

# PEMBERDAYAAN PELAYANAN PUBLIK

Oleh:  
Awang Anwaruddin<sup>1</sup>

## *Abstract*

*The most protruding weakness of local government bureaucracy in Indonesia from the governance perspective is the rule-driven or rule-following character. This happens as the autonomous and local self-governance has not practically been implemented ever since the Independence Day in 1945. Before the local autonomy policy came into effect on 1 January 2000, the role of local governments was merely as the interest articulation and representative of upper (provincial and central) governments.*

*Such character and role, of course, did not meet the competitive and public-centered spirit within public service program. The implementation of public service policy was then colored by long-chained bureaucratic procedures (red-tape bureaucracy), monotonous and unprofessional system, and inconsistent and unresponsive manner toward the demands of local society. Therefore, local government bureaucracy should change to be more creative and innovative. It should continuously be improved to implement public service delivery programs as well as to find better solutions over complicated problems in the field of public service delivery. A strategic step to overcome the issue is to implement the empowerment approach to local society as mostly applied in the business-model service.*

*Keywords: empowerment, public service, bureaucracy*

## **A. Latar Belakang**

Sejak beberapa tahun terakhir ini penyelenggaraan pelayanan publik (*public service delivery*) telah menjadi isu kebijakan yang aktual di masyarakat seiring dengan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Isu ini berkembang terutama setelah dalam UU Tentang Pemerintahan Daerah No. 32/2004 (sebagai hasil revisi UU. No.22/1999), pasal 16 (ayat 1a), dinyatakan bahwa pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab, kewenangan, dan menentukan standar pelayanan minimal. Konstituen ini sekaligus mengindikasikan bahwa keberhasilan pada kinerja pelayanan publik akan mengangkat citra positif pemerintah kabupaten/kota di mata warga masyarakatnya.

Tuntutan akan keberhasilan kinerja pelayanan publik tersebut merupakan tantangan berat yang harus dihadapi birokrasi pemerintahan di daerah, terutama karena profesionalisme dalam bidang ini masih jauh dari harapan masyarakat. Amburadulnya penyelenggaraan pelayanan publik pada hakekatnya merupakan konsekuensi dari adanya konsep implementasi birokrasi pemerintahan di Indonesia yang sejak awal memang tidak dipersiapkan sebagai 'pelayan masyarakat' (*civil servant*). Sejarah mencatat, sejak zaman kerajaan sampai masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi pemerintahan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai 'instrumen kekuasaan' yang menopang berbagai kepentingan politik dari penguasa (Dwiyanto, dkk.2002). Posisi semacam ini mengindikasikan bahwa sejak dahulu birokrasi pemerintahan telah didesain untuk lebih terfokus pada nilai-nilai kekuasaan daripada pemberian pelayanan (*culture of serving*).

---

<sup>1</sup> Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed. adalah Pembantu Ketua I Bidang Akademik STIA LAN Bandung, dan Pimpinan Redaksi Jurnal Ilmu Administrasi

Padahal, nilai-nilai pelayanan inilah yang sebenarnya mampu menjadikan birokrasi pemerintahan pemerintah menghayati peran mereka sebagai 'abdi masyarakat'.

Peran sebagai 'instrumen politik' untuk menopang kekuasaan yang diwariskan pemerintahan kerajaan dan kolonial kepada birokrasi di Indonesia tersebut terus berlanjut hingga era pemerintahan Orde Lama sampai Orde Baru. Pada masa Orde Lama, birokrasi pemerintahan dijadikan arena perebutan pengaruh politik antar berbagai partai politik yang saat itu sedang berkuasa. Begitu pula pada masa Orde Baru birokrasi pemerintahan dijadikan 'mesin politik', bahkan berperan semacam partisan untuk kepentingan partai Golkar. Karena posisinya yang tidak pernah lepas dari pengaruh kepentingan politik kekuasaan, jelaslah bahwa birokrasi pemerintahan menjadi sulit untuk dapat bekerja secara profesional, efisien, responsif, dan akuntabel pada masyarakat.

Bahkan lebih parah lagi, karena memiliki kekuasaan yang tidak dimiliki oleh rakyat, para pejabat birokrasi pemerintahan ibarat menyandang kekuasaan seperti seorang raja. Karena rakyat membutuhkan pelayanan, maka pejabat birokrasi mempunyai kekuasaan untuk mendistribusikan pelayanan tersebut. Kecenderungan perubahan perilaku pejabat birokrasi menjadi bak raja kecil sebenarnya telah diingatkan oleh penggagas teori birokrasi Max Weber (1864-1920) ketika membicarakan model kepemimpinan dalam pemerintahan, yakni kepemimpinan (1) birokrasi, (2) karismatik, dan (3) feodal (Boje & Dennehy, 2006).

Dengan gaya dan perilaku semacam itu, kinerja pelayanan birokrasi pemerintahan juga dianggap belum mampu menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik model *good governance*, yang diantaranya menjunjung tinggi nilai-nilai transparansi (*transparency*), partisipasi (*participation*), efisiensi (*efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), serta menghargai martabat warga pengguna (*equity*). Model pelayanan seperti ini juga lebih berorientasi pada kepuasan layanan masyarakat, menghargai inovasi pelayanan, tanggap terhadap dinamika lingkungan pelayanan, aspirasi dan kebutuhan pengguna layanan, dan jauh meninggalkan pendekatan konservatif pelayanan birokrasi yang lebih berorientasi pada juklak yang diterapkan secara kaku. Sebaliknya, orientasi *good governance* menuntut adanya kemampuan birokrasi pemerintahan untuk responsif terhadap tantangan dan peluang baru, tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait fungsi instrumental birokrasi pemerintahan, dan harus memiliki pemikiran inovatif dan futuristik. Birokrasi pemerintahan juga harus memiliki kompetensi untuk memberikan pelayanan secara adil dan inklusif, serta kemampuan untuk memberdayakan masyarakat atau stakeholders pelayanan (Tjokrowinoto, 2004).

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) dalam pelayanan publik sebenarnya telah cukup lama dikenal di negara-negara berkembang melalui kegiatan-kegiatan penyadaran hak-hak konsumen sebagai upaya untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas (Abdul Wahab, 1998). Berbagai bentuk pemberdayaan terhadap pengguna pelayanan publik diciptakan, mulai dari sekedar kosmetik dalam bentuk informasi bagi konsumen atau kotak saran - yang juga banyak dijumpai di pusat-pusat pelayanan publik di Indonesia-, hingga partisipasi langsung masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan yang menyangkut konteks dan konten pelayanan itu sendiri (Pollitt, 1988). Pada contoh yang disebut terakhir tersirat makna berbagi kekuasaan (*sharing of power*) antara birokrasi pemerintahan sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai pengguna layanan, yang pada hakekatnya merupakan prinsip utama dalam konsep pemberdayaan pelayanan publik.

Dalam khasanah studi kebijakan publik, konsep penyeteraan kekuasaan direalisasikan dengan penyebutan istilah pelanggan atau *consumer* bagi masyarakat pengguna layanan publik. Penyebutan nomenklatur tersebut sebenarnya mengisyaratkan adanya upaya perubahan dari pelayanan yang berorientasi pada kepentingan birokrasi pemerintahan

(*bureacratic-oriented*) atau produsen (*producer-oriented*) menjadi pelayanan yang berorientasi pada konsumen (*consumer-driven approach*). Penyebutan konsumen bukan hanya dimaksudkan untuk menyenangkan penerima layanan, tetapi lebih terarah pada upaya memberdayakan mereka (Pollitt, 1988). Dalam konsep pemberian pelayanan yang lebih baik (*better public service delivery*), publik tidak hanya diperlakukan sebagai obyek (pengguna jasa pelayanan) semata, tetapi juga sebagai warganegara yang aktif (*active citizen*).

Sebagai warganegara yang aktif, masyarakat pada hakekatnya memiliki sejumlah hak untuk memperoleh layanan publik yang baik. Misalnya, hak untuk berperan serta dalam proses pengambilan kebijakan, hak untuk diperhatikan kebutuhannya, dan sebagainya. Hak-hak semacam itulah yang selama ini luput dari perhatian birokrasi pelayanan publik, terutama di negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia. Bahkan lebih parah lagi, karena posisi birokrasi pemerintahan yang monopolistik ditambah dengan meluasnya kekuasaan administrasi dan diskresi, tidak jarang setiap butir prosedur administrasi dalam proses pemberian pelayanan publik (misalnya di bidang perijinan dan pekerjaan umum) justru dijadikan lahan subur untuk mencari tambahan penghasilan.

Dalam hubungan ini Miftah Thoha (2003) memberikan suatu ilustrasi yang amat menarik mengenai cara pandang (*mindset*) birokrasi terhadap kekuasaan, yang cenderung menjadikan kekuasaannya sebagai kekuatan yang sakral, yang sangat menakutkan, dan sulit ditembus oleh masyarakat dan membuat posisi mereka sangat lemah ketika berhadapan dengan pejabat birokrasi. 'Sakralisasi' jabatan birokrasi ini terlihat dari adanya pengaturan segala urusan masyarakat, mulai dari pengurusan KTP hingga pembuatan izin investasi yang selalu berhubungan dan harus membutuhkan legitimasi pejabat birokrasi. Kondisi semacam ini, seperti yang diindikasikan oleh Dwivedi (1999), "*.... have provided an incentive for corruption, since regulations governing acces to good and services can be exploited by civil servants to extract service charges .....*".

Melalui kajian ini, penulis bermaksud untuk mendiskusikan perihal pemberdayaan masyarakat dalam konteks pelayanan publik. Diawali dengan pembahasan teori tentang pemberdayaan secara umum, diskusi akan berlanjut ke arah implementasi pemberdayaan dalam pelayanan publik. Pada akhirnya, kajian ini akan bermuara pada beberapa rekomendasi bagi implementasi pemberdayaan di lingkup pelayanan publik.

## **B. Konsep Pemberdayaan**

Pemberdayaan (*empowerment*) dapat dianggap sebagai suatu pendekatan manajemen yang berorientasi pada proses pengalihan kewenangan dan tanggungjawab dari pemegang kekuasaan kepada anggota organisasi, dengan cara menstimulasi, mendorong dan memotivasi mereka agar menjadi lebih berdaya dan mampu mencapai tujuan bersama.

Berbagai organisasi telah mencoba menerapkan pendekatan ini dengan derajat keberhasilan yang bervariasi. Dalam beberapa kasus, keberhasilan yang dicapai melalui pemberdayaan telah membawa perubahan yang mengarah pada peningkatan kualitas organisasi secara keseluruhan, dan kebanyakan ke arah kesejahteraan, peningkatan vitalitas, dan pertumbuhan organisasi. Namun, di lain pihak, beberapa organisasi menganggap pemberdayaan sebagai sumber keresahan, karena dalam implementasinya setiap orang yang terlibat dalam peroses pemberdayaan harus menyesuaikan diri dengan pendekatan baru dalam menjalankan roda organisasi, misalnya dalam cara pengambilan keputusan dan tanggung-jawab, serta pelaksanaan pekerjaan secara lebih mandiri.

## 1. Definisi pemberdayaan

Istilah 'pemberdayaan' sebenarnya diadaptasi dari Bahasa Inggris '*empowerment*' yang berarti '*passing on authority and responsibility*' atau pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab (Wellim, Byham & Wilson, 1991). Berdasarkan definisi ini, maka pemberdayaan terjadi apabila kewenangan dilimpahkan dari pimpinan sebagai pemegang kekuasaan kepada bawahannya, yang kemudian mendorong rasa memiliki dan tanggungjawab terhadap pekerjaan atau aktivitas mereka. Rasa memiliki dan tanggungjawab ini selanjutnya akan membuat setiap individu yang diberdayakan akan lebih berinisiatif, lebih giat bekerja, dan lebih menikmati pekerjaan atau aktivitas yang mereka lakukan.

Secara lebih sederhana, Stewart (1994) mendefinisikan pemberdayaan sebagai '*.... a highly practical and productive way to get the best from yourself and your staff*' atau cara yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik dari pimpinan dan bawahan. Selanjutnya, ditambahkan oleh Stewart, tujuan utama pemberdayaan adalah melimpahkan kewenangan pimpinan kepada bawahan sehingga dapat melakukan pendekatan yang lebih baik kepada pelanggan (*customer*). Pelimpahan ini berarti bukan saja pengalihan tugas-tugas, tetapi juga pembuatan keputusan dan pelaksanaan tanggungjawab sepenuhnya.

Sementara itu, Cook dan Macaulay (1997) mengatakan bahwa pemberdayaan merupakan 'perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen, yang mampu mendorong setiap individu dalam suatu organisasi untuk menggunakan kemampuan dan energinya guna mencapai tujuan organisasi.' Lingkungan yang terbentuk ini kemudian akan memicu terjadinya inisiatif dan respons, sehingga semua permasalahan yang ditemukan dapat dipecahkan secepat dan sefleksibel mungkin di tempat mana permasalahan tersebut terjadi.

Selanjutnya, Richard Carver, *Managing Director Coverdale Organization* (dalam Klutterbuck and Kernagham, 1994), mendefinisikan pemberdayaan sebagai '*encouraging and allowing individuals to take personal responsibility for improving the way they do their jobs and contribute to the organization's goals*' atau mengajak dan memberi kesempatan kepada setiap individu untuk bertanggungjawab terhadap cara meningkatkan pekerjaan dan memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam lingkup pemerintahan, pengertian ini berarti ajakan atau pemberian kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk bertanggungjawab terhadap cara meningkatkan kesejahteraan dan memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan bersama.

Banyak definisi lain yang dikemukakan oleh para penulis yang tertarik dengan pendekatan manajemen yang muncul pada tahun 90-an ini (diantaranya Byar and Rue, 1997, dan Noe et al, 1994). Namun, dari ketiga definisi di atas tampaknya telah dapat disimpulkan, bahwa pemberdayaan merupakan 'suatu pendekatan manajemen yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik melalui pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pimpinan kepada bawahan, atau dari pemerintah kepada masyarakat, sehingga mampu mendorong setiap individu dalam suatu organisasi untuk menggunakan kemampuan dan energinya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.'

## 2. Manfaat pemberdayaan

Sebagian besar organisasi yang telah mempraktekkan pemberdayaan menganggap pendekatan manajemen ini sangat bermanfaat bagi perkembangan organisasi. Seperti dikatakan Cook dan Macaulay (1997), pemberdayaan merupakan alat yang ampuh untuk memperbaiki kinerja organisasi melalui: (a) Penyebaran tanggung-jawab (*distribution of*

*responsibility*) kepada setiap anggota dalam organisasi; (b) Keterlibatan individu dalam pengambilan-keputusan (*involvement on decision-making*); dan (c) Rasa kedekatan organisasi kepada pelanggan (*closer to the customers*). Keuntungan utama dari pemberdayaan, lanjut Cook dan Macaulay, adalah naiknya sinergi yang dihasilkan dan semakin besarnya rasa tanggungjawab yang dimiliki anggota sebagai dampak dari rasa ikut memiliki akan keputusan organisasi, yang keduanya akan mempengaruhi kinerja organisasi.

Dalam pada itu, Blancard, Carlos dan Randolph (2002) mengatakan bahwa para pimpinan organisasi yang sukses menyebut pemberdayaan sebagai: (a) Cara untuk mewirausahakan orang lain (*entrepreneurship*); (b) Penanam rasa memiliki (*ownership*) individu terhadap organisasi; (c) Bentuk ikatan kerja berdasarkan komitmen (*engagement*); atau (d) Suatu upaya untuk membuat setiap individu merasa terlibat (*involvement*) terhadap permasalahan organisasi. Di samping itu, demikian lanjut Blancard, Carlos dan Randolph, pada umumnya para pimpinan organisasi berpendapat bahwa pemberdayaan diperlukan untuk memberikan kebebasan kepada anggota organisasi agar dapat menggunakan pengetahuan, pengalaman, dan motivasi guna mencapai tujuan organisasi sesuai yang diharapkan.

Secara lebih lengkap, Stewart (1994) menyebutkan bahwa dengan kecenderungan organisasi ke arah *highly-skilled orientation*, implementasi pemberdayaan akan memfasilitasi individu yang memiliki ketrampilan dan kemampuan tinggi untuk melakukan hal-hal sebagai berikut: (a) Memberikan tanggapan secara fleksibel terhadap berbagai kepentingan pimpinan organisasi, dan sebaliknya individu yang kurang mampu dan terampil semakin lama akan semakin tersisih secara alami; (b) Menunjukkan pencapaian kinerja secara lebih karena pemberian kesempatan secara lebih besar akan meningkatkan produktivitas anggota; (c) Meningkatkan motivasi melalui keleluasaan yang diberikan untuk mencapai keberhasilan; (d) Meningkatkan moral anggota secara signifikan karena penghargaan terhadap kinerja mereka akan menumbuhkan perasaan bahwa apa yang mereka kerjakan adalah penting; (e) Membantu mengurangi stress karena adanya peningkatan moral; dan (f) Meningkatkan kewaspadaan melalui memberikan kesempatan kepada mereka untuk membuat keputusan tentang apa yang mereka kerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

### **3. Hambatan pemberdayaan**

Setelah memahami betapa besar manfaat pemberdayaan terhadap kemajuan organisasi selanjutnya timbul pertanyaan mengapa pendekatan manajemen ini kurang populer di lingkungan organisasi birokrasi. Yang paling kerap dikhawatirkan oleh para pimpinan organisasi dalam hubungannya dengan pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab adalah kekhawatiran akan hilangnya kekuasaan yang mereka miliki (Stewart, 1994). Di samping itu, mereka enggan berubah karena sudah terbiasa dengan sistem yang sudah didasarkan pada peraturan yang telah baku. Mereka khawatir, fleksibilitas dalam implementasi peraturan-peraturan yang baru akan mempengaruhi efisiensi kinerja.

Perubahan dalam proses manajemen memang akan terjadi pada setiap proses pemberdayaan, namun kekhawatiran yang berlebihan akan hilangnya kekuasaan sebenarnya tidak perlu terjadi. Pemberdayaan pada hakekatnya tidak mengakibatkan hilangnya kekuasaan pimpinan, melainkan sekedar menimbulkan perubahan-perubahan dalam proses manajemen, terutama pelimpahan dalam pengambilan keputusan dan tanggungjawab organisasi. Dalam proses pemberdayaan, keputusan dan tanggungjawab yang selama ini hanya bertumpu pada seorang pimpinan selanjutnya dibagi-bagi dan diserahkan kepada beberapa individual. Jadi, dalam pemberdayaan yang dilimpahkan

adalah sebagian kewenangan dan tanggungjawab, dan bukan seluruh kekuasaan pimpinan kepada bawahan.

Kekuasaan dan kewenangan sendiri pada dasarnya memiliki perbedaan yang mendalam. Menurut Budiardjo (1989), kekuasaan pada hakekatnya merupakan kemampuan seseorang atau kelompok untuk menentukan sesuatu agar sesuai dengan tujuan yang diinginkannya. Sementara menurut Stewart (1994), kewenangan adalah hak untuk memutuskan dan memerintah. Atau menurut Sutarto (1993) kewenangan adalah hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dan berhasil dengan baik.

Apabila menyimak pendapat Blancard, Carlos dan Randolph (2002), pemberdayaan tidak dapat begitu saja diterapkan kepada setiap orang, tetapi hanya akan berhasil apabila diberikan kepada mereka yang memiliki kemampuan (*capability*) dan kemauan (*ability*). Maksudnya, seorang pimpinan sebagai pemegang kekuasaan dalam organisasi dapat memilih dan mempersiapkan terlebih dahulu individu-individu yang dipercaya dan dianggap mampu untuk diberdayakan. Dengan demikian, ketakutan seorang pimpinan akan kehilangan kekuasaan sebenarnya tidak beralasan, karena pemberdayaan pada hakekatnya adalah pelimpahan sebagian kewenangan dan tanggungjawab kepada beberapa individu dalam organisasi untuk mencapai kinerja terbaik dalam pencapaian tujuan bersama.

### **C. Pemberdayaan dalam Pelayanan Publik**

Telah didiskusikan di atas, bahwa hakekat pemberdayaan adalah suatu pendekatan manajemen yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik melalui pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pemegang kekuasaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi. Kewenangan dan tanggungjawab yang dilimpahkan selanjutnya diharapkan mampu mendorong mereka untuk menggunakan kemampuan dan energinya untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam lingkup pelayanan publik, peran penting yang dimainkan oleh masyarakat dalam rangka menyempurnakan kualitas pelayanan publik dapat dikategorikan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat (Abdul Wahab, 1998). Pelayanan di sektor publik umumnya memiliki dimensi kualitatif, sebab lahir dari rahim sistem politik. Oleh karena itu, dibanding sektor swasta **masalah kualitas** di sektor publik pada hakekatnya lebih sukar untuk dirumuskan dan diukur. Namun demikian, sebenarnya telah ada konsensus diantara para pakar bahwa pada akhirnya kualitas dalam pelayanan publik akan ditentukan oleh para pengguna jasa pelayanan itu sendiri.

Makna kualitas, menurut Jackson dan Palmer (1992), ialah persepsi dan nilai-nilai yang diberikan konsumen terhadap karakteristik dan tampilan tertentu yang terdapat pada sebuah produk pelayanan. Jadi, sebagai sebuah konsep, kualitas pada hakekatnya merupakan nilai-nilai yang dilihat dari sudut pandang masyarakat pengguna pelayanan, bukan hasil rekayasa pemberi pelayanan. Dengan demikian, salah satu tolok ukur bagi pemberian pelayanan publik yang baik (*good service delivery*), adalah *the ability to meet the needs of each individual served* atau kemampuan untuk memenuhi kebutuhan setiap individu yang dilayani (Morgan and Bacon, 1996). Cara paling efektif untuk mengetahui kebutuhan pelanggan adalah dengan mengajak mereka untuk berpartisipasi secara aktif dalam menyempurnakan kualitas pelayanan publik melalui pemberdayaan.

#### **1. Memulai pemberdayaan**

Dalam perancangan bisnis modern, orientasi terhadap kepuasan pelanggan pada umumnya selalu melekat pada setiap proses pemberian pelayanan, baik barang maupun

jasa. Para eksekutif perusahaan pemberi pelayanan sadar betul bahwa pendekatan ini sangat berpengaruh terhadap minat pelanggan untuk menggunakan produk mereka. Tidak mengherankan apabila perusahaan penerbangan seperti Singapore Airlines—yang mengutamakan kepuasan pelanggan secara komprehensif—selalu kebanjiran penumpang. Wajar pula apabila beberapa pakar pelayanan, seperti Osborne & Gaebler (1992), Painther (1994), atau Denhardt & Denhardt (2003), selalu menyarankan birokrasi pemerintahan untuk menerapkan *private-sector-like entrepreneurial management* dalam pemberian pelayanan publik apabila ingin meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Orientasi ke arah penerapan prinsip-prinsip bisnis ke dalam sistem pelayanan birokrasi Pemerintah, seperti penggunaan indikator kinerja untuk melihat kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, pada dasarnya mulai dikembangkan dan dilakukan di negara-negara Eropa Barat pada awal tahun 1980-an melalui Reformasi pelayanan publik dengan mengembangkan paradigma *Neo-Managerial Reform* (Partini dan Wicaksono, 2004). Beberapa prinsip global yang dikembangkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain (1) Berorientasi pada pendekatan bisnis; (2) Penggunaan pendekatan pelayanan yang berorientasi pada kinerja dan kualitas; dan (3) Responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan pengguna layanan.

Lebih lanjut, Denhardt & Denhardt menyatakan bahwa pendekatan pada kebutuhan pelanggan (*public choice theory*) pada hakekatnya merupakan jembatan penghubung dan kunci teoritis yang mendasari paradigma *The New Public Management*. Beberapa prinsip pelayanan yang difokuskan dalam upaya *running government like a business*, antara lain, penerapan dan penggunaan terminologi mekanisme pasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama pada pembentukan hubungan antara birokrasi penyedia layanan dengan pelanggannya sebagai suatu bentuk transaksi pelayanan sebagaimana halnya yang banyak dilakukan dalam pasar barang dan jasa.

Dengan orientasi ini, manajemen publik konvensional dituntut untuk beradaptasi, mengubah wajah, perilaku, dan fokus pelayanannya sehingga mirip dengan manajemen kewirausahaan yang berlaku pada sektor swasta. Hanya melalui perubahan radikal seperti inilah, maka manajemen pelayanan publik akan tetap mampu mencari peluang-peluang baru serta terhindar dari hantaman badai krisis moneter, kesulitan anggaran dan desakan politik untuk memaksimalkan sumber-sumber yang ada secara efektif dan produktif. Hal ini persis seperti yang disarankan Painther (1994), bahwa “*Only by devising radically different ways on doing business could contemporary governments respond to the deep trouble in which they found themselves. In particular, resources would have to be deployed more creatively to increase productivity and effectiveness, and something that required opportunity seeking rather than risk avoiding behaviour.*”

Dalam implementasinya, penyelenggaraan pelayanan publik model swasta akan mampu mendongkrak peran pengguna jasa pelayanan publik, dari hanya sekedar obyek atau penerima pelayanan yang pasif (*passive service recipient*), seperti yang selama ini diperlakukan, menjadi subyek atau pusat orientasi dalam pelayanan. Pentingnya peran pengguna jasa pelayanan publik ini berimplikasi pada perlunya dilakukan transparansi dalam proses pembuatan keputusan (*transparency in decision making*), reorientasi, restrukturisasi, dan *reengineering* terhadap model manajemen pelayanan publik konvensional, yang selama ini dianggap terlalu berorientasi pada berbagai kepentingan internal birokrasi pemerintahan.

Perubahan yang dituntut dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi ini tidak dapat dilepaskan dari munculnya kecenderungan baru dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik dengan pendekatan *Global Public Management Reform* (Donald Kettl, 2003). Melalui pendekatan ini, beberapa isu pelayanan penting yang

mampu mendongkrak kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik dapat dilaksanakan, seperti misalnya (1) penerapan sistem insentif untuk mencegah terjadinya praktik KKN dalam pemberian pelayanan; (2) pemanfaatan 'mekanisme pasar' untuk memberikan kesempatan pada warga pengguna layanan agar terlibat dalam menentukan kebijakan pelayanan; (3) menciptakan inovasi dan kreatifitas dalam merumuskan kebijakan pelayanan yang aspiratif; (4) pelimpahan kewenangan yang lebih besar pada petugas pelayanan untuk mengambil keputusan untuk mengurangi 'budaya minta petunjuk' pada pejabat; dan (5) orientasi pada kualitas *output* dan *outcome* layanan, daripada prosedur layanan yang dibuat secara *rigid*.

## 2. Pemberdayaan pelayanan publik di beberapa negara

Negara yang paling awal menyadari perlunya pemberdayaan dalam pelayanan publik adalah **Selandia Baru** dengan penancangan program reformasi manajemen pelayanan publik pada pertengahan tahun 1980-an, dengan melakukan upaya privatisasi pada sektor-sektor pelayanan publik. Salah satu fokus pemberdayaan yang paling menonjol adalah perubahan sistem pengawasan kinerja birokrasi, yang semula didasarkan pada otoritas kekuasaan digantikan dengan mekanisme pasar yang melibatkan masyarakat pelanggan dan *stakeholders* pelayanan (*market incentives*). Kinerja pelayanan birokrasi pun lebih difokuskan pada *output* atau produk layanan yang dihasilkan, bukan hanya pada *input* layanan.

Dampak dari perubahan kebijakan ini adalah lebih diperhatikannya masalah kualitas dari suatu produk pelayanan publik menurut perspektif pengguna layanan, dan bukan semata-mata dilihat dari konteks ketersediaan anggaran operasional pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah. Penerapan pemberdayaan pelayanan melalui perubahan sistem pengawasan ini, dan model-model lainnya seperti kontrak kerja pelayanan, ternyata membawa perubahan besar dalam debirokrasi pelayanan di Selandia Baru.

Pemerintah **Australia** demikian pula telah melakukan upaya pemberdayaan pelayanan melalui reformasi manajemen pelayanan publik semenjak tahun 1980-an. Program baru yang digulirkan pada tahun 1983 berupa *managing for result* telah membawa banyak perubahan pada kinerja birokrasi Pemerintah. Melalui program ini para pejabat birokrasi didorong untuk mempergunakan proses perencanaan yang mengadopsi model pada sektor swasta (*corporate style*) untuk memperbaiki prioritas, tujuan, sasaran, dan perbaikan manajemen anggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan melibatkan *stakeholders* dan masyarakat pengguna layanan publik.

Upaya pemberdayaan pelayanan juga dilakukan oleh **Pemerintah Inggris** pada masa pemerintahan Perdana Menteri Margaret Thatcher, melalui kebijakan *The Next Steps* dan penerapan pendekatan *Citizens' Charter* (Osborne and Patrik, 1997). Kebijakan ini dilakukan sebagai bentuk tanggungjawab Pemerintah sebagai penyedia layanan untuk menyusun standar pemberian pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pengguna layanan. Langkah ini dilakukan berdasarkan asumsi dasar yang berperspektif ekonomi, bahwa buruknya kinerja birokrasi dapat terjadi karena adanya faktor monopoli pelayanan oleh birokrasi, transaksi biaya tinggi dalam pelayanan publik, dan masalah distorsi informasi yang mengakibatkan inefisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Birokrasi pemerintah **Malaysia** juga mulai menerapkan pendekatan pemberdayaan melalui reformasi pelayanan publik pada tahun 1996 dalam program Visi Malaysia 2020 (Sarji, 1996). Salah satu langkah pemberdayaan pelayanan publik yang dilakukan adalah merombak budaya birokrasi menjadi budaya kerja yang berorientasi pada kualitas pelayanan, berdasarkan pada kebutuhan pengguna layanan (*focus on the customer*).



Berdasarkan pendekatan ini birokrasi pelayanan diwajibkan menyusun standar dan indikator kinerja pelayanan, serta berorientasi pada perubahan. Melalui berbagai langkah reformasi pelayanan yang dilakukan, Malaysia mampu meraih penghargaan ISO 9000, suatu bentuk penghargaan yang diberikan bagi lembaga pelayanan yang dapat mencapai standar pemberian pelayanan yang memuaskan pengguna layanan (Partini dan Wicaksono, 2004).

Diilhami oleh tulisan David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government*, (1992), pemerintah Amerika Serikat mulai menerapkan pendekatan pemberdayaan dalam pelayanan publik melalui program reformasi pelayanan publik. Salah satu prinsip yang diterapkan adalah *Steering Not Rowing*, yakni melimpahkan kewenangan sepenuhnya kepada pihak swasta untuk melaksanakan tugas pelayanan publik. Gagasan inovatif lain yang menonjol adalah mengembangkan budaya kompetisi dalam memberikan pelayanan, baik antar unit pelayanan di lingkungan birokrasi sendiri, dengan pihak swasta, maupun antara badan-badan penyedia layanan non-pemerintah lainnya. Ide kompetisi pelayanan ini akan menghasilkan efisiensi dan responsivitas birokrasi pada perubahan lingkungan sehingga dapat meningkatkan daya inovasi di lingkungan birokrasi.

### 3. Model pemberdayaan pelayanan publik di Indonesia

Di Indonesia, suatu model pemberdayaan pelayanan publik telah dikembangkan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), Universitas Gajah Mada (Partini dan Wicaksono, 2004). Model penyelenggaraan pelayanan publik yang dinamakan *Citizens' Charter* atau Kontrak Pelayanan ini menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Dengan demikian, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Melalui model pendekatan ini, penyedia layanan didorong untuk mengajak serta pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam menentukan jenis, prosedur, waktu, biaya, dan cara pelayanan. Selanjutnya (kontrak) kesepakatan dibuat dengan mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban di antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta *stakeholder*. Kontrak kesepakatan inilah yang kemudian menjadi dasar praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Tujuan program *Citizens' Charter* ini adalah untuk membuat pelayanan publik lebih responsif, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, transparan dalam waktu, biaya, dan cara pelayanan, serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel). Di samping itu, pendekatan pemberdayaan ini juga menjamin pengguna pelayanan untuk dapat mengakses informasi pelayanan, melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan, dan memperoleh martabat dan kedudukan mereka sebagai warga yang berdaulat. Bagi birokrasi penyedia layanan, program pemberdayaan ini bermanfaat untuk memudahkan evaluasi terhadap kinerja pelayanan dan membantu memahami kebutuhan dan aspirasi warga serta *stakeholders* terhadap pelayanan yang dibutuhkan. Program penerapan ini juga dapat memberikan kesadaran kepada semua pihak, bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi menjadi tanggung jawab semua termasuk *stakeholders* dan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Sebagaimana kebijakan publik, implementasi program ini melewati 4 (empat) tahap, yakni **promosi, formulasi, implementasi, dan evaluasi**. Pada tahap promosi, kegiatan utama yang dilakukan adalah mengenalkan program ini kepada masyarakat, membangun kesepakatan pelayanan antara penyedia, pengguna, dan *stakeholders* pelayanan lainnya, dan membentuk Forum *Citizens' Charter*. Pada tahap formulasi, kegiatan utama yang dilakukan adalah mempersiapkan instrumen bagi keperluan survei pengguna jasa,

menganalisis data hasil survei, serta menyusun draft kesepakatan yang dituangkan dalam Kontrak Pelayanan, berisi rencana perbaikan ke depan yang akan dilakukan oleh birokrasi penyedia layanan.

Pada tahap implementasi, kegiatan utama adalah menerapkan Kontrak Pelayanan yang telah disepakati ini dalam penyelenggaraan pelayanan sehari-hari. Dalam prakteknya terdapat beberapa kegiatan yang menyertainya, seperti uji publik terhadap Kontrak Pelayanan, *talkshow*, dialog dengan pejabat birokrasi, anggota DPRD, serta penerbitan semacam buletin berisi informasi tentang perkembangan program. Sedangkan pada tahap evaluasi, kegiatan utama yang dilakukan adalah melihat sejauh mana perubahan cara pelayanan yang telah dilakukan sesuai Kontrak Pelayanan. Perubahan pelayanan terutama dilihat pada aspek keramahan atau etika pelayanan, kepastian dan transparansi biaya, kepastian waktu pelayanan, kepastian prosedur, respon petugas terhadap keluhan warga pengguna, dukungan sarana prasarana pelayanan, serta mengidentifikasi berbagai bentuk pelanggaran dari kontrak pelayanan yang telah disepakati.

Program *Citizens' Charter* telah dipraktekkan di Blitar, Yogyakarta, dan Ambarawa, dengan menghasilkan berbagai manfaat bagi upaya perbaikan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang. Hasil evaluasi menunjukkan, paling tidak ada tiga manfaat mendasar yang dapat dipetik dari program ini, yakni (1) perubahan budaya dan norma pelayanan birokrasi; (2) terselenggaranya manajemen pelayanan publik yang partisipatif, transparan, dan akuntabel; (3) berperan sebagai bentuk kegiatan advokasi pemberdayaan *stakeholders* di luar birokrasi; (4) membuka ruang dan kesempatan interaksi yang lebih luas antara birokrasi dengan masyarakat; dan (5) mendorong pemerintah daerah untuk menuangkan konsep pelayanan yang baik dalam peraturan daerah (perda).

Dengan demikian, program ini telah memulai mendorong pada birokrasi pemerintah untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip pemberdayaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi menjadi terbiasa untuk 'mendengar' aspirasi pengguna pelayanan, sehingga menjadikan mereka merasa mempunyai ikatan tanggung jawab dengan pengguna pelayanan. Model Kontrak Pelayanan yang dirumuskan juga telah memberikan suatu bentuk akuntabilitas baru dalam pelayanan publik, yang tidak hanya ditujukan kepada pimpinan lembaga atau DPRD, tetapi juga kepada pihak-pihak yang terkait langsung, termasuk pengguna pelayanan publik.

## **D. Penutup**

Pemberdayaan dalam pelayanan publik pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan melalui keikutsertaan *stakeholders* dan pengguna layanan dalam menentukan kebijakan pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi pemerintah. Agar dapat dilaksanakan, konsep kesepakatan antara birokrasi pemberi layanan, *stakeholders*, dan masyarakat pengguna layanan harus dituangkan dalam suatu kontrak pelayanan, yang antara lain berisikan jenis, prosedur, waktu, biaya, dan cara pelayanan yang dikehendaki oleh semua pihak, dengan mempertimbangkan keseimbangan kepentingan bersama.

Secara empirik dapat diindikasikan, bahwa pemberdayaan pelayanan mendatangkan manfaat bagi semua pihak yang terkait dengan pelayanan publik. Bagi birokrasi pemerintah, perubahan terlihat pada budaya dan norma pelayanan yang diberikan. Manajemen pelayanan publik juga menjadi lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Bagi *stakeholders* di luar birokrasi, pemberdayaan pelayanan memberikan kesempatan untuk lebih berperan dalam kegiatan pemberian pelayanan melalui kegiatan advokasi. Pemberdayaan pelayanan juga membuka ruang dan kesempatan interaksi yang lebih luas antara birokrasi, *stakeholders*, dan masyarakat pengguna layanan.

Bagi masyarakat pengguna pelayanan, pendekatan pemberdayaan dapat memudahkan mereka untuk mengakses informasi pelayanan, melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan, dan memperoleh martabat dan kedudukan mereka sebagai warga yang berdaulat. Namun yang terpenting, melalui pemberdayaan pelayanan publik semua pihak, baik birokrasi pemerintah, *stakeholders*, maupun masyarakat pengguna layanan, dapat menyadari bahwa tanggungjawab kualitas pelayanan publik pada hakekatnya menjadi tanggungjawab bersama.

## Referensi

- Abdul Wahab, Solichin. 1998. *Reformasi Pelayanan Publik Menuju Sistem Pelayanan yang Responsif dan Berkualitas*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya
- Boje & Dennehy. 2006. *Managing in Postmodern World - Chapter on Follett, Fayol, Weber, and Taylor*. <http://cbae.nmsu.edu/~dboje/mpw.html>, 08/03/2006
- Budiardjo, Miriam. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Blancard, Ken, John P. Carlos, dan Alan Randolph. 2002. *Empowerment Takes More Than a Minute~Pemberdayaan Bukan Perubahan Sekejap*. Yogyakarta: Amara Books
- Clutterbuck, David and Susan Kernagham (with research by Debbie Snow). 1994. *The Power of Empowerment*. London: Kogan Page Limited
- Cook, Sarah dan Steve Macaulay. 1997. *Perfect Empowerment~Pemberdayaan yang Tepat*. Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharpe
- Dwivedi, O.P. 1999. *Governance and Administration in South Asia, dalam Bureucracy and The Alternatives in World Perspective*, Keith Henderson, O.P. Dwivedi (eds). London: Macmillan Press Ltd.
- Dwiyanto, Agus. Dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Frederickson, H. George. 1996. *Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration*. Public Administration Review. May/June Vol. 56, No. 3
- Jackson, P.M. and B. Palmer. 1992. *Developing Performance Monitoring in Public Sector Organizations: A Management Guide*. The Management Centre, University of Leicester
- Kettl, Donald. 2003. dalam Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe
- Morgan, Douglas and Kelly B. Bacon, 1996. *What Middles Managers Do In Local Government : Stewardship of the Public Trush and the Limits of Reinventing Government*. Public Administration Review. July/August, Vol. 56, No. 4
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley
- Painter, Cris. 1994. *Public Service Reform : Reinventing or Abandoning Government*. Blackwell, Cambridge : The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.
- Partini dan Bambang Wicaksono. 2004. *Citizens' Charter: Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*, dari Makalah Seminar Bulanan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada tanggal 28 Oktober 2004.
- Pollitt, C. 1988. *Bringing Consumers Into Performance Measurement: Concepts, Consequences And Constrains*. Policy and Politics 16 (2): 77-87
- Sarji, Ahmad. 1996. *Civil Service Reforms: Toward Malaysia's Vision 2020*, Selangor: Pelanduk Publications.

Stewart, Aileen Mitchell. 1994. *Empowering People*. London: Pitman Publishing  
Sutarto. 1994. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press  
Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.  
Tjokrowinoto, Moeljarto. 2004. *Birokrasi Dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar  
Wellins, Richard S., William C. Byham & Jeanne M. Wilson. 1991. *Empowered Teams*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers