah saat ini, yang memberikan keleluasaan yang lebih besar dan bertanggung jawab kepada daerah untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat. Posisi strategis Pemda ini dapat kita tinjau dari pernyataan dari Rayner (1997) sebagai berikut: *“One of the critical functions of local government is to be a forum where people can negotiate their interest, raise concern about matters affecting them and try to reach a concensus or accommodate the needs of others.”*, yang diinterpretasikan bahwa salah satu fungsi penting yang harus dijalankan oleh Pemda adalah menjadi forum di mana masyarakat dapat menegosiasikan apa yang menjadi kepentingan mereka, menyampaikan rasa keprihatinan mengenai masalah-masalah yang mengganggu mereka dan mencari konsensus atau mengakomodasi kepentingan orang lain.

Kondisi ini tentunya memiliki arti penting bagi Pemprov Jabar, dengan menempatkan dan meningkatkan partisipasi publik dalam proses pelayanan publik, termasuk dalam penyusunan standar pelayanan publik.

Keterlibatan masyarakat dalam proses

penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk dalam penyusunan standar pelayanan publik, secara teoritis memberikan beberapa keuntungan bagi Pemda, yaitu: pertama, Pemda akan mengetahui apa yang dibutuhkan masyarakat sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; kedua, dapat mengembangkan rasa saling percaya antar Pemda dan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis di antara keduanya; ketiga, dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam implementasinya karena masyarakat merasa dihargai sekaligus merasa memiliki karena dilibatkan dalam proses penyusunannya.

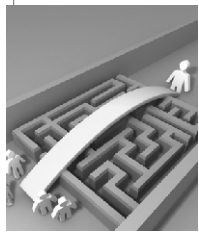
Jika hal ini telah dipahami dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari semua aparatur Pemprov Jabar maka pertanyaan penting selanjutnya adalah langkah-langkah strategik penting apa saja yang perlu disiapkan dan diterapkan agar partisipasi masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan publik bisa terwujud dengan baik? Untuk membahas hal tersebut maka berikut akan diuraikannya.

D. STRATEGI PENYUSUNAN STANDAR PELAYANAN PUBLIK YANG PARTISIPATIF

Banyak literatur yang membahas strategi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik guna peningkatan kualitas pelayanan publik. Tetapi secara khusus membahas mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan publik³, berdasarkan pengalaman, keterbatasan dan penelusuran penulis terhadap berbagai literatur, belum ada pakar yang secara khusus membahas hal tersebut. Namun, dengan memperhatikan berbagai literatur terkait dengan konsep dan teori partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya maka diketahui bahwa masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak dalam penyelenggaraan pelayanan publik ditempatkan pada posisi sentral sebagai aktor kunci yang harus dilibatkan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Hal yang kemudian dianggap sebagai upaya untuk pendemokratisasian dan akuntabilitas pelayanan publik.

Adapun pada tahap mana atau aktivitas apa, peran atau proses keterlibatan masyarakat tersebut, ternyata menurut Wray, dkk (2000) dimulai dari proses perencanaan atau

3. Standar pelayanan publik adalah tolok ukur yg dipergunakan sbg pedoman penyelenggaraan pelayanan & acuan penilaian kualitas pelayanan sbg kewajiban & janji penyelenggara kpd masyarakat dlm rangka pelayanan yg berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.



penyusunan pelayanan publik, implementasi dan evaluasi pelayanan publik bahkan sampai pada tahap menikmati hasilnya. Jadi, dapat dikatakan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang ideal dalam peningkatan kualitas pelayanan publik adalah partisipasi yang mencakup keseluruhan proses dari proses penyelenggaraan pelayanan publik, yakni mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan dalam menikmati hasil dari pelayanan publik itu sendiri.

Bercermin pada pandangan yang dikemukakan di atas maka dapat diberikan catatan penting di sini bahwa partisipasi masyarakat daerah dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, yang menjadi tolok ukur keberhasilan atau langkah awal yang penting adalah pada keterlibatan masyarakat dalam perencanaan atau perumusan kebijakan terkait dengan layanan publik yang mau diberikan kepada masyarakat. Tahapan ini penting dan mendasar karena akan menjadi aktivitas yang menentukan untuk langkah dan jenjang berikutnya. Hal itu dilandasi oleh pandangan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan akan melahirkan suatu perasaan positif bagi masyarakat, yaitu perasaan memiliki (*sense of belonging*) akan kebijakan, program dan/atau kegiatan pelayanan publik yang akan diselenggarakan oleh pemerintah. Rasa memiliki ini kemudian berimplikasi pada lahirnya rasa bertanggung jawab untuk terlibat aktif dalam pelaksanaannya, sehingga kecenderungan untuk terjadinya keberhasilan pelayanan publik di daerah lebih bisa terjamin. Selain itu, partisipasi masyarakat sejak proses perencanaan dan pengambilan keputusan diharapkan pula lebih menjamin penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri karena benar-benar merupakan cerminan dari aspirasi, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Selain itu, Glicken (2000) juga mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan akan mendatangkan keuntungan, yaitu memberikan kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas, memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan yang dibuat karena partisipasi masyarakat dapat meningkatkan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan serta memberikan citra positif bagi suatu masyarakat yang demokratis. Bahkan menurut Denhardt & Denhardt (2003), hal yang lebih penting dari itu adalah bahwa melalui partisipasi masyarakat yang luas dalam proses pembuatan kebijakan

maka warga negara dapat membantu meningkatkan jaminan atau kepastian bahwa suara dan kepentingan individu maupun kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat didengarkan dan kemudian direspon oleh pemerintah secara adil.

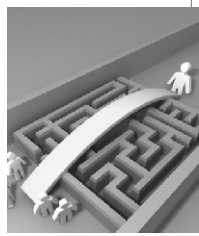
Berdasarkan argumentasi di atas, maka dalam penyusunan standar pelayanan publik di Pemprov Jabar, strategi atau langkah pertama yang ditempuh adalah menyertakan masyarakat dalam proses awal yaitu dalam perencanaan dan pengambilan kebijakan mengenai penyusunan standar pelayanan publik (setiap jenis pelayanan publik yang diberikan Pemprov, baik barang, jasa, maupun perijinan). Keterlibatan dalam tahap awal ini penting untuk proses selanjutnya, sebagaimana digambarkan di atas.

Selanjutnya, langkah kedua adalah menentukan sejauhmana peran dan tingkat keterlibatan masyarakat/*stakeholders* serta instrumen apa yang digunakan oleh masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan standar pelayanan publik di Jabar. Untuk memandu pilihan strategi pada posisi mana keterlibatan masyarakat Jabar dan instrumen apa yang dapat digunakan, setidaknya melalui konsep dan teori yang dikemukakan oleh Ife dan Tesoriero (2008) serta Wray, dkk (2000) berikut (Tabel 1 & 2) dapat dijadikan panduannya.

Sementara menurut Pemerintah Scotlandia, metode atau instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah dalam membuka akses bagi terjadinya partisipasi masyarakat dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, seperti: (1) membuat saluran untuk menampung keluhan konsumen; (2) membuat saluran untuk menampung saran-saran dari konsumen; (3) melakukan survei konsumen; (4) melakukan kontak atau pertemuan dengan konsumen; (5) membuat forum untuk memperoleh masukan kualitatif dari konsumen, misalnya membentuk forum konsumen. {Pemerintah Skotlandia, "*customer and citizen focus public service provision*" (<http://www.scotland.gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07.asp>)}.

Dengan memperhatikan derajat keterlibatan dan instrumen yang digunakan oleh masyarakat/*stakeholders* untuk berpartisipasi sebagaimana digambarkan di atas, maka dalam proses penyusunan standar pelayanan publik idealnya masyarakat dan *stakeholders* (pihak-pihak yang berkepentingan) bersama-sama dengan pemerintah atau organisasi publik pemberi layanan, duduk bersama menyusun kebijakan mengenai standar pelayanan publik yang dimaksud, baik itu menyangkut persyaratan pelayanan, sistem, mekanisme dan prosedur





Tabel 1. Kontinuum Partisipasi Masyarakat

Derajat	Peran Masyarakat/ <i>Stakeholders</i>	Hubungan Organisasi Publik/Pemerintah dan Masyarakat/ <i>Stakeholders</i>
Tinggi	Memiliki kontrol	Organisasi meminta masyarakat mengidentifikasi masalah terkait pelayanan publik dan membuat seluruh keputusan kunci tentang standar pelayanan publik bagi pemerintah.
	Mendelegasikan	Organisasi mengidentifikasi dan mempresentasikan sebuah masalah terkait pelayanan publik tertentu kepada masyarakat, masyarakat kemudian menetapkan batas-batas dan menyusun serangkaian keinginan dan keputusan terkait standar pelayanan publik tertentu untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah.
	Merencanakan bersama	Organisasi mempresentasikan sebuah rencana penyusunan standar pelayanan yang sementara, yg dapat berubah dan terbuka, untuk menerima masukan dari masyarakat yang terkena pengaruh. Kemudian bersama-sama mengubah rencana penyusunan standar pelayanan sedikit atau banyak.
	Menasehatkan	Organisasi mempresentasikan sebuah rencana penyusunan standar pelayanan publik dan mengundang pertanyaan-pertanyaan dari masyarakat. Bersiap mengubah rencana hanya jika sangat diperlukan.
	Dikonsultasikan	Organisasi mencoba mempromosikan sebuah rencana penyusunan standar pelayanan publik. Kemudian berupaya mencari dukungan masyarakat dengan memberi ruang yang sedikit bagi masyarakat dalam proses perencanaannya.
Rendah	Menerima Informasi	Organisasi membuat sebuah rencana penyusunan standar pelayanan publik dan mengumumkannya kepada masyarakat. Masyarakat dipanggil rapat untuk maksud pemberian informasi. Persetujuan diharapkan dari masyarakat.
	Nihil	Masyarakat tidak diberitahu apa-apa.

Sumber: dimodifikasi dari pemikiran *Ife dan Tesoriero (2008,301)*

pelayanan, jangka waktu penyelesaian, biaya atau tarif pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan komplain dan masukan, jumlah pelaksana yang dibutuhkan, jaminan pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan serta bentuk evaluasi kinerja pelayanan (Perda No.6/2010, pasal 28). Dengan perkataan lain, masyarakat dan *stakeholders* ditempatkan bersama-sama dengan pemerintah sebagai pembuat dan penyusun isu kebijakan dalam hal ini penyusunan standar pelayanan publik yang berkualitas.

Namun demikian, yang perlu diperhatikan sebelum menentukan peran dan derajat keterlibatan masyarakat dan *stakeholders* dalam proses penyusunan standar pelayanan publik maka beberapa hal penting berikut perlu diantisipasi atau dijadikan dasar pertimbangan bagi Pemprov Jabar, yaitu: pertama, selalu ada derajat

partisipasi yang berbeda untuk situasi yang berbeda. Maksudnya bahwa pada situasi tertentu dan/atau pada konteks penyusunan standar pelayanan tertentu, masyarakat dan *stakeholders* dapat dilibatkan penuh dalam proses tersebut, tetapi disadari juga bahwa pada situasi dan/atau konteks pelayanan publik tertentu bisa jadi masyarakat dan *stakeholders* derajat keterlibatannya sangat minim. Kedua, perhatikan kepentingan masyarakat dan/atau *stakeholders* yang berbeda-beda. Ketiga, partisipasi membutuhkan waktu sehingga harus mempertimbangkan jenis partisipasi yang paling tepat dalam proses penyusunan kebijakan standar pelayanan publik, Keempat, harus ada keinginan baik dan komitmen bersama dari semua pihak, masyarakat, *stakeholders* dan pemerintah. Kelima, ketersediaan SDM. Keenam, ketersediaan SD keuangan dan Ketujuh, pengalaman pemerintah dalam mengaplikasikan pendekatan

Tabel 2. Peran yang Dilakukan Masyarakat/*Stakeholders* dan Instrumennya

Peran Masyarakat/ <i>Stakeholders</i>	Bagaimana Peran Dijalankan	Instrumen Partisipasi
Masyarakat/ <i>Stakeholders</i> sebagai konsumen	Masyarakat adalah pengguna utama dan klien dari pelayanan publik sehingga mereka harus diperlakukan sebagai konsumen yg berharga oleh pemerintah sebagai penyedia layanan publik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Citizen charter</i> ▪ Forum Konsumen ▪ <i>Hotline service</i> ▪ Brosur <i>Frequently asked questions</i>: brosur yang menjelaskan sejumlah pertanyaan yang sering diajukan oleh pengguna layanan ▪ Menerbitkan <i>Newsletter</i>
Masyarakat/ <i>Stakeholders</i> sebagai <i>owner</i> atau pemegang saham	Masyarakat adalah pemilik negara, via pajak yang mereka bayarkan maka mereka telah melakukan investasi terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Masyarakat juga yang telah memilih secara langsung gubernur, bupati/walikota yang akan menjalankan pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyediakan tempat bagi perwakilan masyarakat untuk menjadi dewan pengawas lembaga pelayanan publik ▪ Membentuk ombudsman
Masyarakat/ <i>stakeholders</i> sebagai pembuat isu kebijakan	Masyarakat menentukan visi pemerintah, masa depan yang ingin diwujudkan dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Masyarakat adalah penasihat pemerintah ketika pemerintah akan membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan publik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membentuk dewan penasehat Pemda ▪ Penjaringan aspirasi masyarakat ▪ <i>Public hearing</i>
Masyarakat/ <i>stakeholders</i> bersama pemerintah sbg produsen layanan publik	Masyarakat beserta institusi-institusi yg mereka bentuk bekerjasama dgn pemerintah merupakan penyedia layanan publik, baik dibayar maupun dilakukan secara sukarela	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membentuk perkumpulan masyarakat untuk menyelenggarakan layanan sosial dalam bidang pendidikan, kesehatan, dll ▪ Membentuk program kemitraan
Masyarakat/ <i>Stakeholders</i> sebagai <i>evaluator</i> kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah	Sebagai pengguna utama layanan publik yang disediakan pemerintah, masyarakat memegang posisi yang paling sentral untuk menilai kualitas layanan yang disediakan oleh pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan survei konsumen ▪ Membentuk <i>watchdog</i> untuk berbagai jenis pelayanan publik
Masyarakat/ <i>stakeholders</i> sebagai pemantau independen pelayanan publik	Pengukuran kinerja dilakukan oleh masyarakat pada level akar rumput yang lebih bersifat independen dengan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat pada umum	Mendorong munculnya relawan untuk mengawasi dampak kegiatan pelayanan publik pd masyarakat misalnya, timbulnya polusi udara, air, tanah, dll

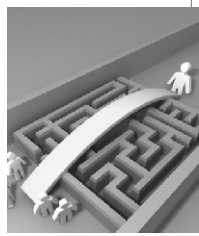
Sumber: dikembangkan dari Wray, dkk (2000)

partisipatif dalam penyusunan standar pelayanan publik.

Langkah ketiga, setelah mengetahui pada tahapan mana keterlibatan masyarakat dan stakeholders dalam proses penyusunan standar pelayanan, peran dan derajat keterlibatannya serta instrumen partisipasi yang dipilih maka langkah berikutnya adalah mengimplementasikan strategi atau instrumen partisipasi yang dipilih tersebut. Untuk mengimplementasikan strategi tersebut maka langkah-langkah yang harus diperhatikan pemerintah adalah sebagai berikut: (1). Siapkan

personil yang diberi tugas dan tanggungjawab untuk menjalankan strategi yang sudah ditetapkan dengan memberikan pelatihan, workshop, ataupun rapat-rapat koordinasi tentang cara melaksanakan strategi partisipasi tersebut. Dalam konteks ini, Pemda bisa melakukan kerjasama dengan pihak ketiga yang memiliki kemampuan untuk memfasilitasi personil yang dimaksud agar persiapannya menjadi terkendali dan terarah pada tujuan. (2). Membentuk tim yang terdiri dari personil yang telah dilatih tersebut, yang merupakan tim inti,





yang bertanggung jawab penuh untuk mendorong partisipasi masyarakat dan *stakeholders* dalam penyusunan standar pelayanan publik. (3). Karena aktivitas menyertakan partisipasi masyarakat dan *stakeholders* bukan hal yang mudah, maka perlu disiapkan anggaran yang memadai untuk menunjang kelancaran kegiatan tersebut serta kesinambungannya. Jangan sampai hanya “panas-panas tahi ayam”. (4). Mempersiapkan teknologi informasi yang memadai, seperti internet sebagai sarana bagi keterlibatan masyarakat, seperti ruang untuk menerima komplain, diskusi dengan masyarakat dan *stakeholders*, survei konsumen, memberi informasi dan sebagainya. (5) melakukan aktivitas evaluasi yang reguler dan berkesinambungan berkenaan dengan standar pelayanan yang ada. Hal yang diperlukan untuk terus menerus melakukan perbaikan dan penyempurnaan standar pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat dan lingkungannya.

E. PENUTUP

Akhirnya, harapan terwujudnya idealitas strategi penyusunan standar pelayanan publik yang partisipatif di Pemprov Jabar, kiranya bisa segera direalisasikan. Namun harus disadari pula oleh Pemprov Jabar, masyarakat dan *stakeholders* lainnya bahwa dari berbagai studi yang dilakukan terkait dengan penggunaan partisipasi masyarakat dan *stakeholders* dalam pelayanan publik termasuk dalam penyusunan standar pelayanan publik, terdapat beberapa kendala yang lazim terjadi dan selalu menjadi hambatan yang berarti bagi terimplementasinya program pendekatan partisipasi dalam pelayanan publik yang efektif, yaitu: pertama, hambatan yang datangnya dari pemerintah, yang meliputi: lemahnya komitmen, konsistensi dan kesinambungan, lemahnya dukungan SDM, lemahnya DPRD dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan *stakeholders*, dan lemahnya dukungan anggaran, bukan besarnya tetapi dalam kesinambungannya.

Sementara yang kedua, hambatan yang datangnya dari pihak masyarakat dan *stakeholders*, yaitu: budaya paternalistik yang ada, sehingga sungkan untuk berdiskusi dengan para pejabat pemilik otoritas dalam waktu dialog publik, apatisme masyarakat karena trauma tidak dilibatkan selama ini, dan tidak adanya trust masyarakat kepada pemerintah karena selalu dikecewakan atau dijadikan obyek semata dalam kebijakan pelayanan publik.

Selain itu, penggunaan pendekatan partisipasi menjadi gagal karena menurut Purwanto (2008, dalam Dwiyanto, 2008) disebabkan oleh tiga hal penting berikut, yaitu: membutuhkan waktu yang lama, membutuhkan biaya yang tidak sedikit dan perlu dukungan SDM yang berpengalaman. Oleh karena itu, jika Pemprov Jabar tidak mempunyai komitmen yang kuat untuk menggalang dukungan partisipasi masyarakat dan *stakeholders* dalam penyusunan standar pelayanan publik, maka kegiatan partisipasi hanya akan dirasakan sebagai masalah, bukan sebagai solusi untuk memecahkan masalah terkait dengan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

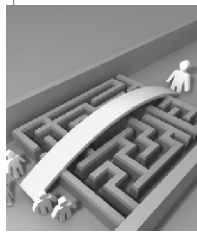
REFERENSI

Buku

- Denhardt, J.V. and R.B.Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Ferlie, E., A.Pettigrew, L. Ashburner and L.Flitgerald. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H.G. (1999). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: The Jossey-Bass Public Administration Series.
- Ife, Jim and Frank Tesoriero. (2008). *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Dalam Sastrawan Manullang, dkk (ed terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Purwanto, Erwan., Agus., (2008). *Pelayanan Publik Partisipatif*. Dalam Agus Dwiyanto (Editor 2008). Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Simmons, Robert H. and Dvorin, Eugene P.(1977). *Public Administration: Value, Policy and Change*. Washington, DC: Alfred Publishing Co.Inc.
- Vigoda, E. (2003). *New Public Management*. Dalam Jack Rabin (ed), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Wray, L.D., et.al. (2000). *Engaging Citizens in Achieving Result that Matter: A Model for Effective 21st Century Governance*.

Jurnal dan Artikel

- Glicken, J. (1999). *Effective Public Involvement in Public Decisions*” in *Science Communication*, Vol.20 (3). Pp.298-327
- Kei Ho, A.T. and Coates, P. (2002). *Citizen Partisipation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool,*” *Government Finance Review*, April.



- Mariana, Dede., dkk. (2009). Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia, Makalah dalam Konferensi Nasional Administrasi Negara II, Surabaya: 8-9 Mei 2009.
- Prasojo, Eko. (2009). Pergeseran dan Pengadopsian Paradigma Administrasi Negara dalam Kurikulum. Makalah dalam acara Diskusi Terbatas di STIA LAN Bandung
- Rayner, M. (1997). "Local Government: Where Democracy is Born," in Local Government Focus Access via internet www.loc.gov-focus.aus.net/1997/Desember/where.htm.

Peraturan Perundang-Undangan

- Perda Provinsi Jawa Barat No.6 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Pergub Jawa Barat No.41 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No.6 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

LAMPIRAN

BEBERAPA CONTOH *BEST PRACTICES* PENDEKATAN PELAYANAN PUBLIK YANG PARTISIPATIF DALAM MENGATASI MASALAH PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH

KASUS 1. Penetapan Bersama Biaya Pembuatan KTP, Akte Kelahiran dan Akte Nikah di Kota Bogor

Masalah Pelayanan Publik yang Dihadapi Masyarakat

Permasalahan pokok pelayanan publik di Kota Bogor adalah tidak semua warga masyarakat mengetahui besaran biaya pengurusan KTP, Akte Kelahiran & Akte Nikah. Meskipun biaya pembuatan berbagai jenis pelayanan tersebut sudah ditetapkan dalam pengumuman formal berdasarkan Perda, namun dalam realisasinya biaya pembuatannya sering berbeda dengan apa yang tercantum dalam peraturan. Hal ini dapat terjadi karena pihak kelurahan tidak melakukan sosialisasi dengan baik kepada masyarakat di Kota Bogor mengenai adanya ketentuan tentang kebebasan menetapkan biaya yang berbeda-beda kepada warga masyarakat yang mengurus kebutuhan mereka menyangkut pelayanan publik tersebut.

Strategi dan Kegiatan untuk Meningkatkan Partisipasi

Untuk mengatasi masalah tersebut, sebuah LSM yang bernama LPM Bantarjati berinisiatif mengundang masyarakat untuk membicarakan permasalahan tersebut. Tujuan pokok dari kegiatan itu adalah agar masyarakat dilibatkan dalam menetapkan besar biaya administrasi pengurusan KTP, Akte Kelahiran dan Nikah. Kegiatan yang dilakukan dengan menyelenggarakan sarasehan warga di tingkat kelurahan ini difokuskan untuk mencari kesepakatan tentang biaya administrasi pengurusan berbagai layanan tersebut yang layak bagi masyarakat luas. Dalam kegiatan ini masyarakat dan stakeholders diminta saran dan pendapat mereka tentang tiga jenis pelayanan publik yang vital tersebut.

Hasilnya

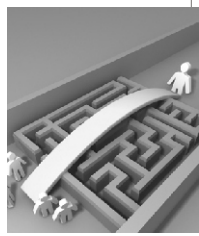
Hasil sarasehan tersebut adalah disepakati besaran biaya pembuatan KTP, Akte Kelahiran dan Nikah. Secara formal biaya pembuatan KTP adalah Rp. 3.000, Akte Kelahiran (Rp.7.500) dan Akte Nikah (Rp.38.000). namun akhirnya dengan berbagai pengalaman dan pertimbangan, maka disepakati dan ditetapkan biaya pembuatan KTP (Rp. 10.000), Akte Kelahiran (Rp.15.000) dan untuk Akte Nikah belum ada keputusan.

Pada awalnya, tidak semua warga masyarakat mengetahui secara persis kesepakatan tersebut, sehingga sosialisasi menjadi instrumen yang penting dilakukan kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat memahami dasar-dasar dari besaran biaya yang ditetapkan tersebut. Karena hasil sarasehan telah menjadi kesepakatan bersama, warga, instansi terkait, dan pihak kelurahan, maka kesepakatan ini merupakan bentuk kerjasama antara warga dengan pihak kelurahan dan stakeholders yang selanjutnya menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal.

Setelah terdapat kejelasan biaya dalam pembuatan KTP, AKte Kelahiran dan Nikah, masyarakat dapat menerima dengan penuh kesadaran mengenai besaran biaya yang dikeluarkan. Melalui kegiatan sarasehan ini, masyarakat belajar dan akhirnya menyadari bahwa mereka juga dapat didengar dan diterima secara baik oleh semua pihak termasuk aparat kelurahan. Masyarakat belajar untuk mengemukakan usulan dan bersikap kritis terhadap proses administratif, mekanisme pelayanan publik yang kurang jelas dan tidak dimengerti.

(Sumber: Purwanto (2008) dalam Dwiyanto (2008).





KASUS 2. *Citizen's Charter* dalam Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan di Kota Blitar

Masalah Pelayanan Publik yang Ada Sebelum Dilakukan Partisipasi

Puskesmas bagi sebagian masyarakat Kota Blitar merupakan pelayanan publik yg sangat vital karena tidak semua warga masyarakat di Kota Blitar mampu membayar biaya untuk memeriksakan diri ke dokter swasta pada saat mereka sakit. Dengan demikian Puskesmas menjadi tumpuan utama bagi masyarakat untuk mencari tempat kesembuhan. Sayangnya, sebagai suatu pusat pelayanan publik yg menjadi andalan masyarakat, Puskesmas di Kota Blitar masih banyak menghadapi kendala. Survei layanan puskesmas yang dilakukan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM (PSKK-UGM) bekerjasama dengan Pemkot Blitar menemukan berbagai permasalahan pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas di Kota Blitar, diantaranya: masyarakat tidak mengetahui biaya secara pasti yang akan ditarik oleh Puskesmas. Pada beberapa Puskesmas ditemukan juga masalah tentang minimnya fasilitas pelayanan kesehatan yg mereka sediakan & rendahnya otonomi Puskesmas untuk menangani pasien yang perlu penanganan yg mendesak. Untuk mengatasi permasalahan kesehatan yg diberikan Puskesmas di Kota Blitar, pihak Pemkot bekerjasama dengan PSKK-UGM berusaha memecahkan masalah tersebut dengan menggunakan instrumen/strategi partisipasi publik yang disebut sebagai citizen's charter.

Partisipasi Publik melalui *Citizen's Charter*.

Pada dasarnya kegiatan citizen's charter merupakan suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimana antara pemberi dan pengguna layanan, serta stakeholders secara bersama-sama membuat dan menyepakati suatu kontrak pelayanan/maklumat pelayanan yang menyangkut: prosedur, waktu, biaya, cara pelayanan (standar pelayanan publik). Kesepakatan ini harus mempertimbangkan keseimbangan kepentingan antara penyedia & pengguna layanan serta stakeholders. Kesepakatan tersebut yg kemudian dijadikan dasar dalam praktik pelayanan publik.

Sebelum menghasilkan kontrak pelayanan tersebut, maka langkah awal yang dilakukan oleh Pemkot Blitar dan PSKK-UGM adalah menandatangani nota kesepakatan untuk melakukan pelebagaan citizen's charter. Nota kesepakatan ini ditandatangani pada tanggal 23 Juli 2003 di Balai Kota Blitar. Bersamaan dengan penandatanganan kontrak ini, juga dilakukan seminar dengan mengundang semua stakeholders yang terlibat dalam pelayanan kesehatan di Kota Blitar, mulai dari Dinas Kesehatan & jajaran birokrasi Pemkot Blitar, Camat, Lurah, tokoh masyarakat, paramedis dan pers.

Langkah selanjutnya, proses pelebagaan citizen's charter kepada masyarakat luas melalui serangkaian acara talkshow, penyebaran leaflet, poster dan buku tentang citizen's charter ini. Setelah kegiatan ini dilakukan maka tahapan berikutnya adalah pembentukan forum citizen's charter yang dilakukan melalui musyawarah. Anggota forum ini terdiri dari 16 orang, yang meliputi: 3 orang dari wakil Puskesmas, 1 orang dari Dinas Kesehatan, 1 orang dari RSUD, 1 orang LPMK, 2 orang dari Posyandu Balita & lansia, 1 orang pers, 1 orang dari kecamatan, 1 orang lurah, 1 orang dari UKS/Cabang dinas Pendidikan, 2 orang dari LSM, 1 orang tokoh masyarakat, 1 orang PPL KB, dan 1 orang anggota DPRD. Mereka yang ditunjuk menjadi anggota forum ini adalah mereka yang oleh masyarakat dianggap mempunyai komitmen untuk memperbaiki pelayanan publik di Kota Blitar.

Setelah forum ini terbentuk, maka forum citizen's charter bekerjasama dengan PSKK-UGM, melakukan survei pengguna layanan untuk mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh pengguna Puskesmas pada saat mereka ingin memperoleh layanan kesehatan dari Puskesmas. Selain melakukan survei, untuk memperkaya temuan lapangan, forum citizen's charter juga melakukan FGD dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat yang terpilih untuk memetakan permasalahan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Puskesmas.

Setelah permasalahan teridentifikasi, langkah selanjutnya adalah membuat kontrak/maklumat pelayanan untuk mengatasi masalah pelayanan publik di Puskesmas. Melalui serangkaian kegiatan yang melibatkan penyelenggara layanan, masyarakat, dan stakeholders, akhirnya forum citizen's charter dengan difasilitasi oleh PSKK-UGM, berhasil merumuskan kontrak pelayanan. Agar kontrak pelayanan ini diketahui oleh masyarakat luas yang menggunakan layanan Puskesmas, setelah disepakati, kontrak layanan ini, disosialisasikan kepada masyarakat dengan berbagai cara, misalnya melalui radio, sekolah, paramedis, dan lain sebagainya.

Hasil yang Dicapai

Meskipun pada awalnya mengalami kendala namun akhirnya citizen's charter ini dapat berjalan baik. Dari kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilakukan PSKK UGM, Dinas Kesehatan, Forum citizen's charter dan masyarakat pengguna layanan, berhasil menemukan perbaikan-perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan setelah diimplementasikannya kontrak pelayanan, yang terlihat dari beberapa indikator sebagai berikut: (1) para petugas Puskesmas menjadi lebih ramah, bersikap sopan, tidak merokok, dan tidak melakukan pekerjaan lain sewaktu melayani pasien; (2) petugas memberikan pelayanan sesuai dengan jadwal yang disepakati; (3) prosedur pelayanan menjadi lebih jelas dengan kontrak pelayanan yang telah disepakati bersama; (4) penampilan para petugas lebih bersih dan rapi; (5) pengguna layanan dapat menyampaikan kritik dan keluhan.

(Sumber: Purwanto (2008) dalam Dwiyanto (2008).