

Dr. Ulber Silalahi, MA
Prof. Dr. Wirman Syafri, M.Si

DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI PELAYANAN PUBLIK

Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah
Lebih Transparan, Partisipatif,
Responsif dan Akuntabel



IPDN PRESS

**DESENTRALISASI
DAN
DEMOKRASI
PELAYANAN PUBLIK**

**Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah
Lebih Transparan, Partisipatif,
Responsif dan Akuntabel**

Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan

IPDN PRESS

DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI PELAYANAN PUBLIK

Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah Lebih Transparan, Partisipatif,
Responsif dan Akuntabel/Ulber Silalahi, Wirman Syafri,-Sumedang : IPDN
Press, 2015

Sumedang: Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Press Jatinangor, 2015
lv + 328 halaman, 25 cm
Bibliografi : hlm. 324
Indeks

ISBN: 978-602-70587-6-7

Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah, atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dicetak oleh IPDN PRESS, Jatinangor Bandung

Isi di luar tanggungjawab percetakan

DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI PELAYANAN PUBLIK

Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah
Lebih Transparan, Partisipatif,
Responsif dan Akuntabel

Dr. Ulber Silalahi, MA.

(Dosen Organisasi dan Manajemen Publik
Prodi Administrasi Publik FISIP UNPAR Bandung)

Prof. Dr. Wirman Syafri, M.Si.

(Guru Besar Ilmu Pemeritahan IPDN Jatinangor Sumedang)



THEORIA - LEX POSITIVA - EMPIRISMUS



15. 011

*Desentralisasi dan Demokrasi Pelayanan Publik
Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah
Lebih Transparan, Partisipatif,
Responsif dan Akuntabel*

© Dr. Ulber Silalahi, MA –
Prof. Dr. Wirman Syafri, M.Si

Setting/Cover, IPDN PRESS Jatinangor

Diterbitkan oleh

IPDN PRESS

Jalan Raya Bandung-Sumedang Km. 20 Jatinangor
Telp. (022) 7798252 - 7798253, Fax. (022) 7798256
Sumedang 45363 / Bandung 40600
e-mail: ipdnpress@gmail.com

Cetakan Pertama, Oktober 2015

KATA PENGANTAR

Fungsi utama dari pemerintahan daerah ialah menyediakan “*public goods and services*” yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah. Pemerintahan Daerah menghasilkan *public goods* berupa barang-barang untuk kepentingan masyarakat daerah seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung. Pemerintah daerah juga harus menyediakan *public services* berupa sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dll. Juga harus menyediakan *public services* yang bersifat pengaturan seperti Ijin Usaha, Akte, KTP, KK, IMB, HO.

Tentu warga mengharapkan pemerintah daerah memberi pelayanan berkualitas dan memuaskan kepada masyarakat seperti yang mereka dapatkan dari pelayanan sektor privat. Untuk memberi layanan publik berkualitas dan memuaskan maka strategi yang dapat digunakan ialah dengan mereformasi pelayanan publik, terutama mengakomodasi nilai-nilai demokrasi yang inheren seperti transparansi, partisipasi, responsifitas dan akuntabilitas dalam pemberian pelayanan publik (*public service delivery*).

Membuat pemberian layanan publik lebih transparan, partisipatoris, responsif dan akuntabel untuk memenuhi kebutuhan warga adalah hal yang sangat penting dalam desentralisasi dan demokratisasi administrasi publik. Tindakan administrasi publik, seperti pemberian pelayanan publik yang lebih transparan, partisipatoris, responsif dan akuntabel menjadi tuntutan dan kebutuhan dalam sistem governansi demokratis (*democratic governance system*).

Buku ini mengupas terkait dengan isu-isu di atas dan diharapkan bermanfaat bagi seluruh pembaca.

Jatinangor, Oktober 2015
Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

***Bab 1* Masalah Layanan Publik di Daerah, 1**

Latar belakang, 1

Identifikasi Masalah, 6

Fokus Studi, 8

***Bab 2* Pelayanan Publik: Jenis dan Aktor Pemberi Layanan Publik, 13**

Definisi Layanan Publik, 14

Jenis-jenis Layanan Publik, 18

 Layanan Barang Publik , 19

 Layanan Jasa Publik, 19

 Layanan Administratif, 20

Pemerintah, Swasta dan Masyarakat sebagai Aktor
Pemberi Layanan Publik, 21

 Aparatur Sipil Negara sebagai Aktor Pemberi
 Layanan Publik, 26

 Penyelenggara Layanan Publik, 27

 Pelaksana Layanan Publik, 29

***Bab 3* Paradigma Pelayanan Publik, 31**

Pelayanan Publik dalam Perspektif Manajemen: Memosisikan
Warga sebagai Kostumer, 33

 Manajemen Publik, 33

 Manajemen Publik Baru, 42

Pelayanan Publik dalam Perspektif Politik: Memosisikan
Warga sebagai Citizen, 52

 Old Public Administration vs New Public
 Administration, 53

 Old Public Administration, 53

 New Public Administration, 56

Old Public Service vs New Public Service, 57
 The Old Public Service, 57
 New Public Service, 61
Public Governance vs New Public Governance, 68
 Public Governance, 69
 New Public Governance, 75
Clients dari Citizens dan Volunteers: Perspektif
Manajemen dan Politik, 78

Bab 4 Desentralisasi Untuk Pemerintah Daerah dan Pelayanan Publik Daerah, 85

Dari Sentralisasi ke Desentralisasi, 88
Jenis-jenis Desentralisasi, 93
 Bentuk, 93
 Derajat Kekuasaan, 95
Keuntungan Desentralisasi untuk Pemerintah Daerah, 96
Manfaat Desentralisasi untuk Pelayanan Pemerintah Daerah, 99

Bab 5 Demokrasi dan Pelayanan Pemerintah Daerah, 109

Desentralisasi Membuat Pemerintahan Daerah Demokratis, 110
Desentralisasi dan Demokrasi Pemberian Pelayanan Publik di Daerah, 112
Esensi Demokrasi dalam Kegiatan Administrasi Publik:
Pelayanan Publik, 114
 Dari Warga, 114
 Oleh Warga, 115
 Untuk Warga, 116
Demokrasi Administrasi Pemerintah Daerah: Akomodasi Nilai-
Nilai Demokrasi dalam Layanan Daerah, 117
 Transparansi Pelayanan publik, 123
 Partisipatori Pelayanan Publik, 129
 Responsivitas Pelayanan Publik, 147
 Akuntabilitas Pelayanan Publik, 155
Interdependensi antara Dimensi-dimensi Administrasi Publik
Demokratis, 161

Bab 6 Menyoal Kualitas Pelayanan Pemerintah Daerah, 171
Hubungan Birokrat-Warga dalam Pelayanan Publik, 172
Mengukur Kualitas Layanan Publik Daerah, 176
Usaha Meningkatkan Kualitas Layanan Publik, 182
Reformasi Pelayanan Publik sebagai Strategi Meningkatkan Kualitas Layanan Publik, 190
Reformasi Layanan Publik: Perspektif Manajemen, 191
 Memberdayakan Pelayanan Publik, 191
 Menetapkan Standar Pelayanan Prima, 193
 Menciptakan *Alternative Service Delivery*, 197
Reformasi Layanan Publik: Perspektif Politik Administrasi, 198
 Mendemokratisasi Layanan Publik, 203
Demokratisasi Pemberian Layanan Publik: Mengubah Paradigma Layanan Publik dari *Customer* menjadi *Citizen*, 207

Bab 7 Transparansi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah, 211
Tingkat Transparansi Pelayanan Publik, 212
Revitalisasi Transparansi Publik, 226

Bab 8 Partisipatori Pelayanan Publik Pemerintah Daerah, 231
Tingkat Partisipatori Pelayanan Publik, 233
Revitalisasi Partisipatori Publik, 256

Bab 9 Responsivitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah, 261
Tingkat Responsivitas Pelayanan Publik, 262
Revitalisasi Responsivitas Publik, 277

Bab 10 Akuntabilitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah, 283
Tingkat Akuntabilitas Pelayanan Publik Daerah, 284
Revitalisasi Akuntabilitas Publik, 294

Kepustakaan, 301

Indeks, 324

Bab 1

Masalah Pelayanan Publik di Daerah

Latar belakang

Memberikan layanan publik yang berkualitas merupakan bagian penting dari berpemerintahan dan beradministrasi publik, baik di pusat maupun di daerah. Bahkan bagaimana pemerintah memberikan layanan publik menjadi cermin dari *clean and good govenance*. Itu juga berarti bahwa peningkatan mutu layanan publik menjadi garda depan dari citra bangsa. Karena itu menjadi tugas pokok pemerintah, tidak terkecuali pemerintah daerah di era desentralisasi untuk menyelenggarakan, menyediakan atau memberikan layanan publik berkualitas kepada masyarakat. Bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka layanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas layanan publik yang dilakukan penyelenggara layanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan layanan publik¹.

Memberi layanan berkualitas kepada stakeholder semakin penting di era globalisasi sebab daya saing global ada pada layanan. Karena daya saing global ada pada layanan maka jangka panjang kompetisi di sektor publik tidak hanya tergantung pada stabilitas politik, kemauan untuk

investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dan kualitas produk melainkan harus mampu memberi produk dan layanan berkualitas yang lebih tinggi untuk kustomernya (Kristiadi, 1997:4). Karena itu di era kompetisi global, pemerintah, badan-badan publik (*public agencies*) dan birokrat publik (*public bureaucrat*) atau manajer publik (*public managers*) harus siap karena mereka yang memainkan peran penting dan menjadi kunci (Denhardt dan Grubbs, 1999: 413; Hentic dan Bernier, 1999: 198).

Meskipun memberi layanan publik merupakan tugas pokok dan fungsi utama pemerintah, namun komitmen terhadap layanan publik baru menjadi fokus perhatian utama baik bagi politisi (*politicians*), manajer publik (*public managers*), profesional (*professionals*) dan warga di negara-negara berkembang pada tahun 1980-an. Karena itu tahun ini merupakan tahun desentralisasi dan demokratisasi di negara-negara berkembang, dan juga negara-negara sedang berkembang.

Komitmen terhadap layanan publik dimotivasi oleh kesadaran bahwa pemerintahan demokratis ada untuk melayani warganya. Untuk itu, tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Ini berarti bahwa ideal dari demokrasi ialah harus ada satu hubungan khusus antara birokrasi² sebagai pelayan publik (*public servants*) dan warga (*citizens*) sebagai kustomer (*customers*) (*Osborne dan Gaebler. 1992; Frederickson dan Hart. 1985*) atau hubungan birokrasi dengan warga sebagai warga (Denhardt dan Denhardt. 2003). Perhatian tentang pentingnya kualitas layanan publik dan kepuasan atas layanan publik semakin intensif dengan munculnya paradigma baru dalam administrasi publik yaitu paradigma New Public Management (NPM).

Memberikan layanan publik yang berkualitas merupakan bagian penting dari berpemerintahan dan beradministrasi publik serta memberi layanan berkualitas kepada *stakeholder* dan semakin penting di era globalisasi. Akan tetapi kualitas layanan publik di era orde baru cenderung menunjukkan tendensi memburuk baik di pusat maupun di daerah. Layanan publik cenderung buruk di era orde baru karena intervensi pemerintah pusat terlalu besar terhadap pemerintah daerah dalam pemberian layanan publik di daerah. Ini menyebabkan pemerintah

daerah tidak dapat berinisiatif dan berprakarsa ketika memberi layanan publik kepada warganya. Ketika melaksanakan fungsi dan tugasnya, Pemerintah Daerah menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan kualitas layanan publik kepada warga daerah. Kultur birokrasi yang berkembang di era orde baru yaitu kultur yang lebih menekankan pada kekuasaan, bukan pada layanan juga menjadi faktor determinan yang menghambat kinerja layanan publik. Sentralisme birokrasi juga telah menyebabkan birokrasi kurang berorientasi kepada kepentingan publik (Dwiyanto, *dkk.* 2002).

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004³ tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Otonomi Daerah atau UU-OD) yang menekankan otonomi daerah (atau devolusi) ada harapan masyarakat akan mendapatkan layanan publik yang berkualitas dan memuaskan dari pemerintah, tidak terkecuali pemerintah daerah, sama seperti yang diberikan oleh atau yang mereka dapatkan atau terima di sektor privat. UU-OD memberi kewajiban bagi pemerintah daerah untuk memberi layanan berkualitas kepada warga. Di era otonom daerah, besar harapan masyarakat akan meningkat kualitas layanan publik. Sebab berdasarkan UUOD, berbagai kewenangan pemerintah, termasuk kewenangan pemberian layanan publik, telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk dilaksanakan secara otonom oleh pemerintah daerah. Dari perspektif administrasi publik, konten dan konteks otonomi daerah dititikberatkan pada aspek otonomi administratif seperti otonomi pengelolaan layanan publik di daerah yang bersangkutan. Urusan publik, seperti halnya layanan ijin usaha, menjadi urusan Pemerintah Daerah. Ijin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah (Perda) atau peraturan lainnya yang berlaku yang menjadi bukti legalitas yang menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

Dalam diktum butir (a) UU-OD mengatakan, “dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui layanan”. UU-OD mendelegasikan otoritas dan tanggung jawab pemberian layanan publik kepada Pemerintah Daerah sebagai satuan organisasi teritorial yang lebih dekat dengan warga masyarakat daerah. Pasal 16 ayat 1a UU-OD ditetapkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menentukan standar layanan minimal di daerahnya. Meskipun kriteria tentang substansi standar layanan minimal masih diperdebatkan namun ketentuan ini memberikan suatu semangat bahwa kinerja layanan publik yang memuaskan dan bermutu telah menjadi tuntutan otonomi dan menjadi bagian perhatian dari Pemerintah Daerah yang berotonomi.

Kebijakan desentralisasi memiliki tujuan administratif antara lain “*improving services*” di tingkat daerah (Hart seperti dikutip Rosenbloom, *et al.* 1994: 473) dan tujuan politik antara lain membawa demokrasi atau mendorong mempercepat demokratisasi di daerah (Smith. 1985: 4, 11; Antlov. 2003: 77-78). Dalam hal tujuan yang pertama, desentralisasi dan otonomi daerah sering dipikirkan membawa pemerintah daerah terbuka kepada masyarakat dan mendekatkan Pemerintah Daerah kepada warga masyarakat daerah (Azfar, *et al.* 1999: 2), tidak terkecuali dalam memahami persoalan di daerah maupun dalam pemberian layanan publik. Dalam hal tujuan yang kedua, desentralisasi membuat administrasi publik menjadi lebih demokratis. Demokratisasi dan pendemokratisan administrasi publik berimplikasi pada pemberian layanan publik, sebagai satu tindakan administrasi publik, menjadi lebih demokratis sementara pemberian layanan publik demokratis sangat penting untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas layanan publik. Demokratisasi layanan publik sebagai faktor determinan untuk peningkatan produktivitas dan kualitas layanan publik, juga dikemukakan oleh Skweyiya berikut,

One of the most important instruments by means of which government believes productivity and quality in the public service can be improved is the democratisation of the public service. Government has committed itself to pursue this strategy and make

participatory democracy in the public service, the norm and not an exception. This will entail the severe and radical reduction of the traditional rigid hierarchy that has characterised the public service since its inception (Skweyiya. 1997:1).

Esensi penting dan fundamental dari desentralisasi terhadap administrasi publik adalah *democratizing local public administration*. Seperti CDG mengatakan, “*Where local public administration is democratizing, local public administrations are increasingly responsive to the community, more participatory, transparent, and accountable to local residents*” (dalam Levine. 2000:12). Dengan demikian, ketika sistem tata pemerintahan atau *governance system*⁴ mengalami pendemokrasian, maka administrasi publik juga mengalami pendemokrasian agar menjadi **responsive** kepada komunitas, lebih **participatory**, **transparent**, dan **accountable** kepada masyarakat daerah (CDG. 2000:12) ketika melakukan kegiatan dan tindakan administrasi publik. Pemberian layanan publik (*public service delivery*) merupakan satu dari banyak tindakan dan kegiatan administrasi publik sehingga ketika terjadi *democratizing local public administration* dan *where local public administration is democratizing, local public service delivery are increasingly responsive, more participatory, transparent, and accountable to citizens or public*.

Jadi, *transparency, participation, responsiveness, accountability* (transparansi, partisipasi, responsifitas, akuntabilitas) merupakan nilai-nilai demokratis yang inheren untuk diakomodasi dan difasilitasi dalam pemberian layanan publik dan diidentifikasi sebagai determinan yang menentukan kualitas layanan publik (*public service quality*)⁵. Demokratisasi atau pendemokratisan administrasi publik merupakan suatu tindakan mengadopsi dan memfasilitasi nilai-nilai demokratis yang inheren dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti halnya dalam pemberian layanan publik. Jika pemberian layanan publik lokal transparan, partisipatoris, responsif, dan akuntabil, itu akan dapat memelihara dan meningkatkan kualitas layanan publik. Sebaliknya, jika pelayan publik tidak transparan, tidak partisipatoris, tidak responsif dan tidak akuntabil akan mengurangi kualitas layanan publik.

Identifikasi Masalah

Di Indonesia, layanan publik menjadi perhatian para politisi, birokrat dan warga di era otonomi daerah pasca orde baru yang di tuangkan dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004⁶. Dalam undang-undang ini dikemukakan dengan jelas bahwa menyelenggarakan, menyediakan atau memberikan layanan publik kepada warga menjadi tugas pokok yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam UU No. 32/2004 disebutkan “dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui layanan”⁷. Dengan demikian satu makna penting dari otonomi daerah dalam perpektif administrasi publik demokratis lokal ialah mendekatkan birokrasi dan aparatur birokrasi daerah dalam pemberian layanan publik yang terbaik, tepat sasaran, tepat waktu dan bermakna (Iskandar. 2006: 190).

Warga masyarakat daerah menyadari dan memahami hal tersebut sehingga muncul tuntutan dan keinginan yang kuat dari warga masyarakat daerah agar kinerja layanan publik yang berkualitas dan memuaskan menjadi perhatian utama dan orientasi kerja dari Pemerintah Daerah. Sebab pemerintah daerah adalah lebih mungkin untuk memberikan layanan yang baik daripada pemerintah pada level lebih tinggi (Andrew & Shah. 2005: 72). Melalui delegasi otoritas dan tanggung jawab pemberian layanan publik kepada Pemerintah Daerah sebagai satuan organisasi teritorial dan bahwa Pemerintah Daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab menentukan standar layanan minimal di daerahnya sebagaimana diamanatkan oleh UU-OD tahun 2004 maka diharapkan kualitas layanan publik yang diterima oleh warga akan menjadi lebih baik.

Akan tetapi setelah sekian tahun pelaksanaan UU-OD (baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004), kinerja pemerintah

khususnya kinerja layanan publik, baik di pusat maupun di daerah, dirasakan oleh warga belum sesuai dengan harapan warga. Masih banyak warga yang kecewa atas kinerja layanan publik. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas dan kepuasan layanan publik. Namun yang dialami oleh warga ialah perbaikan kualitas belum terjadi dan warga merasa tidak puas atas layanan publik yang mereka terima. Dengan kata lain, masalah fundamental yang dihadapi oleh pemerintah dan birokrasi⁸ di belahan daerah di Indonesia dalam dekade terakhir ini adalah buruknya kualitas layanan publik. Ketika administrasi publik lokal mengalami desentralisasi dan demokratisasi, tindakan administrasi publik lokal seperti pemberian layanan publik lokal adalah secara meningkat menjadi lebih *responsif* kepada komunitas, lebih *partisipatoris*, *transparan*, dan *akuntabel* kepada masyarakat daerah. Tetapi yang terjadi ialah pemberian layanan publik masih cenderung tidak transparan (*untransparent*), tidak partisipatoris (*unparticipatory*), tidak responsif (*unresponsive*), dan tidak akuntabel (*unaccountable*) kepada masyarakat⁹. Ini juga terindikasikan dalam layanan publik oleh birokrasi pemberi layanan publik pada beberapa Pemerintah Kab/Kota .

Pertama, ketika memberikan layanan publik ada indikasi birokrasi pemberi layanan publik Pemerintah Kabupaten/Kota tidak transparan kepada pelaku usaha (selanjutnya disebut warga atau publik). Informasi publik terkait dengan layanan ijin usaha (selanjutnya disebut layanan publik) masih sulit diakses oleh publik.

Kedua, ketika memberikan layanan publik terindikasi birokrasi pemberi layanan publik Pemerintah Kabupaten/Kota lebih dominan sementara ruang untuk partisipasi pelaku usaha kurang. Oleh karena itu warga tidak memiliki cukup kemampuan memengaruhi pemberian layanan publik yang berkualitas yang sesuai dengan harapan publik karena birokrat Pemerintah Kabupaten/Kota belum membuka mekanisme penyampaian aspirasi dalam pemberian layanan publik sehingga masukan masyarakat tidak optimal.

Ketiga, ketika memberikan layanan publik terindikasi birokrat pelayan publik Pemerintah Kabupaten/Kota tidak responsif terhadap kebutuhan, keinginan dan kepentingan pelaku usaha. Birokrasi pemberi

layanan publik kurang tanggap terhadap keluhan dari publik dan tidak sensitif atau peka terhadap kepentingan warga sehingga layanan publik di daerah tidak hirau atas kualitas yang dirasakan masyarakat.

Keempat, ketika memberikan layanan publik terindikasi birokrat pelayan publik Pemerintah Kabupaten/Kota belum akuntabel. Akuntabilitas rendah karena birokrat pelayan publik tidak mempertanggung jawabkan layanan publik yang dibuat (dikerjakan) atau tidak dibuat (tidak dikerjakan) oleh birokrasi. Akuntabilitas birokrat daerah pemberi layanan publik masih sebatas retorika politik untuk elit politik, bukan untuk kepentingan publik, dan disampaikan kepada legislatif daerah sebagai sesama *shareholders*, bukan kepada warga sebagai *stakeholders*. Ada kecenderungan birokrat daerah lebih *responsible to* atau pertanggungjawaban kepada atasan atau pimpinan daripada *responsible for* atau pertanggung jawaban kepada publik atau warga.

Fokus Studi

Kajian dilakukan terhadap pemberian layanan publik (*public service delivery*) terkait dengan “*quality in the sense of customer satisfaction*” (Beltrami. 1992:770). Pemberian layanan publik dipilih sebagai fokus karena dua alasan. *Pertama*, transparansi, partisipatori, responsivitas dan akuntabilitas sebagai nilai-nilai administrasi publik demokratis dapat secara lebih nyata dan mudah diakomodasi dan difasilitasi dalam pemberian layanan publik sebagai salah satu kegiatan dan tindakan administrasi publik. *Kedua*, layanan publik menjadi bagian penting dan terdepan dalam perilaku administratif demokratis yaitu transparan, partisipatoris, responsif, dan akuntabel.

Studi dilakukan hanya pada satu agensi birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota pemberi layanan yaitu birokrat pemberi layanan ijin usaha. Meskipun studi dilakukan hanya pada satu agensi birokrasi pemerintah, hasilnya dapat digunakan sebagai parameter bagi seluruh agensi Pemerintah Kabupaten/Kota . Sebab pada umumnya warga yang berfikir positif atas tindakan administrasi publik dari satu institusi atau

agensi Pemerintah Daerah seperti institusi atau agensi pemberi layanan publik juga cenderung untuk berfikir positif terhadap institusi atau agensi pemerintah daerah lainnya. Sebaliknya, jika warga berfikir negatif atas tindakan administratif yang diberikan oleh suatu institusi atau agensi Pemerintah Daerah, umumnya mereka juga akan berfikir negatif terhadap institusi atau agensi-agensi Pemerintah Daerah lainnya. (Bouckaert & Walle. 2001:13).

Catatan

-
- ¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Layanan Publik. Terdapat dalam bagian Menimbang.
 - ² Max Weber secara teoritikal mendeskripsikan “*bureaucracy*” sebagai satu tipe dari *institution of public administration*. Weber mendefinisikan *bureaucracy* sebagai *an hierarchical, centralized and internally differentiated administrative organization staffed by a group of specially educated elites responsible for all administrative tasks within their own jurisdictional area and tasked to implement the policies enacted by political decision-makers*. Lihat Max Weber. “Bureaucracy.” In From Max Weber: Essays in Sociology. Gerth, H.H. and C. Wright Mills (Eds.). 1946. (1922). N.Y: Oxford University Press. Sementara Milakovich & Gordon (2003: 232-234) mengemukakan tiga makna dari birokrasi (*meanings of bureaucracy*): pertama, *all governments offices*, dimana “*the bureaucracy*” is the totality of government offices or bureaus (a French word meaning “office”) that constitute the permanent government of a state; kedua, *all public officials*, dimana “*the bureaucracy*” refers to all of the public officials of a government – both high and low, elected and appointed; dan ketiga, *a general invective*, dimana *bureaucracy* is often used as a general invective to refer to any inefficient organization encumbered by red tape. Menurut Ledivina V. Carino (1994:19), istilah “*bureaucracy*”, “*civil service*” dan “*administrative system*” dapat digunakan secara bergantian alias dipertukarkan untuk menunjuk kepada “*the civilian state apparatus of each country*”. Birokrasi yang dimaksud dalam studi ini adalah *all public officials of a government* pada tingkat pemerintah daerah pada bidang layanan publik yang disebut “*civil service*”.
 - ³ Sekalipun undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku sekarang adalah UU No. 32 /2004, tetapi semangat UU No. 22/1999 tetap berlaku karena implementasi UU No. 32/2004 masih mengacu kepada peraturan pemerintah yang disusun berdasarkan UU No. 22/1999. Dalam pasal 238 ayat 1 ditetapkan bahwa: “Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku”.
 - ⁴ Dalam pengertian *governance* ditekankan aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan masalah-masalah bangsa pada semua level.

Political governance mengacu pada proses pembuatan keputusan publik (*policy/strategy formulation*); *economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan publik di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup; dan *administrative governance* mengacu pada sistem implementasi keputusan (Mardiasmo. 2002: 23).

- 5 Berdasarkan telaah literatur ditemukan variasi perbedaan penggunaan keempat variabel. Levine, Peters, dan Thomson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Illinois: Scott Foresman Little, menggunakan variabel *responsiveness* dan *accountability* sebagai indikator untuk mengukur kualitas layanan publik bersama-sama dengan *responsibility*. Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) menggunakan konsep *responsiveness* sebagai indikator untuk mengukur kualitas layanan bersama-sama dengan *tangibles*, *reliability*, *assurance* dan *empathy*. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 menggunakan transparansi, akuntabilitas dan partisipatoris sebagai asas layanan bersama-sama dengan kondisional, kesamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban.
- 6 Meskipun undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku sekarang adalah UU No. 32 /2004, tetapi semangat UU No. 22/1999 tetap berlaku. Apalagi implementasi UU No. 32/2004 masih mengacu kepada peraturan pemerintah yang disusun berdasarkan UU No. 22/1999. Dalam pasal 238 ayat 1 ditetapkan bahwa: “Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku“.
- 7 UU No. 32/2004 dalam diktum butir a.
- 8 Ludwig Theuvsen mengatakan “The term ‘bureaucracy’ can be traced back to the 18th century when absolutist monarchies developed their central administrations. The first use of this term is often ascribed to Vincent de Gournay (1712 to 1759). In his physiocratic analysis he called the civil servants who were considered unproductive bureaucrats Derlien, 1992). Max Weber (1986) introduced thinking about bureaucratic organization into modern sociology and organization theory”. Lihat Ludwig Theuvsen. 2004. On Good and Bad Bureaucracies: Designing Effective Quality Management Systems in the Agrofood Sector. Paper prepared for presentation at the 84th EAAE Seminar ‘Food Safety in a Dynamic World’ Zeist, The Netherlands, February 8 - 11, 2004, p. 1. Sementara itu menurut Gyorgy Gajdushek menulis, “Although the term bureaucracy can be traced back to the mid-18th century (Albrow, 1970, p. 16), the concept was introduced into the social sciences by Max Weber. Seemingly, Weber and his findings had relatively little impact on the social sciences until his work—or, to be more accurate, some parts of it—were translated into English by H. H. Gerth and C. Wright Mills (Weber, 1947) as well as by Talcott Parsons (Weber, 1947/1966). Besides the publications of the above-mentioned translations, Robert K. Merton (1968) also had his part in the dissemination of Weber’s concept of bureaucracy”. Lihat Gyorgy Gajdushek. “Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? Uncertainty

Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality". Dalam Jurnal ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 34 No. 6, January 2003 700-723. Sage Publications, p. 701.

- ⁹ Ini sejalan dengan pendapat banyak ahli yang mengatakan bahwa birokrasi yang telah tumbuh semakin besar cenderung menjadi birokrasi yang tidak transparan, tidak partisipatoris, tidak responsif, dan tidak akuntabel. Birokrasi yang tumbuh semakin besar adalah juga semakin menunjukkan "*dehumanizing* dan *inefficient*". Lihat Kenneth N. Hansen. 1998. Identifying Facets of Democratic Administration: The Empirical Referents of Discourse. Jurnal *Administration & Society*, Vol. 30 No. 4, September 1998 443-461. Sage Publications, Inc., h. 445.

Bab 2

Pelayanan Publik: Jenis dan Aktor Pemberi Layanan Publik

Ada empat fungsi pokok yang harus dijalankan oleh pemerintah yaitu fungsi layanan, fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi perlindungan. Meskipun demikian tidak berarti pemerintah memonopoli semua fungsi-fungsi tersebut. Dalam *governance system*, ada tiga aktor utama yang ikutserta melaksanakan fungsi-fungsi tersebut ialah pemerintah atau sektor publik, pelaku usaha/swasta atau sektor privat dan masyarakat. Baik sektor swasta maupun masyarakat dapat ikut ambil bagian untuk melaksanakan bagian-bagian tertentu dari fungsi-fungsi tersebut atau bermitra dengan pemerintah (Osborne dan Gaebler. 1992: 203-205). Kegiatan layanan publik yang diberikan oleh pemerintah melalui ASN menyangkut semua kebutuhan masyarakat, baik layanan barang publik, layanan jasa publik dan layanan administratif; baik layanan untuk kepentingan masyarakat dan individu maupun untuk kepentingan kehidupan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan.

Jadi, pemberian layanan publik (*public service delivery*) merupakan salah satu fungsi dan tugas pokok pemerintah baik pusat maupun daerah. Itu dilakukan oleh perangkat pemerintah ialah aparatur sipil negara (ASN). Mereka adalah abdi negara untuk memberikan layanan kepada warga. Karena itu kedudukan ASN sangat strategis dalam pemberian layanan publik yang berkualitas dan memuaskan. ASN adalah representasi dari pemerintah. Dengan demikian, jika layanan yang diberikan oleh ASN berkualitas dan memuaskan publik, maka citra

pemerintah akan positif di mata publik. Ketika pemerintah melalui ASN tidak memberikan layanan publik berkualitas dan memuaskan, itu akan menimbulkan *negative public image* (King dan Stivers. 1998:6) atau *negative public feelings* (Kathi dan Cooper. 2005:3) atau sikap sinisme dari warga (Gay. 2005:226-227). Warga yang memiliki *negative public image* atau sinis jelas sekali kurang percaya kepada pemerintah (Kouzes dan Posner. 1997:72). Image negatif dari warga terhadap administrasi publik membuat tingkat percaya warga kepada pemerintah menurun (Kampen, Walle & Bouckaert. 2003). Citra negatif dari publik kepada pemerintah daerah juga dapat terjadi ketika publik menemukan bahwa tindakan dan kegiatan administrasi publik seperti halnya kebijakan publik dan layanan publik tidak efektif dan tidak efisien ketika birokrat menggunakan kekuasaan mereka untuk kepentingan mereka sendiri, bukan untuk kebutuhan publik, ketika publik tidak lagi merasa sebagai bagian dari pemerintah daerah, merasa teralineaasi dari pemerintah daerah dan dari kebijakan dan layanan publik, serta merasa diabaikan atau merasa tidak dipahami oleh pemerintah daerah (King dan Stivers. 1998:7-8; Taylor dan Anderson. 2000:32). Oleh karena itu pemerintah harus memberikan layanan publik berkualitas dan memuaskan warga untuk mendapatkan, menumbuhkan dan meningkatkan kepercayaan warga kepada pemerintah.

Definisi Layanan Publik

Layanan publik merupakan lapangan substantif yang lebih penting dari banyak lapangan di mana manajer publik bekerja (Denhardt dan Gubbs. 1999: 1; Pollit dan Bouckaert. 1995: 5). Memberi layanan publik sebagai satu kegiatan dan tindakan administratif publik menjadi hal penting dalam berpemerintahan. Sebab,

The quality of public services is part of the bedrock on which our society and future prosperity depends, Public services have the power to improve people's quality of life and enhance their opportunities. It is important, therefore, that they are high quality, efficient, continually improving and responsive to the needs of local people(<http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/indicator/PSresponsiveness>).

Apakah layanan (*services*) itu?. Jawaban atas pertanyaan ini bukanlah hal mudah. Walker memberikan penjelasan ilustratif tentang layanan di sektor bisnis sebagai berikut:

Saya telah sering mengajukan pertanyaan ini kepada orang-orang dan organisasi layanan pada kursus dan seminar dan menerima banyak jawaban yang berbeda, semuanya sah dalam cara mereka sendiri karena layanan yang sesuai sangat subjektif dan sulit didefinisikan. Ketika membeli produk yang nyata, kerap kali ada pengalaman yang tidak nyata yang mungkin memiliki efek yang lebih besar. Pelanggan bereaksi secara berbeda terhadap apa yang kelihatannya seperti layanan yang sama. Pelanggan yang sama bahkan bereaksi secara berbeda terhadap layanan yang sama dalam keadaan yang berbeda. ... Suasana hati, budaya dan pengaturan waktu, di samping pengalaman pelanggan sebelumnya semuanya mempengaruhi cara layanan diterima ... Kalau kita tidak merasa senang kadang-kadang kita mengeluh tetapi biasanya kita hanya memutuskan pergi ke tempat lain pada kesempatan berikutnya (Walker. 1997:13).

Mencari padanan kata yang tepat dalam bahasa Indonesia untuk istilah *service* pun bukanlah pekerjaan yang mudah apalagi menghasilkan satu definisi tentang layanan juga bukan suatu tugas yang mudah. Ada dua kata yang sering dipadankan dengan kata *service* yaitu jasa dan layanan. Sebagai jasa maka *service* adalah keluaran atau hasil berupa produk bukan barang atau tidak berwujud fisik yang diberikan atau yang didapat. Sebagai contoh adalah jasa pendidikan, jasa kesehatan, jasa transportasi, jasa perbankan, jasa rekreasi. Sementara sebagai layanan, *service* (atau *serpis*) mengandung makna melakukan sesuatu oleh pihak tertentu kepada pihak lain baik secara individual, kelompok maupun organisasional. Sebagai contoh adalah *customer service*. Jadi, *service* bermakna sebagai sikap, perilaku, tindakan yang ditampilkan ketika memberikan layanan baik berupa barang maupun jasa. Menurut Tjiptono (2001:4), setidaknya dijumpai empat lingkup definisi konsep *service* dalam literatur manajemen.

1. *Service* menggambarkan berbagai sub-sektor dalam kategorisasi aktivitas ekonomi, seperti transportasi, finansial, perdagangan ritel, personal services, kesehatan, pendidikan, dan layanan publik.
2. *Service* dipandang sebagai produk *intangible* yang hasilnya lebih berupa aktivitas ketimbang objek fisik, meskipun dalam kenyataannya bisa saja produk fisik dilibatkan (umpamanya, makanan dan minuman di restoran dan pesawat di jasa penerbangan).
3. *Service* merefleksikan proses, yang mencakup penyampaian produk utama, interaksi personal, kinerja dalam arti luas, serta pengalaman layanan.
4. *Service* bisa pula dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama, yakni *service operations* yang kerap kali tidak tampak atau tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan (*back office* atau *backstage*) dan *service delivery* yang biasanya tampak (*visible*) atau diketahui pelanggan (sering disebut pula *front office* atau *front stage*).

Oleh karena itu ditemukan ragam definisi layanan publik. Setiap ahli mendefinisikan layanan maka definisi yang mereka kemukakan juga sangat variatif. Perhatikan definisi dari *service* yang dikemukakan oleh Gronroos sebagai berikut:

A service is an activity or series of activities of a more or less intangible nature that normally, but not necessarily, take place in interactions between the customer and service employees and/or physical resources or goods and/or systems of the service provider, which are provided as solutions to customer problems (dikutip dari Looy, Gemmel, Dierdonck. 2003:11).

Dari definisi ini dapat dipahami bahwa layanan adalah kegiatan yang dicirikan oleh dua hal yaitu: *intangible* dan *simultaneity*. Karakteristik pertama dari layanan adalah *intangible* dan merupakan karakteristik layanan yang sangat sering dikutip dalam literatur. *Intangible* mengandung makna bahwa hasil dari satu transaksi layanan adalah bukan transfer kepemilikan. Tidak ada transfer kepemilikan dalam

pemberian layanan, seperti dalam kasus tentang barang-barang fisik. Satu layanan adalah satu proses atau suatu tindakan. Barang dapat dibawa ke rumah, sedangkan layanan tidak dapat dibawa pulang. Apa yang kita dapat bawa pulang adalah *the effect of the service*. Karakteristik umum kedua dari layanan adalah *simultaneity* dari *production* dan *consumption*. Ini berarti bahwa realisasi dari satu layanan termasuk presensi dari *provider* seperti juga *customer*, keduanya memainkan satu peran aktif dalam realisasi layanan. Ketika barang-barang dihasilkan pertama dan kemudian dikonsumsi pada waktu yang sama. Dalam layanan terjadi interaksi simultan antara konsumen dan provider. Kostumer mengambil bagian dalam proses produksi dan mengkonsumsi layanan pada saat dihasilkan (Looy, Gemmel dan Dierdonck. 2003:11-14).

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Layanan Publik maupun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Layanan Publik, layanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan layanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau layanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara layanan publik”. Dalam layanan seperti didefinisikan terkandung tiga hal yaitu aspek kualitas barang dan jasa yang disediakan, sikap dan perilaku pemberi jasa ketika memberikan barang dan jasa, dan faktor situasional dari pemberi dan penerima barang dan jasa. Tiga hal tersebut juga terdapat dalam layanan publik. Bedanya hanya pada aspek layanan publik yang diberikan tidak hanya barang dan jasa, melainkan juga layanan administratif. Jadi, layanan publik adalah kegiatan layanan berupa barang, jasa, dan administratif yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan diselenggarakan oleh instansi pemerintah (termasuk lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah) dan atau bersama-sama dengan pihak swasta di pusat maupun di daerah untuk pemenuhan kebutuhan publik (individu, kelompok, dan institusi) dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jenis-jenis Layanan Publik

Sering layanan publik dikategorikan dalam dua jenis yaitu layanan administrasi (*administrative service*), juga disebut sebagai *licensing services* (layanan perijinan); dan layanan umum, juga disebut sebagai *nonlicensing services* (layanan non perijinan). Layanan perizinan didefinisikan sebagai layanan dalam upaya pemenuhan kebutuhan warga maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bentuk produk layanannya adalah surat ijin atau warkat yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah. Ijin usaha, Ijin bangunan, Ijin mengemudi merupakan bagian dari layanan perijinan. Jika layanan sekolah dan rumah sakit merupakan bagian dari layanan umum maka layanan perijinan merupakan bagian dari layanan administratif. Adapun layanan non perijinan atau layanan umum adalah layanan yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan warga dan dapat diselenggarakan oleh pihak non pemerintah. Layanan sekolah, rumah sakit, air bersih, dll, merupakan bagian dari layanan umum atau non perijinan.

Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa layanan publik adalah segala kegiatan layanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka layanan publik hanya mencakup kegiatan yang diberikan atau diselenggarakan oleh agensi-agensi pemerintah atau sektor publik. Dalam hal ini maka pemberi atau penyelenggara layanan publik adalah Instansi Pemerintah ialah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 dijelaskan tentang ruang lingkup Layanan Publik yang meliputi: layanan barang publik; layanan jasa publik; dan layanan administratif.

Layanan Barang Publik

Layanan barang ialah layanan yang memberikan atau menyediakan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya. Instansi publik yang memberikan layanan barang ialah PLN, PDAM, PT. Telkom, Perusahaan Minyak dan Gas, dsb. Layanan barang publik (Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Layanan Publik) meliputi.

- a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Layanan Jasa Publik

Layanan jasa ialah layanan yang memberikan atau menyediakan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya. Instansi publik yang memberikan layanan jasa ialah RSU, Puskesmas, Kantor Pos, Lembaga Pendidikan. Layanan jasa publik meliputi (Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009):

- a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Layanan Administratif

Layanan administratif ialah layanan yang memberikan atau menyediakan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, sertifikat kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Juga dokumen-dokumen lain seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Paspur, Sertifikat Kepemilikan atau Penguasaan Tanah, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), termasuk Ijin Usaha. Instansi publik yang memberikan layanan administratif ialah Kantor Catatan Sipil, Samsat, Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional, Dinas Kependudukan, Dinas Tenaga Kerja, Imigrasi, dsb, termasuk Layanan Satu Pintu.

Layanan administratif merupakan layanan oleh Penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh Masyarakat. Layanan administratif meliputi (Pasal 6 UU No 25 Tahun 2009):

- a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka

- mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
- b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima layanan.

Tindakan administratif oleh instansi pemerintah diselenggarakan dalam bentuk layanan pemberian dokumen berupa perizinan dan nonperizinan. Dokumen berupa perizinan dan nonperizinan merupakan keputusan administrasi pemerintahan. Keputusan administrasi pemerintahan merupakan keputusan Penyelenggara yang bersifat penetapan. Penyelenggara dapat mendelegasikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah diselenggarakan dalam bentuk layanan pemberian dokumen nonperizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

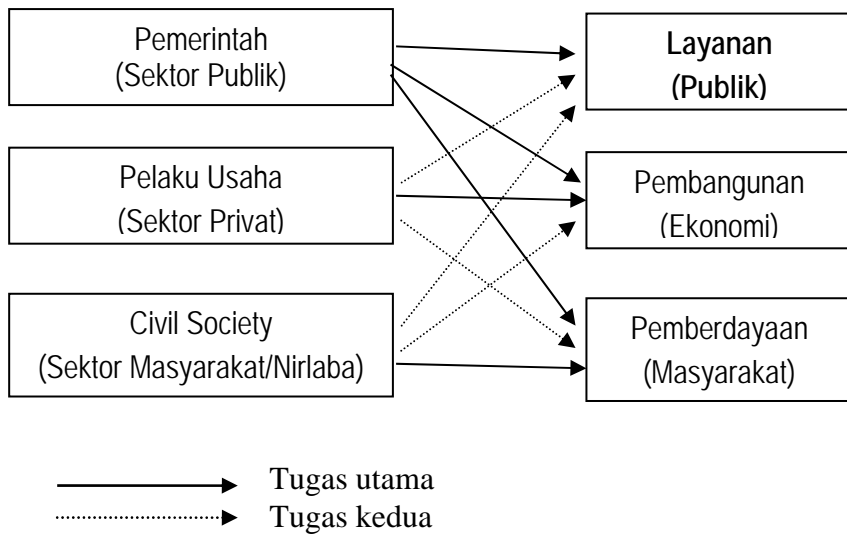
Layanan barang dan jasa, sebagian sudah diserahkan ke sektor swasta sehingga warga mempunyai pilihan untuk mendapatkan layanan yang terbaik. Jika mereka tidak mendapatkan layanan yang memuaskan mereka dapat melakukan bukan saja mekanisme *voice* melainkan juga *exit*. Jika mekanisme *voice* tidak digubris atau tidak efektif maka warga dapat melakukan opsi *exit* yaitu menghentikan penggunaan layanan dan mereka pindah ke pemberi layanan lain yang sejenis untuk mendapatkan layanan yang lebih baik dalam yurisdiksi yang sama atau bertindak *moving to another jurisdiction* (Azhar et al. 1999).

Pemerintah, Swasta dan Masyarakat sebagai Aktor Pemberi Layanan Publik

Ada tiga jenis tugas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan yang perlu dilakukan agar warga tumbuh, berkembang dan mandiri. Ketiga tugas pokok yang dimaksud adalah tugas layanan, tugas pembangunan

dan tugas pemberdayaan. Ketiga tugas pokok ini menjadi tugas pokok yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Tetapi dalam sistem governansi yang baik atau tata pemerintahan yang baik, pemerintah bukanlah aktor tunggal tetapi melibatkan dua aktor lain ialah organisasi swasta (pelaku usaha) dan organisasi warga sipil (NGO's/LSM) (BAGAN 2.1).

BAGAN 2.1: Tiga aktor dalam governance dan fungsi pokok



Walaupun tugas layanan, tugas pembangunan dan tugas pemberdayaan menjadi tugas yang harus diemban oleh pemerintah, namun swasta dan NGO's/LSM ikutserta dengan tugas pokok utama tertentu. Ada tugas pokok yang lebih efektif dilaksanakan oleh masing-masing (Osborn dan Gaebler. 1996). Tugas memberi layanan publik menjadi tugas utama negara atau pemerintah yang dilaksanakan oleh administrasi publik melalui aparatur birokrasi pemerintah. Meskipun demikian tugas ini dapat juga melibatkan Pelaku Usaha (Sektor Privat/Kedua) dan Nirlaba (Sektor Masyarakat/Ketiga). Pembangunan juga menjadi tugas utama dari pemerintah tetapi juga menjadi tugas utama dari organisasi ekonomi atau pelaku usaha dan dapat melibatkan sektor nirlaba. Tugas ini ditujukan untuk membangun produktivitas dan nilai ekonomi dan

penyediaan lapangan kerja untuk meningkatkan kesejahteraan warga. Akhirnya, pemberdayaan menjadi tugas pokok dari pemerintah tetapi juga menjadi tugas pokok dari organisasi nirlaba (*non-for-profit*) dan dapat melibatkan sektor swasta. Tugas ini dimaksudkan untuk membuat warga mampu meningkatkan kualitas hidupnya.

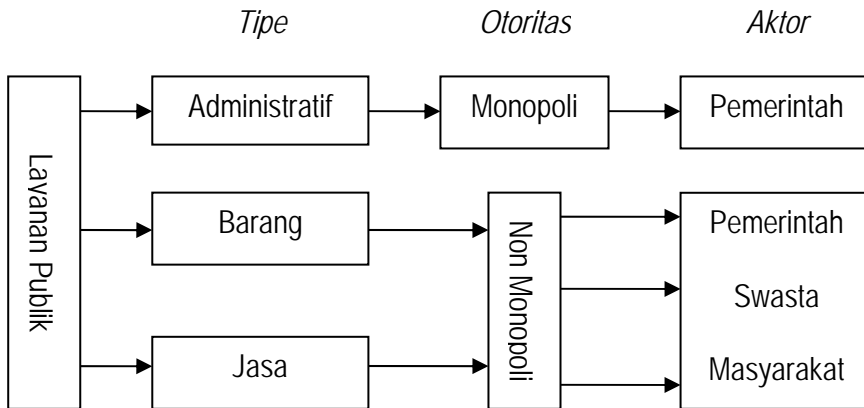
Jadi memberi layanan publik menjadi tugas utama negara atau pemerintah yang dilaksanakan oleh administrasi publik melalui aparatur birokrasi pemerintah. Meskipun demikian tugas ini dapat juga melibatkan Pelaku Usaha (Sektor Privat/Kedua) dan Nirlaba (Sektor Masyarakat/Ketiga). Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (lebih dikenal dengan UU Otonomi Daerah) sebagai revisi dari UU No. 22/1999 dikemukakan dengan jelas bahwa menyelenggarakan, menyediakan atau memberikan layanan publik kepada warga di daerah menjadi tugas pokok yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Tugas layanan tersebut dilaksanakan oleh organisasi atau badan pemerintah (*government agencies*) yang dalam struktur organisasi pemerintah daerah disebut dinas/badan/lembaga/kantor. Konsideran dan penjelasan dari UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan jelas mengamanatkan agar pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan warga melalui peningkatan layanan. Dengan demikian, menjadi babak baru dalam pemberian layanan publik dengan memberi otoritas yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan kegiatan layanan publik agar lebih dekat dan lebih langsung kepada warga.

Aktor yang terlibat untuk layanan administratif yang monopolistik adalah pemerintah, sementara sektor privat atau sektor ketiga atau warga hanya dimungkinkan terlibat memberi atau menyelenggarakan layanan publik yang non-administratif atau bukan monopolistik seperti layanan barang dan layanan jasa (BAGAN 2.2). Barang dan jasa yang dimaksud ialah barang dan jasa publik yaitu barang dan jasa yang pengadaannya dilakukan oleh pemerintah untuk merepresentasi warga dan warga memiliki kesempatan yang setara untuk mengakses dan mempergunakannya. Oleh karena itu barang dan jasa publik sering

disebut sebagai fasilitas umum. Fasilitas umum merupakan fasilitas yang dapat dimanfaatkan dan diakses oleh seluruh warga.

Pengadaan barang dan jasa publik dilakukan oleh pemerintah dan atau bersama-sama dengan warga untuk kepentingan publik, bukan kepentingan perseorangan atau kelompok tertentu. Ada lima

BAGAN 2.2. Tipe, otoritas dan aktor dalam layanan publik



karakteristik dari barang dan jasa publik. Pertama, pengadaannya dilakukan oleh pemerintah dan atau bersama-sama dengan warga. Kedua, ditujukan untuk kebutuhan publik. Ketiga, memiliki kesempatan yang setara untuk mengakses dan memanfaatkan barang publik; sebaliknya bila unsur kesetaraan mengakses dan memanfaatkan menjadi hilang maka barang publik tersebut bergeser dan berubah menjadi barang privat. Keempat, barang dan jasa publik tidak ditransaksikan di pasar bebas; sebaliknya barang dan jasa privat biasanya ditransaksikan di pasar. Kelima, barang dan jasa publik bisa dikonsumsi oleh semua warga dan tingkat konsumsi seseorang terhadap barang publik tidak akan mengurangi ketersediaannya bagi orang lain yang juga berkepentingan untuk mengkonsumsinya. Sebaliknya, barang dan jasa privat hanya disediakan bagi dan dikonsumsi oleh orang yang mau dan mampu membayarnya dan tingkat konsumsi seseorang terhadap barang privat akan mengurangi ketersediaannya.

Jika layanan jasa administratif menjadi monopoli pemerintah maka untuk beberapa layanan barang dan jasa publik telah diserahkan kepada sektor privat dan sektor ketiga. Sebagai contoh, Sekolah dan Rumah Sakit sebagai jasa publik maupun jalan raya yang merupakan fasilitas umum, pengadaannya dan pemeliharaannya telah diserahkan ke sektor swasta. Berbeda dengan layanan barang dan jasa publik, layanan administratif yang menjadi fokus dari studi ini menjadi monopoli pemerintah. Artinya, pemberian layanan administratif hanya bisa dilakukan oleh pemerintah karena pemerintah menjadi pemegang lisensi tunggal. Warga yang menginginkan layanan administratif berupa ijin, misalnya, hanya bisa mendapatkannya dari institusi pemerintah yang memiliki otoritas untuk memberikannya.

Jadi, dari tiga jenis output layanan publik (administratif, barang dan jasa), ada yang bersifat monopoli dan ada yang bukan monopoli pemerintah (BAGAN 2.2). Layanan yang menjadi monopoli pemerintah adalah layanan administratif. Sektor privat atau bisnis (sering disebut pihak kedua) dan masyarakat atau LSM (sering disebut sektor ketiga) belum diberi otoritas untuk memberikan layanan administratif. Oleh karena itu konsumen tidak memiliki pilihan atau peluang memilih untuk mendapatkan layanan administratif terbaik. Baik atau buruk, mau atau tidak mau, suka atau tidak suka atas layanan yang diberikan oleh pemerintah, konsumen tetap harus mendapatkan layanan tersebut dari pemerintah. Untuk layanan yang bersifat monopolistik, jika warga tidak puas atas layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, maka warga tidak bisa bertindak melalui mekanisme *exit*, kecuali hanya bisa mengekspresikan ketidakpuasannya melalui mekanisme *voice*, mengekspresikan dalam cara yang sistematis preferensi mereka dan masalah-masalah yang mereka terima berkenaan dengan pemberian layanan publik.

Jadi, ciri administrasi publik dalam memberikan layanan publik adalah sebagai berikut:

1. Administrasi publik memberikan layanan bersifat lebih urgen. Urgensi layanan ini karena menyangkut kepentingan publik di semua lapisan yang tidak akan jalan jika dilakukan oleh organisasi sektor

- kedua dan ketiga. Sebagai contoh adalah lalulintas, kesehatan, keamanan, pertahanan dan semua layanan yang menyangkut kepentingan dan hajat hidup orang banyak.
2. Administrasi publik pada umumnya memberikan layanan bersifat monopoli dan semi monopoli. Contoh layanan bersifat monopoli ialah keamanan, pertahanan, peradilan dan layanan yang bersifat administratif. Administrasi publik memberikan layanan administratif seperti surat ijin, paspor, dll. Jenis dan bentuk layanan ini tidak bisa dibagikan kepada organisasi lain bukan pemerintah. Adapun layanan bersifat semi monopoli dapat diserahkan kepada organisasi lain bukan pemerintah seperti layanan pendidikan, kesehatan, perhubungan dan transportasi, dsb.
 3. Administrasi publik (dan administrator publik) memberikan layanan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perubahan, penambahan atau perluasan dan pengurangan kepada awarga pada umumnya sulit atau lambat menyesuaikan diri pada tuntutan warga.
 4. Administrasi publik dalam memberikan layanan tidak dikendalikan atau tidak tergantung pada pasar. Karena itu pemberian layanan publik tidak berdasarkan pada pertimbangan untung rugi, tetapi ditentukan oleh kewajiban dan pengabdian kepada masyarakat.
 5. Administrasi publik memberikan layanan profesional dan mementingkan kepentingan publik yang mengutamakan atau mendahulukan keadilan dan tidak memihak (Miftah Thoha. 2011: 35-36).

Aparatur Sipil Negara Sebagai Aktor Pemberi Layanan Publik

Aktor layanan publik yang tergolong sebagai aparatur sipil negara dapat digolongkan atas penyelenggara dan pelaksana. Baik dalam UU No. 25/2009 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 menjelaskan bahwa Penyelenggara Layanan Publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara,

korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan layanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan layanan publik. Sementara pelaksana layanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan layanan publik.

Penyelenggara Layanan Publik

Penyelenggara layanan publik meliputi:

- a. institusi penyelenggara negara yang terdiri dari lembaga negara dan/atau lembaga pemerintahan dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya;
- b. korporasi berupa Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya;
- c. lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya; atau
- d. badan hukum lain yang menyelenggarakan Layanan Publik dalam rangka pelaksanaan Misi Negara. Badan hukum ini meliputi:
 - a) badan hukum yang menyelenggarakan Layanan Publik berdasarkan subsidi dan/atau bantuan sejenisnya sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; atau
 - b) badan hukum yang menyelenggarakan Layanan Publik berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria atau berdasarkan izin sesuai bidang layanan bersangkutan sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan layanan. Organisasi penyelenggaraan layanan publik sebagaimana maksud di atas, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. pelaksanaan layanan;
- b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. pengelolaan informasi;

- d. pengawasan internal;
- e. penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. layanan konsultasi. (Pasal 8 UU No 25 Tahun 2009)

Penyelenggara dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan layanan publik kepada pihak lain, dengan syarat kerja sama tsb tidak menambah beban bagi masyarakat. Ketentuan-ketentuan dalam kerjasama tsb adalah:

- a. perjanjian kerja sama penyelenggaraan layanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standard layanan;
- b. penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat;
- c. tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan tanggung jawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;
- d. informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggungjawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan
- e. penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (short message service (sms)), laman (website), pos-el (e-mail), dan kotak pengaduan.

Selain kerjasama di atas, penyelenggara juga dapat melakukan kerja sama tertentu dengan pihak lain untuk menyelenggarakan layanan publik. Kerja sama tertentu merupakan kerja sama yang tidak melalui prosedur seperti yang dijelaskan diatas, dan penyelenggaraannya tidak bersifat darurat serta harus diselesaikan dalam waktu tertentu, misalnya pengamanan pada saat penerimaan tamu negara, transportasi pada masa liburan lebaran, dan pengamanan pada saat pemilihan umum. (Pasal 13 UU No 25 Tahun 2009)

Pelaksana Layanan Publik

Administrator dan manajer publik serta aparatur birokrasi yang memberikan layanan publik disebut sebagai pelaksana layanan publik atau pelayan publik (*public servant*). Tetapi walaupun layanan publik menjadi tugas pokok dan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh pemerintah namun pelaksanaannya dapat melibatkan dua *stakeholder* lainnya yaitu swasta atau organisasi bisnis (*business organization*) dan warga atau organisasi nirlaba (*non-for-profit organization*).

Bab 3

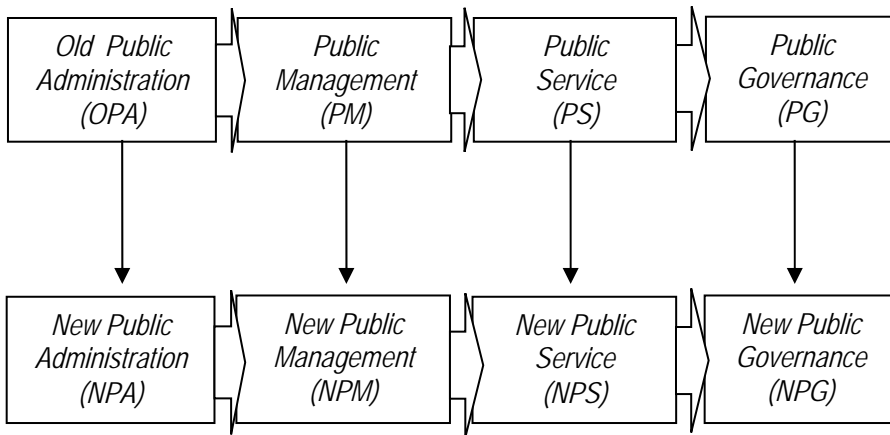
Paradigma Pelayanan Publik

Telaah literatur tentang administrasi publik (*public administration*) menunjukkan bahwa ada beberapa pendekatan dominan hingga abad 20 yang memberi corak pada teori dan praktek administrasi publik. Dan lebih dari 50 tahun lalu, konsep administrasi publik telah melampaui beberapa fase¹ sebagaimana dikemukakan oleh Stephen P. Osborne,

The argument advanced here is that public policy implementation and public services delivery have passed through three design and delivery regimes: a longer, pre-eminent one of PA, from the late nineteenth century through to the late 1970s/early 1980s; a second one, of the NPM, through to the start of the twenty-first century; and an emergent third one, of the NPG, since then. The time of the NPM has thus in fact been a relatively short-lived and transient one between the statist and bureaucratic tradition of PA and the embryonic plural and pluralist tradition of the NPG. The remainder of this chapter will first expound upon the extant natures of PA and the NPM. It will then explore the nature of public governance and the NPG before considering the new challenges that it poses for both the theory and the practice of public policy implementation and public services delivery (dalam Stephen P. Osborne, ed. 2010: 1-2).

Berdasarkan telaah pustaka, fase-fase Public Administrasion (PA) atau administrasi publik dapat dikelompokkan menjadi empat fase. Fase pertama disebut *Traditional Public Administration* (TPA) atau

BAGAN 3-1. Pelayanan publik dalam tiga model administrasi publik



Administrasi Publik Tradisional/*Old Public Administration* (OPA) atau Administrasi Publik Lama vs *New Public Administration* (NPA) atau Administrasi Publik Baru. Fase kedua disebut *Public Management* (PM) atau Manajemen Publik vs *New Public Management* (NPM) atau Manajemen Publik Baru. Fase ketiga disebut *Public Service* (PS) atau Pelayanan Publik vs *New Public Service* atau Pelayanan Publik Baru. Fase keempat adalah *Public Governance* (PG) atau Governansi Publik vs *New Public Governance* (NPG) atau Governansi Publik Baru (Bagan 3.1).

Setiap fase memberi perhatian tertentu terhadap pemberian pelayanan publik, dan untuk menjelaskan perkembangan teoretik dari pelayanan publik dalam paradigma administrasi publik, kita memetakan teori-teori untuk mana tiap artikel ditunjuk secara eksplisit atas dua perspektif yaitu perspektif manajemen atau *neo-classical economics and rational/public choice theory* dan perspektif politik. Perspektif manajemen meliputi *Public Management* dan *NPM*, sedangkan perspektif politik terdiri dari politik birokratis (*political of bureaucratic studies*) yang meliputi *Old Public Administration* dan *New Public Administration*, dan politik demokratis (*political of democratic theory*) yang meliputi *New Public Service*, *Public Governance* dan *New Public Governance*.

Pelayanan Publik dalam Perspektif Manajemen; Memosisikan Warga sebagai Kostumer

Manajemen Publik

Manajemen Publik (*Public Management*), difokuskan pada aplikasi dari prinsip-prinsip manajemen, termasuk efisiensi dalam pemanfaatan dari sumber-sumber, keefektifan, orientasi kustomer, reliance on market forces, dan sensitivitas yang semakin lebih terhadap kebutuhan publik. Itu dinamakan untuk perluasan peranan dari sektor privat dan *correspondingly*, meminimasi ukuran dari sektor publik dan domain dari administrasi publik tradisional. Itu mengharuskan untuk menggunakan prinsip-prinsip sektor privat dalam organisasi sektor publik (Cheema, dalam Rondinelli. 2006: 32).

Masuknya prinsip-prinsip dan nilai nilai manajemen publik modern dalam praktek administrasi publik mengubah praktek administrasi publik dalam wajah baru. Barzelay (1992) mencatat sembilan pergeseran fokus dalam praktek administrasi publik:

1. Dari fokus kepentingan publik menjadi pada hasil dan *citizen's value*.
2. Dari fokus efisiensi menjadi kualitas dan *value*.
3. Dari fokus administrasi menjadi produksi pelayanan.
4. Dari fokus ketaatan pada aturan menjadi pada pengendalian.
5. Dari fokus penentuan fungsi, otoritas dan struktur menjadi pada misi, pelayanan pelanggan, dan *outcomes*.
6. Dari fokus pertimbangan biaya menjadi pemberian nilai.
7. Dari fokus memaksakan tanggung jawab menjadi membangun tanggung jawab.
8. Dari fokus mengikuti aturan dan prosedur menjadi pemahaman dan penerapan norma, identifikasi dan penyelesaian masalah, serta perbaikan proses secara berkelanjutan.

9. Dari fokus pemenuhan sistem administratif menjadi pelayanan dan pengendalian, memperluas pilihan publik, mendorong tindakan kolektif, pemberian insentif, pengukuran dan analisis hasil kerja (dalam Wirman Sjafrî. 2012:168).

Dalam perspektif manajemen ditekankan *serve citizens as customers*, warga adalah kustomer yang harus diberi pelayanan berkualitas dan memuaskan. *The Management Approach* meliputi prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan, secara subsekuen, diaplikasikan kepada pemerintah. Sementara *The Public Management Approach* berhubungan dengan aplikasi dari prinsip-prinsip manajemen ke manajemen sektor publik, dihubungkan dengan penggunaan terbaik sumberdaya dalam pencarian tentang tujuan subjek untuk berubah.

Pemberian pelayanan berkualitas dan memuaskan kepada warga menjadi hal penting dalam paradigma *public management*. Itu karena kualitas telah selalu memainkan satu peranan dalam administrasi publik. Meskipun demikian makna kualitas telah berubah sepanjang waktu. Kualitas adalah keseluruhan ciri atau karakteristik produk dan jasa yang berkaitan dengan penekanannya untuk memenuhi kebutuhan tertentu (Feigenbaum, 1991 dalam Primiani dan Ariani. 2005: 183). Kualitas pelayanan digambarkan oleh Parasuraman et al., (1991) sebagai suatu bentuk dari sikap, berhubungan tetapi tidak ekuivalen dengan kepuasan, yang merupakan hasil perbandingan antara harapan (*expectation*) dengan kinerja (*performance*) (Primiani dan Ariani, 2005: 179). Beltrami membedakan tiga fase dalam evolusi kualitas di sektor publik: *quality in the sense of respect of norms and procedures; quality in the sense of effectiveness; and quality in the sense of customer satisfaction* (Beltrami, seperti dikutip oleh Löffler. 2001: 9). Menurut Patel (1994), komponen sistem kualitas meliputi:

1. kualitas pelanggan, yaitu apakah kualitas pelayanan mampu memberikan pada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang diukur dari penggunaan jasa, misalnya kepuasan pelanggan atau keluhan pelanggan;
2. kualitas profesional, yaitu apakah pelayanan mampu memenuhi kebutuhan pelanggan yang didefinisikan secara profesional, dan

apakah prosedur dan standar profesional tersebut dapat dipercaya untuk menghasilkan produk atau jasa yang diinginkan;

3. kualitas proses, desain, dan operasi proses pelayanan menggunakan sumber daya dengan cara yang paling efisien untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

Zeithaml, Parasuraman dan Berry pada tahun 1985 mengidentifikasi dimensi-dimensi kualitas pelayanan atau *service quality* (SERVQUAL) sebagai berikut:

1. Bukti fisik (*Tangibles*): penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan bahan-bahan komunikasi (seperti kartu, kop surat, dll);
2. Reliabilitas (*Reliability*): konsistensi kinerja dan sifat terpercaya. Ini berarti mampu menyampaikan layanan secara benar, memenuhi janjinya secara akurat dan andal seperti memberikan layanan sesuai dengan jadwal yang disepakati, menyimpan data secara tepat, dan membuat tagihan yang akurat;
3. Dayatanggap (*Responsiveness*): kesediaan dan kesigapan membantu, melayani dengan segera seperti ketepatan waktu layanan;
4. Kompetensi (*Competence*): penguasaan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam melayani;
5. Kesopanan (*Courtesy*): sikap ramah tamah, santun, bersahabat, respek, atensi atau perhatian;
6. Kredibilitas (*Credibility*): sikap jujur dan dapat dipercaya, serta bereputasi;
7. Keamanan (*Security*): bebas dari berbagai bahaya dan resiko, termasuk menjaga kerahasiaan;
8. Akses (*Access*): mudah dihubungi atau ditemui dan mudah melakukan kontak, fasilitas layanan mudah dijangkau, waktu antri tidak lama dan jam operasi nyaman;
9. Komunikasi (*Communication*): menyampaikan informasi dalam bahasa yang mudah dipahami, selalu mendengarkan saran dan keluhan serta keinginan atau aspirasi pelanggan, menyampaikan informasi tentang jasa yang ditawarkan, biaya layanan dan waktu serta proses penanganan;

10. Kemampuan memahami pelanggan (*understanding the customer*): berupaya melakukan usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan, member perhatian individual dan mengenal pelanggan reguler (Zeithaml, Parasuraman dan Berry. 1990:23).

Pada tahun 1988, Parasuraman dkk dalam publikasi mereka berjudul *SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality* di *Journal of Retailing*, memberi kontribusi baru terhadap dimensi-dimensi dari *SERVQUAL*, dimana mereka merangkum dimensi kualitas jasa dari yang semula 10 faktor menjadi lima faktor yaitu:

1. *Tangibles* (bukti fisik), adalah fasilitas fisik, peralatan, penampilan karyawan dalam melayani konsumen.
2. *Reliability* (reliabilitas atau keandalan), adalah kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan yang benar, tepat waktu dan dapat diandalkan.
3. *Responsiveness* (responsifitas atau dayatanggap), adalah kesediaan untuk membantu para konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat.
4. *Assurance* (jaminan), adalah kesediaan dan kesiapan karyawan untuk memberikan pelayanan.
5. *Emphaty* (empati), adalah rasa peduli, perhatian secara pribadi yang diberikan kepada konsumen.

Sampai saat ini, model *SERVQUAL* dipersepsikan sebagai model "terbaik" dan terpopuler untuk mengukur kualitas pelayanan. Tetapi *SERVQUAL* difokuskan pada proses penyampaian layanan, bukan pada hasil interaksi layanan. *SERVQUAL* digunakan untuk mengukur kualitas layanan pada sektor jasa (seperti jasa untuk sektor komersial, industrial maupun nirlaba) sehingga aplikaisnya untuk tipe jasa lainnya (termasuk untuk konteks jasa sektor publik) masih dipertanyakan. Akhirnya, *SERVQUAL* mengukur persepsi dan ekspektasi dimana skor *SERVQUAL* adalah skor persepsi dikurangi skor ekspektasi ($\text{Skor SERVQUAL} = \text{Skor Persepsi} - \text{Skor Ekspektasi}$).

Senada dengan Zeithaml, Parasuraman dan Berry, maka Kotler mengemukakan lima kriteria penentu kualitas pelayanan yaitu:

1. Keandalan (*reliability*): kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
2. Keresponsifan (*responsiveness*): kemauan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau tanggap.
3. Keyakinan (*confidence*): pengetahuan dan kesopanan serta kemampuan untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau “assurance”.
4. Empati (*empathy*): syarat untuk peduli, memberi perhatian bagi pelanggan.
5. Berwujud (*tangible*): penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel dan media komunikasi (Kotler. 1994: 561).

Sementara Lindsay dan Petrick (1997) mendefinisikan *Quality of services* dalam istilah:

1. *Time*—how much time a customer must wait
2. *Timeliness*—the extent to which a service will be performed when promised
3. *Completeness*—the extent to which all items in the order are included
4. *Courtesy*—the extent to which front-line employees greet each customer cheerfully and politely
5. *Consistency*—the extent to which services are delivered in the same fashion for every customer, and every time for the same customer
6. *Accessibility and convenience*—the extent to which service is easy to obtain
7. *Accuracy*—the extent to which the service is performed right the first time
8. *Responsiveness*—the extent to which service personnel react quickly and resolve unexpected problems (dalam Kontoghiorghes dan Gudgel. 2004: 9).

Terkait dengan usaha pemerintah untuk menjamin kualitas pelayanan publik, maka UU Pelayanan Publik merumuskan Komponen Standar Pelayanan dan Asas-asas Pelayanan Publik. Komponen standar

pelayanan diatur dalam Pasal 21 UU No 25 Tahun 2009 yang mensyaratkan agar jelas hal-hal berikut:

- a. Persyaratan, yaitu Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- b. Sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu Tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- c. Jangka waktu penyelesaian, yaitu Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- d. Biaya/tarif, yaitu Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- e. Produk pelayanan, yaitu Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- f. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- g. Kompetensi pelaksana, yaitu Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
- h. Pengawasan internal, yaitu Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- i. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, yaitu Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- j. Jumlah pelaksana, yaitu Tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
- k. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standard pelayanan.
- l. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan, yaitu Kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko, dan keragu-raguan.

- m. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Sedangkan asas-asas pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No 25 Tahun 2009 meliputi.

- a. kepentingan umum, yaitu; Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap warga berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Jadi, makna dari kualitas telah berubah sepanjang waktu. Karena itu Löffler (2001: 9) mengatakan dengan yakin bahwa tidak ada kesepakatan definisi dari kualitas. Ketidaksepakatan tentang definisi kualitas antara

BAGAN 3.2: Key drivers of satisfaction across public services



Ipsos MORI, p 16.

lain disebabkan kualitas merupakan konsep multidimensional. Bahwa kualitas adalah satu keseluruhan perangkat konsep multidimensional sehingga menunjukkan beberapa makna untuk mendefinisikan keseluruhan dari ukuran. Untuk contoh, kualitas dari *the quality of a public swimming pool* dapat dinilai pada basis dari *utility, equipment, reliability, conformance to norms, stability, friendliness of service, design* dan *perception of the product* (Garvin, seperti dikutip oleh Löffler. 2001:11).

Sementara dimensi-dimensi yang menentukan kepuasan publik atau warga juga sangat bervariasi. Ketika menjelaskan tentang *what do people want, need and expect from public services, what elements of the public service experience are most closely associated with overall satisfaction*, Ipsos MORI mengidentifikasi tujuh *key drivers of satisfaction across the public sector* (BAGAN 3.2).

1. **Delivery** – pemberi layanan memberi keluaran yang telah ia janjikan dan mengelola untuk menghadapi setiap masalah-masalah yang mungkin muncul (elemen utama: Hasil akhir, Cara servis memegang janji-janjinya, Cara service menangani setiap masalah).
2. **Timeliness** – pelayanan merespon segera kepada kontak pelanggan awal dan segera menangani isu intinya segera tanpa mengoper-opernya kepada para staff (elemen utama: Seberapa lama anda harus menunggu sebelum seseorang merespon anda pertama kali, Seberapa lama dibutuhkan waktu untuk menghadapi alasan mengapa anda mengontak mereka, Jumlah waktu anda miliki untuk bertemu dengan pelayanan sebelum seseorang bisa menghadapi alasan anda mengontak mereka).
3. **Information** – informasi yang diberikan kepada para kustomer adalah *akurat* dan *komprehensif* dan mereka tetap diberikan informasi mengenai berjalannya proses (elemen utama: Seberapa mudah untuk mengerti informasi yang diberikan, Diberikannya semua informasi yang anda butuhkan, Akurasi dari informasi yang diberikan, Cara anda tetap diberikan informasi mengenai proses yang sedang berjalan).

4. **Professionalism** – staff yang *kompeten* dan memperlakukan kustomer *secara adil* (elemen utama: seberapa kompetennya staff, seberapa adil anda diperlakukan, bagaimana cara privasi anda dilindungi, seberapa reliabel layanan tersebut).
5. **Staff attitude** – para staff *bersahabat, ramah* dan *simpatik* terhadap kebutuhan kustomer (elemen utama: Seberapa ramah para staff, Seberapa bersahabat para staff, Jumlah waktu yang diberikan staff untuk anda, Seberapa simpatis para staff terhadap kebutuhan anda).
6. **Physical environment** – apakah kantor-kantor bersih dan nyaman, dan juga penampilan para staff. Publik secara umum terpuaskan oleh tampilan tempat serta staff pelayanan. (elemen utama: Penampilan para staff, Seberapa bersih tempatnya, Seberapa nyaman tempatnya).
7. **Access**– Dibuat dari berbagai pilihan jalan yang berbeda-beda untuk mengakses pelayanan dan seberapa mudah untuk mengakses pelayanan, termasuk didalamnya jam buka pelayanan. Secara umum, orang akan merasa lebih mudah mengakses pelayanan publik. Namun, ada sedikit kurang kepuasan dengan pilihan dari berbagai macam jalan untuk mengakses pelayanan dan dengan jam buka pelayanan (elemen utama: Seberapa mudah untuk mengakses pelayanan, jam buka pelayanan, pilihan dari cara-cara yang bisa anda pilih untuk mengakses pelayanan) ((Ipsos MORI. 2010).

Manajemen Publik Baru

G. Shabbir Cheema (dalam Rondinelli. 2006: 31) berpendapat bahwa Pelayanan publik baru, melanjutkan trend-trend sebelumnya. Ia berfokus pada kemitrasn yang berorientasi pada hasil diantara sektor publik dan sektor swasta untuk menyediakan pelayanan bagi masyarakat. Prinsip utamanya adalah: (1) Fleksibilitas untuk memungkinkan para manajer menghadapi perubahan yang sedang terjadi di dalam lingkungan nasional dan juga global; (2) Pemberdayaan warga untuk mempromosikan manajemen yang lebih efisien, entrepreneurial dan berorientasi-hasil termasuk didalamnya “lebih menyetir ketimbang mendayung”; (3) Mekanisme tanggung jawab yang baru yang lebih jauh daripada

compliance mechanisms untuk mencari inovasi dan hasil daripada proses; (4) Memperkenalkan prinsip-prinsip bisnis dalam masalah-masalah publik, termasuk *out-sourcing* dan *contracting out*; (5) Mempromosikan etika profesional dalam lingkup publik; dan (6) Manajemen kinerja dan penganggaran.

Gerakan manajemen publik baru (*new public management* atau NPM) yang dipelopori “*reinventing government*” karya Osborne dan Gabler membuat pelayanan publik menjadi berkualitas yaitu “*good or better*” seperti yang diberikan oleh sektor privat (Milakovich. 2003:61). Seperti Stewardt dan Walsh mengatakan, “*The public service, it seems, can only retain legitimacy by changing the way that it is managed, or appears to be managed, to reflect ideas about what constitutes good management, which will typically be based on private sector ideas*” (Stewardt and Walsh. 1992: 500). Merespon ketidakpuasan warga yang semakin meluas, maka pemerintah di Australia, New Zealand, the United Kingdom, the United States dan negeri lain mengadopsi pendekatan baru untuk *public administration and governance reform* pada awal 1980an yang secara kolektif diketahui sebagai “*New Public Management.*” Dalam buku mereka *Reinventing Government*, yang merefleksikan dan mempengaruhi reformasi di *the United States* dan negeri-negeri lain hingga 1980an dan 1990an, David Osborne dan Ted Gaebler meringkas prinsip-prinsip dan karakteristik dari gerakan the New Public Management. Mereka menggambarkan sepuluh karakteristik dari apa yang oleh pemerintah efektif harus dilakukan:

1. *Catalytic* – governments should “steer rather than row” and see that services are provided rather than always delivering them directly;
2. *Community-empowering* in ways that encourage local groups to solve their own problems rather than dictating bureaucratic solutions;
3. *Competitive rather than monopolistic* by deregulating and privatizing those activities that could be carried out by the private sector or nongovernmental organizations more efficiently or effectively than public agencies;

4. *Mission-driven* rather than rule-bound, setting goals and allowing employees to find the best ways of meeting objectives;
5. *Results-oriented* by funding effective outcomes rather than inputs;
6. *Customer-driven* in meeting the needs of citizens rather than those of the bureaucracy;
7. *Enterprising* in earning revenues rather than just spending tax resources;
8. *Anticipatory* by investing in the prevention of problems rather than spending to solve problems after they occur;
9. *Decentralized* – working through participation and teamwork among government agencies at different levels and with groups outside of government; and;
10. *Market-oriented* in solving problems through market forces rather than larger government programmes.

Menurut Dennis A. Rondinelli, sepuluh karakteristik ini, atau mirip dengannya, menjadi *the principles for government reinvention* untuk banyak badan federal dan Negara dan pemerintah lokal di Australia, Canada, New Zealand, Portugal, the United Kingdom, the United States dan negeri-negeri lain hingga tahun 1990an². Oleh karena itu penyebaran dari NPM, dari akhir tahun 1970 dan selanjutnya, telah melihat perkembangan dari perubahan baru implementasi kebijakan publik dan pengantaran pelayanan publik. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, hal ini menguatkan superioritas dari teknik manajerial sektor swasta diatas Oublic Administration (PA), dengan asumsi bahwa aplikasi dari teknik-teknik tersebut untuk pemberian pelayanan publik bisa secara otomatis mengarah pada pengembangan-pengembangan dalam efisiensi dan efektifitas dari pelayanan-pelayanan ini (Thatcher 1995). Elemen-elemen kunci dari NPM bisa dirangkum sebagai:

- Perhatian kepada pelajaran-pelajaran dari manajemen sektor swasta;
- Pertumbuhan baik dari interaksi “manajemen” – dalam makna dirinya sendiri dan bukan sebagai cabang dari profesionalisme – dan dalam ‘arms length’ organisasi dimana implementasi kebijakan secara organisasional diberi jarak dari pembuat keputusan (sebagai mana

berlawanan dengan pemberian jarak “interpersonal” dari pembagian administrasi kebijakan didalam Administrasi Publik);

- Fokus pada kepemimpinan entrepreneurial didalam organisasi pelayanan publik;
- Penekanan pada kontrol input dan output serta evaluasi dan pada manajemen kinerja serta audit;
- Pemecahan pelayanan publik kepada unit-unit mereka yang paling mendasar dan sebuah fokus pada manajemen biaya mereka, serta
- Setidaknya di dalam regio Anglo-Amerika dan Australia/New Zealand, pertumbuhan dari penggunaan pasar, kompetisi dan kontrak untuk alokasi sumber daya dan pemberian pelayanan di dalam pelayanan publik.

Dalam komunitas penelitian, hal ini mengarah pada sebuah fokus manajemen pelayanan publik dan organisasi pelayanan publik sebagai lingkup yang berbeda dari proses kebijakan publik – kebijakan publik yang berasal dari administrasi publik. Pada level praktikal, ia mengarah pada evolusi dari manajemen sebagai peran dan fungsi koheren dan terlegitimasi didalam organisasi pelayanan publik, kontras dengan (dan sering kali berkonflik dengan) pengelompokan profesional yang tradisional didalam organisasi pelayanan publik. Bertahun-tahun setelah pertikaian dalam wilayah implementasi-implementasi kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik dengan Administrasi Publik, meski, sifat dan/atau kesuksesan dari NPM telah dipertanyakan (lihat McLaughlin et al. 2002 for an overview of these critiques). Kritik telah dikemukakan bahwa:

- NPM bukanlah sebuah fenomena, atau paradigma, tetapi merupakan suatu kumpulan dari beberapa, - dan mempunyai sejumlah persona yang berbeda-beda, bergantung pada audiens, termasuk ideologik, manajerial dan persona diorientasi penelitian;
- Geografi yang dipengaruhi NPM terbatas pada Anglo-Amerika, Australasia dan (beberapa) arena Skandinavia sedangkan PA terus menetap dominan di tempat lainnya;
- Hakekat dari NPM itu sendiri juga bervariasi secara geografis – seperti, contohnya, variasi di antara Britania Raya dan Amerika

sebenarnya cukup berbeda satu sama lain dalam hal fokus dan lokusnya;

- Pada kenyataannya, NPM sederhananya merupakan subbagian dari PA yang telah dibatasi dalam impactnya oleh dengan kurangnya basis teoritis yang nyata dan *conceptual rigor*
- Keuntungan dari NPM adalah parsial dan teruji;
- Perihal bahwa NPM pernah dianggap sebagai “bencana yang akan terjadi” dan merupakan paradigma yang gagal. Secara serupa, dalam buku teks yang didedikasikan untuk membahas hal ini, bisa ditemukan bahwa NPM diadvokasi dan juga di kritik.

NPM telah dikritisi habis-habisan oleh karena fokus intraorganisasionalnya dalam dunia yang semakin plural dan juga oleh karena kekekatannya/kedekatannya dengan aplikasi dari teknik-teknik sektor-swasta yang telah ketinggalan jaman dengan implementasi kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik – dan dihadapan bukti tentang tidak aplikabelnya mereka. Sebagai pembanding, NPM adalah anak dari ekonomi neo-klasik dan secara khusus teori rasional/pilihan publik. Ia berhubungan dengan negara yang terbagi-bagi, dimana pembuatan dan implementasi kebijakan setidaknya diartikulasi dan dilepaskan sebagian, dan dimana implementasi itu melalui kumpulan dari unit pelayanan independen, idealnya dalam kompetisi satu sama lain. Peran kunci dari negara disini adalah regulasi, seringkali didalam konteks *principal-agent*.

The New Public Management Approach menekankan pada pemberian pelayanan berkualitas tinggi (*high quality services*) kepada warga, meningkatkan otonomi pejabat-pejabat, pemberian imbalan berdasarkan pada kinerja, penyediaan mekanisme dukungan manusia dan teknologi untuk memfasilitasi pencapaian target kinerja and the encouragement kompetisi diantara sektor publik seperti halnya antara sektor publik dan privat untuk meningkatkan standard kinerja.

NPM mengklaim membuat pemerintah berpusat pada customer dan karena itu lebih responsive dalam pemberian layanan (Richard C. Bo; Gary S. Marshall; Bj. Reed; Christine M. Reed, 2001: 612). Dalam merespon kepada ketidakpuasan warga yang tersebar luas, pemerintah di

Australia, New Zealand, the United Kingdom, the United States dan Negara-negara lainnya mengadopsi pendekatan baru untuk administrasi dan reformasi governansi dalam awal tahun 1980an yang secara kolektif dikenal sebagai “*New Public Management.*” Dalam buku mereka *Reinventing Government*, yang direfleksikan dan dipengaruhi reformasi di United States dan Negara-negara lain hingga 1980an dan 1990an, David Osborne dan Ted Gaebler meringkas *the principles and characteristics of the New Public 10 Organization for Economic Cooperation and Development*, “*Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management* (Dennis A. Rondinelli, dalam John D. Montgomery and Nathan Glazer (eds.). 2002: 345-371).

NPM merupakan salah satu perspektif administrasi publik kontemporer yang berkembang dan dikembangkan dalam era desentralisasi, devolusi dan modernisasi pemberian pelayanan publik sehingga dapat digunakan untuk menjelaskan pelayanan publik yang berkualitas dan memuaskan. Menurut Denhardt dan Denhrdt (2003:28-29), perspektif manajemen publik baru dalam pelayanan publik didasarkan pada teori ekonomi, kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu, yang dilayani adalah pelanggan, birokrasi publik bertanggung jawab kepada pelanggan, bentuk akuntabilitas adalah kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan dan peran pemerintah adalah mengarahkan (*steering*).

Manajemen publik baru menjelaskan bahwa pelayanan publik berkualitas dan memuaskan hanya dapat diwujudkan jika pelayanan publik direformasi dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) yang tidak produktif, tidak efisien dan boros dengan kualitas rendah ke model NPM seperti “*reinventing the government*” atau “*entrepreneurial government*” (Osborne dan Gaebler. 1996). Sebab menurut teori ini manajemen sektor publik akan lebih baik jika mengadopsi beberapa praktek manajemen sektor swasta yang lebih fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Osborne dan Gaebler (1996) melalui pengaruh *Reinventing the Government* mereka mengadopsi secara luas dari alat sektor privat untuk mereinvent kerja sektor publik

dan agensi. Pusat dari filosofinya adalah perlunya untuk melayani kustomer seperti halnya sektor privat. Sepuluh karakteristik, atau beberapa diantaranya, menjadi the principles for government reinvention untuk banyak agensi federal, negara dan pemerintah daerah di Australia, Kanada, New Zealand, Portugal, the United Kingdom, the United States dan negara-negara lain 1990an, termasuk reformasi sektor publik di Malaysia yang dimulai sejak tahun 1990-an. (Rondinelli dalam Rondinelli. 2007: 4-5). “*Public-Private Partnership, Privatization, Outsourcing, and Online Public Services*” adalah beberapa contoh dari berbagai praktek-praktek dan pendekatan yang diperkenalkan pada semua level dari pemerintahan untuk re-engineer sector public (Abdullah dan Kalianan. 2008: 88).

Oleh karena itu penerapan NPM dipandang sebagai reformasi administrasi dan manajemen publik yang kaku dan birokratis dan mengubah peran pemerintah dan hubungan pemerintah-warga. Kebutuhan NPM dalam organisasi sektor publik adalah agar sektor publik dapat menghasilkan produk dan pelayanan yang memiliki kualitas minimal sama dengan yang dihasilkan dan diberikan oleh sektor swasta.

NPM memiliki orientasi untuk meningkatkan pelayanan publik yang efisien dan efektif dan menekankan hubungan prinsipal-agensi daripada hubungan patron-klien. Konsep ini sangat jelas dalam pemikiran Osborne dan Gaebler (1996) yang dituangkan dalam “*Reinventing Government*“. Dalam “*Reinventing Government*“, Osborne dan Gaebler mengemukakan sepuluh prinsip-prinsip dari pemerintahan yang memiliki semangat wirausaha menggantikan semangat birokratis (TABEL 3.1). Tiga diantaranya secara langsung berhubungan dengan pemberian pelayanan publik (Osborne dan Gaebler. 1996).

Pertama, pemerintahan katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah daerah harus memberikan beragam pelayanan publik, tetapi mereka tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya. Pemerintah daerah sebaiknya memfokuskan pada mengarahkan, secara aktif mereka membuat lebih banyak keputusan yang menjadi kebijakan. Mereka menggerakkan lebih banyak lembaga sosial dan ekonomi. Sebagian bahkan lebih banyak

mengatur. Ketimbang merekrut lebih banyak pegawai negeri, mereka memastikan lembaga lain akan memberikan pelayanan dan memenuhi kebutuhan warga. Sebaliknya, jika pemerintah asyik dengan pemberian pelayanan, yang sesungguhnya dapat diberikan oleh pihak ketiga, maka mereka sering melepaskan fungsi mengarahkan yang sesungguhnya menjadi fungsi utama pemerintah.

TABEL 3-1. Semangat birokratis vs wirausaha dalam pelayanan publik

<i>Birokratis/OPA</i>	<i>Wirausaha/NPM</i>
1. Mengayuh	1. Mengarahkan
2. Melayani	2. Memberi wewenang
3. Monopoli	3. Kompetisi
4. Digerakkan oleh peraturan	4. Digerakkan oleh misi
5. Membiayai masukan	5. Membiayai hasil
6. Memenuhi kebutuhan birokrasi	6. Memenuhi kebutuhan warga
7. Membelanjakan	7. Menghasilkan
8. Mengobati	8. Mencegah
9. Sentralisasi/Hirarki	9. Desentralisasi/Partisipasi
10. Perubahan melalui intervensi pemerintah	10. Perubahan melalui pasar
11. Memerintah	11. Mendengarkan

Sumber: Berdasarkan Osborne & Gaebler. 1992.

Jadi gerakan “*reinventing government*” seperti dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler membuat pelayanan publik menjadi “*good or better*” seperti yang diberikan oleh sektor privat (Milakovich. 2003:61). “*The public service, it seems, can only retain legitimacy by changing the way that it is managed, or appears to be managed, to reflect ideas about what constitutes good management, which will typically be based on private sector ideas*” (Stewardt and Walsh. 1992: 500).

Sejalan dengan gerakan “*reinventing government*”, menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan berbagai pelayanan publik tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya. Produksi pelayanan publik diserahkan kepada pihak swasta dan atau sektor ketiga (LSM atau organisasi *nonprofit* lain). Produksi

pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah daerah hanya untuk pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak bukan pemerintah. Osborne dan Gaebler (1996:41) menganjurkan untuk memisahkan “mengarahkan“ dari “mengayuh“ atau memberikan pelayanan. Upaya mengarahkan membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan kemungkinan serta mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya mengayuh atau memberi pelayanan membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

Kedua, pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Menurut Osborne dan Gabeler (1996), peraturan memang dibutuhkan untuk menjalankan sebuah organisasi terutama untuk mengontrol perilaku. Peraturan digunakan untuk mencegah terjadinya hal-hal buruk. Namun peraturan-peraturan itupun ternyata dapat mencegah terjadinya hal-hal yang baik. Peraturan bisa menjadi hambatan terhadap apa yang anda dapat dan tidak dapat lakukan, tetapi ia mengurangi kedwihartian dan meningkatkan keseragaman tindakan (Robbins. 1994:340). Peraturan itu menyebabkan pemerintah bergerak lambat seperti siput. Juga membuat pemerintah tidak berdaya dalam merespon lingkungan yang berubah dengan cepat, dan menyebabkan terciptanya waktu dan usaha yang sia-sia di dalam struktur organisasinya. Sebaliknya, organisasi yang digerakkan oleh misi memberi kebebasan kepada para karyawannya dalam mencapai misi organisasi dengan metode paling efektif yang dapat mereka temukan. Menurut Osborne dan Gaebler (1996:133-134), ditemukan keunggulan nyata dari organisasi yang digerakkan oleh misi dibandingkan dengan organisasi yang digerakkan oleh peraturan sebagai berikut:

1. lebih efisien .
2. lebih efektif: mereka mendatangkan hasil yang lebih baik.
3. lebih inovatif.
4. lebih fleksibel.
5. lebih semangat.

Ketiga, pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Jika pemerintahan berorientasi pelanggan maka kualitas pelayanan publik semakin baik dan jika kualitas pelayanan publik baik maka kepuasan warga atas pelayanan publik juga akan semakin meningkat sehingga kepercayaan warga kepada birokrat pemerintah bisa dibangun kembali sehingga pemerintah akan bisa memperoleh kembali legitimasi publik. Menurut Osborne dan Gaebler (1996: 2208-210), beberapa keunggulan dari sistem manajemen pelayanan yang berorientasi pada pelanggan adalah sebagai berikut:

1. Sistem yang berorientasi pada pelanggan memaksa pemberi jasa untuk dapat bertanggung jawab kepada pelanggannya.
2. Sistem yang berorientasi pada pelanggan mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa.
3. Sistem yang berorientasi pada pelanggan merangsang lebih banyak inovasi.
4. Sistem yang berorientasi pada pelanggan memberi kesempatan kepada orang untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan.
5. Sistem yang berorientasi pada pelanggan pemborosannya lebih sedikit, karena pasokan disesuaikan dengan permintaan.
6. Sistem yang berorientasi pada pelanggan mendorong pelanggan untuk membuat pilihan, dan mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen.
7. Sistem yang berorientasi pada pelanggan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

Jadi, dalam perspektif *NPM*, upaya untuk meningkatkan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dan birokratnya dilakukan dengan mengadopsi pendekatan yang dipakai sektor swasta. Salah satu pendekatan tersebut adalah fokus pada pelayanan kustomer. Pandangan yang diadopsi oleh penganut pendekatan *NPM* ini mengembangkan gagasan tentang warga sebagai customer seperti halnya di sektor swasta. Jargon yang dipakai oleh para penganut aliran *NPM* ini adalah “*providing customer services equal to the best in business*” (Gore seperti dikutip Denhardt dan Denhardt. 2003:58). Oleh karena itu fokus utama perbaikan pelayanan publik yang diberikan oleh birokrat pemerintah

daerah yang dilakukan oleh pemerintah selama ini ialah dengan menyusun standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan prima terhadap *customer*. Dan pelayanan yang berfokus pada pengguna dengan menetapkan berbagai standar pelayanan telah diakui secara luas berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik baik yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Purwanto. 2005:187).

Pelayanan Publik dalam Perspektif Politik: Memosisikan Warga sebagai *Citizen*

Untuk meningkatkan pelayanan publik maka hal yang perlu dilakukan ialah mentransformasi manajemen pelayanan publik dengan melakukan “*the separation of the political process from the management process*”³. Terkait dengan *the separation of the political process from the management process*, John Stewardt dan Kieron Walsh (1992: 500) memberi contoh di bidang pelayanan kesehatan sebagai berikut. Dalam otoritas pemerintahan lokal, pelayanan kesehatan nasional dan di dalam pemerintahan sentral, kontrol politis telah dilakukan secara tradisional secara langsung melewati hierarki-hierarki yang bertanggung jawab terhadap para komite dan kementerian. Satu tema perubahan dalam manajemen pelayanan publik adalah dicobanya untuk memisahkan pembuatan kebijaksanaan dengan proses politik dari proses manajemen itu sendiri. Sehingga dalam reorganisasi dari pelayanan kesehatan nasional, kontrol nasional dilakukan melalui dua badan yang terpisah dalam *Policy Board* dan *Management Board*. National Health System (NHS) akan terus dibiayai oleh pemerintah sebagian besar diambil dari pendapatan pajak. Kementerian harus akuntabel terhadap parlemen dan publik untuk mempergunakan uang dalam jumlah sebesar ini. Akuntabilitas semacam itu tidak melulu berarti bahwa kementerian harus diikutsertakan dalam keputusan operasional. Kontrasnya, keputusan-keputusan ini harus diambil secara lokal oleh unit-unit operasional dengan kementerian bertanggung jawab dalam kebijakan dan strategi.

Manajemen sentral dari NHS harus merefleksikan pembagian divisi pertanggung jawaban ini. Pemerintah akan memberikan proposal bahwa tanggung jawab untuk strategi adalah milik NHS Policy Board yang dikepalai oleh Sekretaris Negara bagian Kesehatan.

John Stewardt dan Kieron Walsh (1992: 500) juga berpendapat perlu perubahan dalam *the management of public services* dimana “*The emphasis in the restructuring of the management of public services has been increasingly placed, both by the government and opposition, on strengthening the position of the public as customer or as citizen in public services*” Oleh karena itu perbedaan penting dari perspektif politik atas pelayanan publik ialah memposisikan warga tidak hanya sebagai *customer*, tetapi *citizen* sebagai pemilik kedaulatan yang berposisi sebagai *shareholders*.

Old Public Administration vs New Public Administration

Old Public Administration

Administrasi publik pada fase pertama disebut *Old Public Administration* (OPA). Tentang fase ini, G. Shabbir Cheema menjelaskan sebagai berikut:

Over the past 50 years, the concept of public administration has gone through four phases. Historically, public administration was perceived to be a set of state structures, institutions, and processes. It was characterized, among other features, by hierarchy, continuity, impartiality, standardization, legal-rational authority, and professionalism. It was expected to provide human security and protection of property, establish and enforce societal standards, and sustain the rule of law, among other functions. Yet, in practice, traditional public administration was severely criticized in the 1970s for red tape, slowness, paternalism vis-à-

vis citizens, wasting resources, and a greater focus on processes and procedures rather than results (dalam Dennis A. Rondinelli. 2006: 32).

Fase ini juga disebut *The Public Bureaucracy Approach*, yang menerapkan konsep birokrasi ke aktivitas Negara. Penekanannya adalah pada politik dari birokrasi dan/atau ekspertise. Negara dilihat sebagai organisasi yang sangat secara jelas merefleksikan fenomena yang dilabelkan birokrasi. Oleh karena itu rasional jika pada era ini dikemukakan bahwa elemen kunci dari Administrasi Publik didefinisikan sebagai⁴:

- *the dominance of the ‘rule of law’;*
- *a focus on administering set rules and guidelines;*
- *a central role for the bureaucracy in policy making and implementation;*
- *the ‘politics – administration’ split within public organizations;*
- *a commitment to incremental budgeting;*
- *the hegemony of the professional in the service delivery system (Osborne. 2006: 378; Osborne. 2010: 2)*

Administrasi publik tradisional yang disebut sebagai administrasi publik birokratis berkembang dalam pemerintahan sentralisasi atau *centralistic – authoritarian regime* sehingga pelayanan publik berlangsung secara sentralistis. Pelayanan publik sangat tergantung pada pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah. Sejalan dengan ini maka dalam pendekatan ini “*Bureaucratic administration, assumes that there will and should be a single dominant center of power because the more power is unified and directed from a single center the more responsible and efficient it will become (Lee. 2003:18-19).*

Dalam tradisi administratif (*administrative traditions*) ada empat tradisi intelektual tentang administrasi publik tradisional: Hamiltonian tradition, Jeffersonian tradition, Madisonian tradition, Wilsonian tradition (TABEL 3-2). Tentang empat tradisi intelektual tersebut, dijelaskan oleh Kettl sebagai berikut,

a Hamiltonian tradition that seeks an effective government, that promotes top-down government, and that favors a strong executive; a Jeffersonian tradition that celebrates America's agrarian roots, that promotes bottom-up government, and that seeks a weak executive; a Madisonian tradition that tries to balance political power among competing forces; and Wilsonian tradition that prefers to concentrate administrative power in hierarchically structured organizations (Kettl. 2002: 29).

TABEL 3-2 Administrative Ideas in the American Political Tradition

	<i>Wilsonian Bureaucracy-centered</i>	<i>Madisonian Balance-of-power-centered</i>
Hamiltonian Strong-executive/ Top-down	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centered on executive 2. Principle: strong executive function 3. Top-down accountability 4. Hierarchical authority 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centered on non-bureaucratic institutions 2. Principle: separations of power 3. Focus on political power 4. Top-down accountability
Jeffersonian Weak-executive/ Bottom-up	<ol style="list-style-type: none"> 5. Centered on local control 6. Principle: weak executive with devolved power 7. Bottom-up accountability 8. Responsiveness to citizens 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Centered on non-bureaucratic institutions 6. Principle: federalism 7. Focus on local local control 8. Bottom-up responsiveness

Sumber: Donald F. Kettl. 2002:44.

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003:28-29), perspektif administrasi publik tradisional tentang pelayanan publik didasarkan pada teori politik, kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan tercantum dalam aturan, yang dilayani adalah klien dan pemilih, birokrasi publik bertanggung jawab kepada klien dan pemilih, bentuk akuntabilitas menurut hirarkhi administratif, dan peran pemerintah sebagai pengayuh (*rowing*). Jadi tampak dengan jelas bahwa

dalam administrasi publik birokratis, administrator dan birokrat publik cenderung menjadi agen utama dan dominan dalam formulasi dan implementasi fungsi-fungsi administratif termasuk dalam *policy administration*⁵ pada umumnya dan penyelenggaraan pelayanan publik pada khususnya. Tetapi keputusan-keputusan birokrasi dan tindakan penyelenggaraan pelayanan publik tidak dapat dikontrol oleh warga baik secara langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu administrasi publik birokratis cenderung *stateness* atau *maximal state* (kemudian disebut sebagai *administrative state*) karena menekankan pendekatan *state-centered, shareholder concept, government in focus*. Administrasi birokratis (atau *old public administration*) yang menekankan fokus internal atau *government in focus* yaitu pada apa yang terjadi dalam birokrasi publik, sedikit atau hampir tidak ada perhatian pada kepentingan, aspirasi, dan tuntutan publik. Administrasi dilihat sebagai satu sistem mekanistik dan instrumental yang dirancang untuk melaksanakan maksud keputusan dari pejabat publik yang dipilih dengan sikap tunduk (Gawthrop. 1998:15).

Dalam administrasi birokratis akan senantiasa ada pusat kekuasaan yang dominan; suatu masyarakat akan dikendalikan oleh pusat kekuasaan tunggal itu melalui keputusan-keputusan yang dibuat secara terpusat dan semakin dipersatukan dan diarahkan kekuasaan itu dari pusat yang tunggal maka ia akan semakin tanggap; kesempurnaan dalam tatanan-tatanan hirarki dari kepegawaian negara yang secara profesional terlatih memberikan kondisi-kondisi struktural yang perlu untuk administrasi yang “baik”; dan kesempurnaan administrasi yang “baik” merupakan suatu kondisi yang diperlukan untuk modernitas dalam peradaban manusia dan untuk kemajuan kesejahteraan manusia (Ostrom. 1973 : 28-29).

New Public Administration

Paradigma New Public Administration menekankan *public administrations are a vehicle for expressing the values and preferences of citizens, communities, and society as a whole* (Jocelyne Bourgon. p.1). Ada empat arah baru dari NPA, yaitu arah NPA theory: citizenship, arah NPA theory: the public interest, arah NPA theory: implementation of public policy, arah NPA theory: public policy (lihat BAGAN 3.2, 3.3, 3.4 dan 3.5).

Old Public Service vs New Public Service⁶

The Old Public Service

Old Public Service (OPS) atau *Traditional Public Service (TPS)* merupakan sebuah produk pemerintahan era-industri, yang tersusun oleh pekerja pemerintahan yang melaksanakan fungsinya dalam

Bagan 3.2 Towards a “New” Public Administration theory: citizenship

Factors	From	Towards
Citizens	Legal being	→ Political being
Citizenship	Equal bearer of rights	→ Member of a social and political community including rights and responsibilities
Role of government	Representing citizen's interests	→ Promoting citizenship, public discussion and public integration

Bagan 3.3 Towards a New Public Administration theory: the public interest

Factors	From	Towards
Public interest	The aggregation of individual interests	→ The common (or shared) interests of citizens
	The interplay of special interests	
Role of government	To express the public will	→ To articulate and realize the public interest

Sumber: Jocelyne Bourgon, p.17

birokrasi hierarkis tersentralisasi sesuai dengan *standard Operating Procedures* standar. Kerahasiaan mereka terbatas oleh posisi mereka di rantai kepemimpinan vertikal dan mereka akuntabel terhadap superior mereka.

Para pejabat dipilih menentukan kebijakan publik, mendefinisikan kepentingan publik, dan memonitor program manajemen. Kekuasaan mengalir dari atas ke bawah, pelayanan disediakan langsung kepada warga, kontrol atau regulasi terpusat pada pemerintah, peran-peran staff jelas, dan keterampilan-keterampilan terspesialisasi. Perlindungan pelayanan masyarakat diberikan kepada pekerja permanen yang mana gaji dan keuntungannya datang secara langsung dari pemerintah.

Bagan 3.4 Towards a New Public Administration theory: implementation of public policy

Factors	From		Towards
Policy and implementation	Separation	→	Integration
Guiding principles	Compliance	→	Results within the law
Exercise of discretion	Rule based	→	Constrained by accountability
Criteria of success	Output	→	Outcome
Citizens	Non-interference	→	Participation/co-production

Bagan 3.5 Towards a New Public Administration theory: public policy

Factors	From		Towards
Policy/Administration interface	Separation	→	Interaction
Public policy	The result of political decision process	→	The result of multiple interactions
Citizens' role	Compliance	→	Engagement
Role of government	Legislation	→	Deliberation

Presiden Bill Clinton memproklamasikan di pertengahan 90-an bahwa “era dari pemerintah yang besar telah berakhir”

Pernyataan ini tetap akurat dalam makna desentralisasi dari monolit birokrasi yang digunakan untuk mengkarakterisasi pelayanan masyarakat dan mengurangi persentase dari tenaga kerja Amerika yang dipekerjakan langsung oleh pemerintahan federal. Tenaga kerja publik di tahun 2007 terdiri dari sekitar 17.6 juta karyawan, telah turun dari 18.4 juta di tahun 1990. Pengurangan baik aktivitas militer paska perang dingin dan kampanye “menemukan kembali pemerintahan” oleh Clinton-Gore menghasilkan sebuah pengurangan sekitar 500,000 pelayan masyarakat di tingkat federal. Ketika dianalisa dalam masa yang berbeda, ternyata, mantra sebelum 9 Nopember, “masa pemerintahan yang besar telah berakhir” secara jelas berakhir.

Paul C. Light, menulis untuk Brookings Institute, sebagai contoh, merujuk pada “penebalan” (“*thickening*”) dari birokrasi federal, dan penambahan dari “tinggi” dan “lebar: birokrasi departemen sebagai hasil dari pengenalan manajemen karir dan posisi politis di lapisan atas birokrasi pemerintahan oleh administrasi Bush. Dia juga berargumentasi bahwa, meski penurunan dari jumlah mereka yang secara langsung dipekerjakan oleh pemerintahan U.S, ia memiliki “tenaga kerja besar yang tersembunyi” sejak 1990, yang berasal dari peningkatan yang signifikan dalam kontrak dan *grant* federal. Hasilnya adalah, “pemerintah sekarang bertumbuh, hampir semuanya di pekerjaan di luar budget yang tidak terlihat oleh publik Amerika di budget federal dan dokumen yang menghitung jumlah pekerja”. Jelas sekali, bahwa jangkauan dari pemerintahan US terus tumbuh meski jumlah dari pelayanan sipil federal berkurang, karena sektor publik terus memberikan pelayanan yang ekstensif menggunakan pemerintahan dengan “*reinvention, network* dan *market*”

Sementara itu, pemerintahan lokal terus bertumbuh ketika mereka secara langsung menyewa lebih banyak karyawan, menciptakan *single-purpose entities* untuk menyediakan layanan khusus seperti air dan limbah, dan peningkatan dari jumlah *contracting* dan *networking*. Kontrak pelayanan publik paling sering digunakan dalam pelayanan seperti pengumpulan limbah, pemeliharaan bangunan, pembayaran rekening, pemrosesan data, pelayanan kesehatan dan medis, serta

pembersihan dan perbaikan jalan. Banyak kontrak pemerintahan untuk pelayanan-pelayanan tersebut dinegosiasikan dengan organisasi nonprofit, yang mana total karyawan yang dibayar US pada tahun 2001 mencapai 9.5 persen, meningkat dari 7.3 persen di tahun 1977; banyak pelayanan lain dikontrakkan ke luar ke sektor swasta. Sehingga, saat sumber dari penyediaan layanan pemerintahan telah berubah, tingkat dari keterlibatan pemerintahan tidak berubah.

Beberapa pihak memandang pergeseran ke *outsource services* merupakan sebuah kesempatan, namun bagi yang lain hal ini merupakan ancaman. Hal ini merupakan kesempatan bagi mereka yang menginginkan pemerintahan untuk beroperasi lebih seeperti bisnis yang menjanjikan untuk efektif biaya serta sadar kualitas. Hal ini merupakan ancaman bagi mereka pegawai publik yang tidak yakin bahwa pemerintah bisa dijalankan seperti bisnis dan takut kehilangan pekerjaan serta penurunan kualitas pelayanan. Karena pegawai pemerintahan lebih mungkin membuat serikat pekerja dibandingkan lawan sektor swasta mereka (38 persen vs 9 persen), maka oposisi dari pekerja terhadap restrukturisasi bersama dengan garis korporasi bukanlah suatu hal yang mengejutkan. Lingkungan tawar-menawar paska-serikat seperti yang dilansir oleh Leicht dan Fennell (2001) jelas lebih deskriptif dalam lingkungan kerja sektor swasta dibandingkan sektor publik.

Disaat pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah terus menyediakan secara langsung beberapa barang dan pelayanan oleh pelayan sipil, dan akan terus melakukan hal tersebut sampai masa depan yang bisa terlihat, hal ini berubah secara cepat. David Walker, *Comptroller General U.S.*, mempercayai bahwa, “Pemerintahan berada di atas “platform yang sedang terbakar” dan cara melakukan bisnis yang status-quo tidak dapat diterima” (dikutip dari Keene 2003, 15). Persepsi ini adalah bahwa cara yang lama tidak lagi mampu mengatasi tugas-tugas baru yang memaksa aktor-aktor baru yang menggunakan instrumen-instrumen aksi sipil baru untuk muncul demi memenuhi kebutuhan warga. Ini memaksa kita untuk memikirkan ulang peran, komposisi dan agenda manajemen dari pemerintah, begitu pula definisi yang lebih realistik mengenai pelayanan publik yang baru. Masa depan telah

mewanti-wanti bahwa peran pemerintah akan semakin kecil, sektor non-profit akan membesar, dan peningkatan kemitraan antara publik dan swasta melalui hubungan kontrak dengan bisnis dan non profit.

New Public Service

New Public Service (NPS) mempunyai set pembeda tentang penentu karakteristik yang lebih cocok ke ekonomi berbasis layanan pascaindustrial. Hierarki vertikal masa kini memberikan jalan bagi jejaring horizontal, birokrasi yang "digepengkan", dan struktur kepemimpinan yang terbagi-bagi. Kepentingan publik diidentifikasi dan dikejar secara kolaboratif melalui dialog dengan stakeholder yang relevan, yaitu, semua yang mempunyai kepentingan dalam akibat dari suatu kebijakan publik. Pejabat administrasi yang diberdayakan masih mempunyai kebebasan dalam bertindak meskipun terbatas, tetapi mereka tetap akuntabel pada warga melalui pemimpin politik terpilih dan supervisi administratif. Batasan tugas karyawan adalah fleksibel dan set keterampilan bebas. Transisi dari gaya penyediaan pelayanan yang lama ke yang baru telah merubah peran dari sektor publik, "menekankan pada kolaborasi dan pembolehan dibanding hierarki dan kontrol" (Salamon 2002, vii)

Sistem yang baru telah dirujuk sebagai "kepemerintahan yang baru" (*the new governance*), "pemerintahan pihak ke tiga" (*third-party government*), "pemerintahan oleh proksi" (*government by proxy*), "pemerintahan tidak langsung" (*indirect government*) dan bahkan "akhir dari pemerintahan yang kita ketahui". Meski lebih sedikit dari mereka yang mengatur pelayanan publik langsung adalah pegawai pemerintahan, George Frederickson (2003, 11) mengobservasi bahwa mereka yang bertindak untuk negara adalah "berjubahkan kepentingan publik" dan "tertutupi oleh tujuan publik". Tantangan manajerial yang ditampilkan oleh perubahan-perubahan ini adalah substansial dan keduanya mirip sekaligus berbeda dari yang dihadapi pada awalnya. Mereka adalah serupa dalam artian bahwa banyak nilai-nilai dominan dari era yang lebih awal - efisiensi, ekonomi, keadilan dan kinerja - tetap terus merupakan

hal yang penting, bersama dengan penekanan yang baru pada nilai-nilai yang diasosiasikan dengan kewarganegaraan, kepentingan publik, etika, transparansi dan nilai akuntabilitas publik yang luas, keadilan dan responsifitas.

Tantangannya adalah perbedaan dalam produksi dan pemberian dari barang dan jasa terjadi peningkatan yang mengikutsertakan dua buah arus: (1). Pemerintah sebagai penyedia langsung dan (2). pemberian oleh mereka yang beraksi "tidak langsung" sebagai perpanjangan tangan pemerintah. Oficial publik mempunyai pengalaman dengan pemberian langsung, tapi harus beradaptasi cepat kepada permintaan akan pemerintahan yang tidak langsung. Sebagai mana birokrasi pemerintah reinvent dirinya sendiri dan berbagi provisi jasa dengan banyak agen-agen, kelompok nonprofit dan organisasi komersial, semakin berkurang penekanan pada pentingnya mengikuti aturan dan lebih pada kinerja serta produktifitas. Transisi dari pembuatan keputusan "perintah dan kontrol" yang berdasarkan pada struktur otoritas hierarkis ke arah hubungan tidak langsung seperti jaring-jaring, memerlukan sebuah set keterampilan manajerial yang baru : kemampuan untuk membangun hubungan network dan partner publik dengan swasta, menulis kontrak, mengawasi pemberi layanan, bersaing demi sumberdaya yang terbatas, menghemat biaya tanpa mengganggu produktifitas, membagi-bagi dana dan audit keuangan, mengukur dan meriview kinerja, dan menguasai teknis-teknis dan implikasi legal dari penerimaan tenaga kerja yang baru serta skema gaji.

Kettl (2002) menyederhanakan 5 skill yang butuh diberi perhatian khusus saat memajemen program-program tidak langsung: membuat tujuan, negosiasi, komunikasi, manajemen finansial, dan membangun jembatan (relasi). Peralatan baru yang akan menjadi lebih umum sebagai hasil dari meningkatnya "batasan yang tidak jelas" dari pemerintahan yang tidak langsung termasuk kontrak, grant, voucher, pengeluaran pajak, garansi peminjaman, dan perusahaan yang disponsori pemerintah.

Sekarang penting untuk menekankan bahwa satu set (sebuah) keterampilan yang baru diperlukan bagi pelayan publik saat ini, yaitu mereka yang semakin banyak beroperasi di lingkungan dimana

pemerintahan tidak langsung adalah norma dan bukannya pengecualian. Mungkin, tidak bisa dihindari lagi perubahan menyeluruh dalam birokrasi pemerintahan yang mengikutsertakan operasi internal dan outsourcing dari layanan publik akan memancing kritik dan komplain dari sebagian pegawai negeri yang sudah terbiasa dengan rutinitas dan prestis dari promosi jabatan secara tradisional. Beberapa perubahan sejak pengenalan dari National Performance Review (NPR) dan Government Performance and Result Act (GPRA) semasa administrasi Clinton lalu mengalami hambatan. Meskipun pengukuran-pengukuran ini, didesain untuk membuat provisi pelayanan pemerintah lebih efisien dan efektif sementara tetap memotivasi para karyawan untuk terus berkembang, tidak menghasilkan reformasi dari pelayanan sipil, namun mereka berhasil mengikuti latihan dari departemen untuk bereksperimen dengan kebijakan personel dan panduan kinerja (Thompson 2001).

Untuk menjelaskan apakah New Public Service, James L. Perry (2007) menggunakan dua sumber yang telah secara luas dikutip dalam public administration untuk membantu dalam pencirian apa yang dimaksud dengan *the new public service*. Sumber pertama yang digunakan oleh Perry adalah Paul Light (2003). Mengacu pada Paul Light, Perry mengatakan:

Light ...associates four characteristics with the new public service. The first is diversity. Light contends, "The new public service is much more diverse than the government centered public service of old" The diversity extends to race, gender, and intellectual and professional histories. Rising interest in nongovernmental destinations, particularly the nonprofit sector, is the second characteristic of the new public service. "Government is seen as the sector most likely to represent the public interest, but trails the private and nonprofit sectors on spending money wisely and helping people" Sector switching is the third characteristic of the new public service. Although sector switching is prominent, switching from private or nonprofit jobs to government is much less likely among people who start their careers outside of government,

implying barriers both institutional and psychological in switching into government. The fourth characteristic of the new public service "is its deep commitment to making a difference in the world" Light ...observes: "This is the one characteristic in which the new public service is indistinguishable from the old" It is important to note, however, that Light's lens is highly selective (Perry, 2007:6-7).

Sumber kedua adalah *the new public service* dari Janet Denhardt dan Bob Denhardt (2003). Berdasarkan sumber ini, Perry mengatakan bahwa "Sebagai sebuah indikasi dari agenda dan orientasi mereka, mereka bersikeras dalam preface buku mereka "Pelayan publik tidak mengirimkan layanan pelanggan; mereka mengirimkan demokrasi".... Motivasi dari Denhardts transparan: Mereka menginginkan lapangan dari administrasi publik bergantung hanya pada istilah seperti demokrasi dan warga sebanyak pasar dan konsumen. Denhardts menyediakan konteks yang sangat berguna tentang pelayanan publik baru dalam perbandingan mereka diantara visinya dan apa yang telah kita ketahui sebagai manajemen publik baru. Mereka berargumen bahwa apa yang mereka sebut dengan OPA akan selalu kalah bila dibandingkan dengan manajemen publik yang baru. OPA direpresentasikan oleh beberapa atribut yang telah terkenal- administrator publik bertanggung jawab secara langsung memberikan pelayanan yang mana mereka memiliki sedikit kebebasan dan bertanggung jawab pada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis. Manajemen publik yang baru adalah, secara kontras, terkristal oleh 10 prinsip yang dipopulerkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler... Prinsip-prinsip ini telah secara luas tersebar dalam 10 tahun terakhir dan meliputi :

- Pemerintahan yang mengkatalisasi, menyetir dan bukannya mendayung (*Catalytic government, steering rather than rowing*)
- Pemerintahan yang didorong oleh konsumen, memenuhi kebutuhan dari konsumen dan bukannya birokrasi (*Customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*)

- Pemerintahan yang dimiliki oleh komunitas, menguatkan dan bukannya melayani (*Community-owned government, empowering rather than serving*)
- Pemerintahan yang bersifat seperti perusahaan, mendapat keuntungan dan bukannya merugi (*Enterprising government, earning rather than spending*).

Denhard dan Denhard kurang sependapat dengan ide-ide pelayanan publik yang dikembangkan baik dalam OPA dan NPM. Pada tahun 2003, Denhard dan Denhard mengatakan menggunakan kerangka referensi yang berbeda yang mereka sebut *New Public Service* (NPS). Mereka menyarankan untuk memedomani prinsip-prinsip NPS dalam proses dan tindakan administrasi publik, seperti halnya dalam pemberian pelayanan publik. Adapun prinsip-prinsip pokok administrasi publik dalam model NPS dari Denhard dan Denhard didasarkan pada tujuh ide menguatkan satu sama lain sebagai berikut.

1. *Serve citizens, not customers*: warga dalam pelayanan publik tidak hanya sekedar konsumen, tetapi ia adalah warga. Kepentingan publik adalah hasil dari satu dialog tentang nilai-nilai yang dimiliki bersama daripada pemaksaan dari kepentingan-kepentingan pribadi atau seperti yang dirumuskan oleh politisi. Oleh karena itu, pelayan publik tidak hanya sekedar merespon terhadap keinginan dari “konsumen”, namun lebih pada membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi dengan dan diantara warga.
2. *Seek the Public Interest*: Administrator publik harus berkontribusi dalam membangun nosi kepentingan publik bersama yang kolektif. Tujuannya bukan untuk mencari solusi cepat yang diprakarsai oleh pilihan individu. Namun, merupakan sebuah kreasi dari kepentingan bersama dan responsibilitas bersama
3. *Value Citizenship over Entrepreneurship*: Kepentingan publik lebih dimajukan oleh pelayan publik dan warga yang berkomitmen dalam memberikan kontribusi yang bermakna bagi masyarakat dibanding manajemer enterpreneurial yang bertindak seolah-olah uang publik adalah uang mereka sendiri.

4. *Think Strategically, Act Democratically*: Kebijakan dan program yang memenuhi kebutuhan publik bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif
5. *Recognize that Accountability Is Not Simple*: Pelayan publik harus mengawasi dengan hati-hati bukan hanya pasar, namun juga hukum *statutory* dan konstitusional, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga.
6. *Serve Rather Than Steer*: Semakin bertambah penting bagi pelayan publik untuk menggunakan kepemimpinan bersama yang berbasis nilai dalam membantu warga mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka dan bukannya mencoba untuk mengontrol dan menyetir masyarakat kepada arah yang baru
7. *Value People, Not Just Productivity*: Organisasi publik dan jejaring network yang di dalamnya mereka berpartisipasi lebih mungkin berhasil dalam jangka panjang apabila mereka dioperasikan melalui proses dari kolaborasi dan kepemimpinan bersamaberdasarakan rasa respek pada semua orang (Denhard dan Denhard 2004:42-43)

Jadi sangat jelas dalam NPS bahwa birokrasi melayani warga bukan sebagai konstituen seperti dalam OPA atau sebagai kustomer atau pelanggan seperti dalam NPM melainkan sebagai warga sebagai pemilik kedaulatan/kekuasaan atau sebagai *shareholder*. Karena itu birokrasi juga akuntabel kepada warga, baik legal, politik, profesional dan untuk kepentingan warga. Adapun tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan kemudian mengelaborasi berbagai kepentingan warga dan kelompok komunitas. Ini berarti bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus memuat preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Sehubungan dengan itu maka ideal pelayan publik dalam paradigma ini adalah peranan pemerintah sebagai *servicing* yang menegosiasikan dan menjadi perantara kepentingan di antara warga dan kelompok; sementara dalam implementasi pelayanan publik, pemerintah adalah *enabler/facilitator* sehingga tidak perlu pemberi atau penyedia langsung semua pelayanan publik (Denhardt dan Denhardt. 2003:28-29).

Perubahan titik pandang atas posisi warga dalam pemberian pelayanan publik terjadi disebabkan paradigma NPS menggunakan teori demokrasi. Teori ini mengindikasikan ada kaitan antara *the public service* dan *democracy* yang telah menjadi perhatian dari para pakar administrasi publik. Seperti Phidd menulis:

An interesting topic which arises in the study of public services throughout the world relates to the relationship between the professional public service and the development of democracy. In the Canadian context, the question can be posed: To what extent can we relate the emergence of the contemporary public service ... to the functioning of democracy? There has emerged, a specialized literature in the study of public administration which relates the role of the public service to the effective functioning of a democratic society. The topic has been approached from the perspectives of the study of bureaucracy, the administrative state and management (and most recently, from the perspective of new public management)⁷.

Dalam administrasi publik demokratis, eksistensi dan peran administrator dan birokrat publik tidak lagi dominan kecuali sebagai *servicing* dan sebagai representasi warga dan keputusan-keputusan birokrasi dapat dikontrol warga secara langsung atau tidak langsung. Administrasi publik menjadi "*publicness*" dan "*minimal state*" karena perhatian tertuju pada kepentingan, aspirasi, dan tuntutan publik. Di Inggris, periode Thatcher dianggap sebagai periode "*the minimal state*" karena "*Government provision was seen, at best, as a necessary evil. The majority of public services were located in the charitable sector, or through private provision*" (Osborne dan McLaughlin. 2002:7). Administrasi publik demokratis mengutamakan pendekatan *citizen-centered, stakeholder concept*, dan merubah fokus perhatian dari fokus internal atau *government in focus* menjadi fokus eksternal atau *citizen in focus* (Denhardt. 1999:3). Administrasi publik demokratis berkaitan dengan bagaimana mentransformasikan warga dari objek menjadi subjek pemerintahan, dari warga sebagai pemilih, konstituen atau klien (dalam

negara administratif) menjadi warga sebagai pemilih, konstituen, klien, dan sebagai partner (Sossin. 2002:2).

Sebagai subjek dan sebagai *stakeholders* dari pemerintahan, maka warga berperan menjadi aktor dalam proses administrasi publik atau *inside*; sedangkan sebagai objek, maka warga cenderung menjadi konstituen dan marginal atau *outside*. Mentransformasi warga dari objek menjadi subjek berarti menempatkan warga sebagai fokus dan sebagai *stakeholders* dan itu penting karena “*citizens are the heart of democracy*” (OECD. 2001:1). Menempatkan warga sebagai yang pertama dan utama karena warga sebagai *stakeholder* pemilik kedaulatan, bukan sebagai konsumen atau klien. Oleh karena itu dalam memposisikan warga sebagai subjek dalam setiap kegiatan-kegiatan administrasi publik khususnya dalam pelayanan publik maka administrasi publik demokratis senantiasa mengutamakan “*Putting Citizens First*” dari pada “*Putting Customers First*” (Denhardt dan Denhardt. 2002; Gray dan Chapin dalam King dan Stivers. 1998). Denhardt berpendapat:

The idea of “Citizens First!” starts with a distinction between customers and citizens. When people act as customers they tend to take one approach; when they act as citizens they take another. Basically, customers focus on their own limited desires and wishes and how they can be expeditiously satisfied. Citizens, on the other hand, focus on the common good and the long term consequences to the community. The idea of “Citizen First!” is to encourage more and more people to fulfill their responsibilities as citizens and for government to be especially sensitive to the voices of those citizens – not merely through elections but through all aspects of the design and implementation of public policy (Denhardt. 1999:3).

Public Governance vs New Public Governance⁸

Fase *Public Governance Vs New Public Governance* merupakan fase keempat (*the fourth phase*) dari paradigma administrasi publik. Tentang

fase ini G. Shabbir Cheema mengatakan, “Kepemerintahan, telah didefinisikan sebagai sebuah sistem nilai-nilai, kebijakan-kebijakan, dan institusi-institusi yang dengannya sebuah masyarakat memajemen masalah-masalah ekonomi, sosial dan politis melalui interaksi didalam dan diantara negara, masyarakat sipil dan sektor swasta. Ia mengandung mekanisme dan sebuah proses yang melaluinya rakyat dan grup yang bisa mengartikulasikan keinginannya, memediasi perbedaan-perbedaannya dan melaksanakan hak-hak legal dan obligasinya. Ia menyediakan aturan-aturan, institusi-institusi dan praktek-praktek yang mengatur batasan-batasan dan menyediakan insentif untuk para individu, organisasi-organisasi dan firma-firma. Tiga aktor diikutsertakan dalam pemerintahan: Negara, yang membuat lingkungan politik dan legal yang kondusif, sektor swasta, yang menghasilkan pekerjaan dan penghasilan; dan masyarakat sipil, yang memfasilitasi interaksi sosial dan politis (Cheema dalam Rondinelli. 1997: 32).

Public Governance

G. Shabbir Cheema mengatakan bahwa Esensi dari *governance* atau governansi atau pemerintahan adalah untuk membantu interaksi diantara ketiga tipe aktor tersebut untuk mempromosikan perkembangan yang berinti pada manusia. Meskipun pemerintahan adalah sebuah pabrik, demi analisa dan titik masuk aksi, ia bisa dibagi menjadi tiga dimensi: *Political governance*, *Economic governance*, *Social governance*. Pemerintahan politis berarti lingkup proses yang melaluinya masyarakat bisa mencapai konsensus dan mengimplementasikan regulasi-regulasi, hak asasi manusia, hukum-hukum dan kebijakan-kebijakan. Pemerintahan ekonomi adalah arsitektur dari aktifitas ekonomi nasional dan internasional, termasuk didalamnya proses untuk memajemen produksi dari barang-barang dan jasa-jada dan untuk mengatur dan melindungi sumberdaya alam, fiskal dan juga manusia. Pemerintahan sosial adalah set norma-norma, nilai-nilai, dan kepercayaan-kepercayaan yang memimpin keputusan-keputusan dan perilaku dari masyarakat. Setiap dimensi dari

kepemrintahan memengaruhi dan berinteraksi dengan dua dimensi lainnya.

Kepemerintahan yang baik merujuk pada pertanyaan bagaimana sebuah masyarakat bisa mengatur dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan dari kesempatan dan ekuitas (keadilan sosial dan ekonomis) untuk semua warganya. Kepemerintahan yang baik adalah sebuah nilai tersendiri, tapi juga merupakan sebuah cara yang paling penting untuk mencapai Millenium Development Goals – eradikasi dari kelaparan kemiskinan yang ekstrim, tercapainya edukasi primer yang universal, promosi dari kesetaraan jender, pengurangan dari angka mortalitas anak, pengembangan dari kesehatan maternal, dan melawan HIV/AIDS serta penyakit-penyakit lainnya, dan promosi dari keberlanjutan lingkungan dan kemitraan global untuk pengembangan (Cheema dalam Rondinelli. 1997: 32).

Meskipun perbedaan yang signifikan dalam fokus dari tiap-tiap fase yang telah disebutkan di depan, administrasi publik terus menjadi hal yang tidak tersingkirkan dalam menjalankan fungsi inti dari negara, termasuk pemeliharaan dari hukum keteraturan, mengatur standar masyarakat dan tujuan-tujuan, menjaga grup-grup masyarakat yang rentan, dan juga melindungi lingkungan. Apa yang telah berubah adalah bahwa administrasi publik harus merespon konteks baru yang dengannya ia beroperasi. Perubahan dalam konteks ini akan membawa perubahan dalam struktur internalnya dan juga fungsi-fungsinya (Cheema dalam Rondinelli. 1997: 32).

UNDP (1997: 9) mendefinisikan *governance is the exercise of political, economic, administrative authority to manage a nation's affairs. It embraces all of the methods- good and bad –that societies use to distribute power and manage public resources and problems.*” Apa yang dikemukakan oleh UNDP menunjukkan bahwa governansi atau tata kelola pemerintahan dicapai bilamana otoritas politik, ekonomi dan administratif dilaksanakan dengan baik untuk mengelola masalah-masalah bangsa. *Economic governance* terkait dengan keputusan ekonomi yang *equity* dan *equality* bagi kepentingan warga; *political governance* terkait dengan pembuatan kebijakan; dan *administrative*

governance terkait dengan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan warga. Sementara menurut ADB (1995) pemerintahan membutuhkan akuntabilitas, partisipasi, prediktabilitas dan juga transparansi. Kemudian ADB (1995) mendefinisikan pemerintahan sebagai sebuah sistem nilai-nilai kebijakan-kebijakan, dan institusi yang dengannya masyarakat dan kelompok-kelompok bisa mengartikulasikan kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka dan melaksanakan hak dan kewajiban legal mereka. Ia menyediakan aturan-aturan, institusi institusi dan praktek-praktek yang mengatur batasan-batasan dan menyediakan insentif untuk individu, organisasi dan firma.

Mengacu pada UNDP dan ADB, tata kelola pemerintahan yang baik juga terwujud jika ketika mengelola masalah-masalah bangsa melibatkan *state* (Negara dan pemerintah / birokrasi) untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum, ekonomi dan administratif yang kondusif, *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha yang menciptakan pekerjaan dan pendapatan; dan *society* (masyarakat) yang terlibat dalam aktivitas ekonomi, politik dan administratif. Tiga aktor yang dilibatkan dalam *governance* adalah *the State*, which creates a conducive political and legal environment; *the private sector*, which generates jobs and income; and *civil society*, which facilitates social and political interaction. Ketiga aktor tersebut juga menjadi aktor penting dalam pemberian pelayanan publik.

Jadi, esensi dari *governance* atau pemerintahan atau tata pemerintahan adalah untuk membantu interaksi diantara ketiga tipe aktor tersebut untuk mempromosikan perkembangan yang berinti pada manusia. Meskipun pemerintahan adalah sebuah pabrik, demi analisa dan titik masuk aksi, ia bisa dibagi menjadi tiga dimensi. Pemerintahan politis berarti lingkup proses yang melaluinya masyarakat bisa mencapai konsensus dan mengimplementasikan regulasi-regulasi, hak asasi manusia, hukum-hukum dan kebijakan-kebijakan. Pemerintahan ekonomi adalah arsitektur dari aktifitas ekonomi nasional dan internasional, termasuk didalamnya proses untuk manajemen produksi dari barang-barang dan jasa-jasa dan untuk mengatur dan melindungi sumberdaya alam, fiskal dan juga manusia.

Kepemerintahan sosial adalah set norma-norma, nilai-nilai, dan kepercayaan-kepercayaan yang memimpin keputusan-keputusan dan perilaku dari masyarakat. Setiap dimensi dari pemerintahan memengaruhi dan berinteraksi dengan dua dimensi lainnya. (Cheema, dalam Rondinelli. 2006: 32).

Prinsip-prinsip pada *the heart of good governance* adalah *participation, pluralism, subsidiarity, transparency, accountability, equity, access, partnership, and efficiency*. Dengan demikian governansi atau tata kelola pemerintahan juga terwujud jika ketika mengelola masalah-masalah bangsa dilandasi oleh partisipasi, pluralisme, subsidiaritas, transparansi, akuntabilitas, keadilan, akses, kemitraan, dan efisiensi. Esensi dari administrasi publik sebagai institusi demokratis adalah untuk menggunakan prinsip-prinsip dari pemerintahan (demokratis) yang baik untuk mendesain dan menstruktur institusi negara, proses-proses internal dan mekanisme mereka serta misi mereka. Sederhananya, ia mengimplikasikan bahwa administrasi publik sebagai institusi demokratis mempunyai karakter-karakter berikut ini:

- Ia adalah akuntabel dan transparan;
- Ia adalah terdesentralisasi;
- Ia adalah instrumental dalam memastikan pemilihan yang adil dan berlegitimasi;
- Ia adalah berdasar pada sistem cek dan keseimbangan diantara cabang eksekutif dan parlemen;
- Ia memainkan peran inti dalam melawan eksklusi dan melindungi hak dari minoritas dan kelompok-kelompok yang tidak diuntungkan
- Ia mempunyai kapasitas manajemen yang cukup untuk meningkatkan akses pada keadilan
- Ia melindungi barang-barang publik
- Ia menyediakan lingkungan yang memfasilitasi untuk pendekatan aktif dan peran dari masyarakat sipil dan sektor swasta
- Ia menggunakan kekuatan dari teknologi informasi dan komunikasi untuk mempromosikan akses dan partisipasi warga dalam proses perkembangan

- Ia mempromosikan dan memperkuat rekanan dalam berbagai tipe untuk mencapai objektif (Cheema, dalam Rondinelli. 2006: 32)

Banyak literatur (dari eropa) tentang *governance* dan *New Public Management* menggambarkan dua model dari pelayanan publik yang merefleksikan satu ‘*reinvented*’ dari pemerintah yang dimanajementi lebih baik dan yang mengambil objektifnya bukan dari *democratic theory* tetapi dari *market economics* (Stoker seperti dikutip Jo Ann G. Ewalt. 2001). Ada yang menggunakan kedua terminologi ini secara bergantian (seperti contoh, Hood. 1991), tetapi lebih banyak penelitian membuat perbedaan di antara keduanya. Secara esensial, *governance* adalah satu *political theory*, sementara NPM adalah suatu *organizational theory* (Peters dan Pierre, dikutip dari Jo Ann G. Ewalt. 2001). Stoker berpendapat,

[G]overnance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on mechanisms that do not rest on recourse to the authority and sanctions of government ... Governance for (some) is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation. In short, it is about what (some) refer to as the new public management. However, governance ...is more than a new set of managerial tools. It is also about more than achieving greater efficiency in the production of public services (dikutip dari Jo Ann G. Ewalt. 2001).

“*Governance*” dan “*public governance*” bukanlah merupakan istilah baru – mereka datang dengan bagasi teoritis dan/atau ideologis awal yang cukup banyak. Kritikus telah mendiferensiasikan tiga sekolah literatur pemerintahan: pemerintahan korporat, pemerintahan yang “baik”, dan pemerintahan publik. Pemerintahan korporat berkaitan dengan sistem internal serta proses yang menyediakan arahan dan akuntabilitas untuk organisasi apapun. Dalam pelayanan publik paling sering memperhatikan hubungan antara pembuat kebijakan dan/atau organisasi publik yang dipercayakan dan manajer senior yang diberikan tugas untuk

menjadikan kebijakan-kebijakan tersebut kenyataan (sebagai contoh, Cornforth 2003). “*Good*” *governance* memperhatikan penyebaran dari model normatif dari pemerintahan sosial, politis dan administratif yang normatif oleh badan supranasional seperti World Bank. Secara tetap hal ini telah menjadi hal yang yang paling berharga dalam pendekatan berbasis pasar dari alokasi dan pemerintahan dari sumber daya publik

Public governance, yang menjadi fokus disini, bisa dipecah menjadi lima cabang yang jelas:

- *Socio-political governance* atau pemerintahan sosio-politis berkenaan dengan hubungan institusional yang terlalu melengkung dalam masyarakat. Kooiman (1999) berargumen bahwa hubungan dan interaksi tersebut harus dipahami dalam totalitas mereka untuk memahami kreasi dan implementasi dari kebijakan publik. Dalam pendekatan ini, pemerintah tidak lagi sebagai yang paling tinggi dalam kebijakan publik, namun harus bergantung pada aktor-aktor kemasyarakatan yang lain dalam legitimasinya dan dampaknya dalam bidang ini.
- *Public policy governance* atau pemerintahan kebijakan publik berkenaan dengan bagaimana elit-elit politik dan networknya berinteraksi untuk membuat dan mengatur proses kebijakan publik. Marsh dan Rhodes (1992), Borzel (1997) dan Kliin dan Koppenjan (2000), yang dibangun bersama karya dari Hanf dan Scharpf (1978), adalah contoh-contoh yang baik dari eksplorasi dari karya-karya dari komunitas dan network kebijakan. Yang terkini, Peters (2008) telah mengeksplorasi instrumen “*meta-governance*” sebagai cara yang dengannya arah politik didalam network kebijakan *multi-stakeholder* diperkuat
- *Administrative governance* atau pemerintahan administratif berkenaan dengan memperhatikan aplikasi PA yang efektif dan reposisinya untuk mengelilingi kompleksitas dari situasi kotemporer. Sehingga, sebagai contoh, Salamon (2002) menggunakan pemerintahan hampir sebagai istilah proksi untuk praktek generik dari implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik, sedangkan Lynn et al. (2001) juga menggunakannya sebagai istilah

yang menangkap semua untuk mencoba membuat sebuah teori holistik tentang implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik dalam kondisi dari “*hollow state*” (Milward dan Provan 2003). Lebih provokatif lagi, Frederikson (1999) berkata bahwa pemerintahan, diambil bersama dengan teori dari “konjungsi administratif” faktanya adalah cara untuk mereposisi PA sebagai disiplin tertinggi yang berkelanjutan untuk realita dari dunia modern.

- *Contract governance* atau pemerintahan kontrak, memperhatikan pekerjaan terdalam dari NPM, dan secara khusus pemerintahan dari hubungan kontraktual dalam pemberian pelayanan publik. Sejalan dengan ini, Kettl berargumen bahwa agensi publik dari negara kontrak modern telah menjadi “bertanggung jawab untuk sistem (pemberian layanan publik) yang mana mereka hanya memiliki sedikit kendali” (Kettl 1993: 207; lihat juga Kettl 2000)
- *Network governance* atau pemerintahan jejaring, memperhatikan bagaimana “jejaring interorganisasional yang mengatur dirinya sendiri” (Rhodes 1997; lihat juga Kickert 1993) berfungsi baik dengan ataupun tanpa pemerintah untuk menyediakan layanan publik. Kontras dengan pemerintahan kebijakan publik, ini berfokus pada jejaring tersebut yang mengimplementasikan kebijakan publik dan memberikan layanan publik.

New Public Governance

The new public service mempunyai set karakteristik penentu yang berbeda yang lebih cocok dengan ekonomi post-industrial yang berbasis pelayanan (Denhardt dan Denhardt 2007). Hierarki vertikal saat ini memberikan jalan bagi jejaring horisontal. Layanan publik yang baru mempunyai set karakteristik penentu yang berbeda yang lebih cocok dengan ekonomi post-industrial yang berbasis pelayanan (Denhardt dan Denhardt 2007). Hierarki vertikal saat ini memberikan jalan bagi jejaring horisontal, birokrasi yang "diratakan", dan struktur kepemimpinan bersama.

Pada awalnya, penting untuk dijelaskan sekali lagi mengenai dua point. Bahwa NPG dipresentasikan disini, bukan sebagai paradigma normatif baru untuk mengganti PA dan NPM bukan juga sebagai "salah satu cara terbaik" (Alford dan Hughes 2008) untuk merespon tantangan-tantangan dari implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik di abad ke 21. Melainkan ia bisa ditampilkan sebagai baik alat konsep dengan potensi untuk membantu pemahaman kita tentang kompleksitas dari tantangan-tantangan ini dan sebagai sebuah refleksi akan kenyataan dari kehidupan bekerja dari manajer publik saat ini (Stephen P. Osborne, ed. 2010:6).

Semua perspektif teoritikal akan pemerintahan ini membuat sebuah kontribusi yang penting pada pemahaman kita akan implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik. Tujuan nya disini adalah untuk memberikan argumen bahwa, dari menjadi sebuah elemen di dalam PA dan rezim NPM dalam implementasi kebijakan publik serta pemberian pelayanan publik, pemerintahan publik telah menjadi rezim tersendiri - yaitu NPG. Tujuannya adalah untuk menyarankan dan mengeksplorasi sebuah pendekatan berbeda yang menangkap sebuah realita dari implementasi kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik di dalam kompleksitas plural dan pluralis dari negara di abad 21.

Bekerja dengan definisi pemerintahan publik diatas, dan membangun diatas wawasan dari Peters dan Pierre (1998), bisa diargumentasikan disini bahwa adalah memungkinkan, dan juga diinginkan, untuk mengembangkan sebuah teori dimana NPG benar-benar menangkap realita dan kompleksitas ini. Teori ini tidak integral pada PA atau pada NPM tapi lebih sebagai jalur alternatif tersendiri. Ia di predikasikan pada keberadaan dari negara plural dan negara pluralis, dan ia mencoba untuk memahami perkembangan dan implementasi dari kebijakan publik dalam konteks ini (Stephen P. Osborne, ed. 2010:7)

Semakin banyak cendekiawan administrasi publik dan manajemen merujuk pada "pemerintahan baru" dan berargumen bahwa fokus dari studi administrasi publik sekarang seharusnya kepada pemerintahan,

dan bukannya pemerintah. Kepemerintahan yang baik adalah fundamental bagi manajemen negara, dan setiap pemerintah negara demokratis menilainya sebagai ide administratif yang terbaik. Bahkan di era feodalisme, sudah dipahami bahwa administrasi yang baik adalah akar dari perdamaian dan keteraturan. Administrasi yang baik, ketika sukses mengkombinasikan teori dan praktek, memahami bahwa kepentingan publik sebagai titik awal dan tujuan dari semua kebijakan publik. Pada prakteknya, pemerintah tidak pernah memperoleh legitimasi atau mempertahankan perkembangan, sampai ia melakukan pemerintahan yang baik (Guoqing Zhang 2002:225)

Sebagai teori klasik dari administrasi publik, ide tentang pemerintahan yang baik telah mempunyai berbagai makna, yang berbeda pada tiap era dan masa. Di Tiongkok, sebagai contohnya, “melayani publik,”... (memerintah negara dengan etik-etik)(Jie et al, 2001) bisa dianggap sebagai bentuk dari pemerintahan yang baik. Di bawah demokrasi modern, meskipun pemerintah mempromosikan pemerintahan untuk alasan politis , contoh untuk memenuhi kepentingannya, administrasi yang baik adalah semacam standar nilai publik dasar untuk pegawai pemerintah. Administrasi yang baik mempunyai berbagai premis yang saling berkaitan. Mereka adalah sebagai berikut ini :

- 1) *Country interest is paramount* atau kepentingan negara adalah yang tertinggi. Beroperasi dengan teori demokratis dari “kekuasaan rakyat” pemerintah terikat pada peraturan politis yang secara esensial dikandung dalam konstitusi, dan mengambil tanggung-jawab dalam melayani publik. Dengan demikian, kepentingan sipil harus selalu menjadi papan loncatan untuk semua kebijakan publik dari pemerintah. Kepentingan kelompok atau sektor harus dinomorduakan.

(2) *The public will is paramount* atau keinginan publik adalah yang tertinggi. Dengan demikian, administrasi adalah salah satu aturan institusional. Juga, berdasar pada teori politik demokratis dari “kekuasaan rakyat” pemerintah, dibawah demokrasi representatif, harus ikut pada keinginan publik dan disupervisi secara langsung atau tidak langsung oleh publik. Hal ini memastikan secara institusional dengan bentuk pemilihan umum, prinsip *tenure*, keseimbangan kekuasaan dan banyak lagi. Dengan demikian, nilai standard yang paling penting untuk mengukur apakah kebijakan publik sejalan dengan pemerintahan yang baik adalah apakah ia sudah merefleksikan keinginan dari dan keuntungan dari rakyat. Sesuai dengan standard ini, Kewajiban dari pemerintah Tiongkok di era yang baru adalah untuk melanjutkan ekspansi ekonomi. Juga perlu untuk selalu dipertahankan pemerataan sosial juga keadilan. Ternyata, “*impact project*” yang sia sia serta “*numeral economy*” yang menipu tidak termasuk didalam pemerintahan yang baik (Guoqing Zhang 2002; 225-226).

Clients, Citizens dan Volunteers: Perspektif Manajemen dan Politik

Dalam NPM, *citizen* diperlakukan sebagai *customer*. Dalam NPS maupun NPG, *the clients of government organizations*, siapa adalah tidak sama seperti *citizens* dalam NPM. Seperti Alford mengatakan, tentu saja, terdapat sangat banyak definisi dari klien, termasuk didalamnya istilah-istilah yang mirip seperti konsuen, pelanggan, pembeli, ada penulis tentang mereka dengan tiap-tiap istilah diaplikasikan dengan fenomena tertentu dengan berbagai cara. Namun, yang penting adalah

bukan istilah yang persis, namun isi substantifnya. Dengan klien, saya maksud adalah mereka yang berhadapan dengan agensi sebagai “akhir bisnisnya”..., sebagai “*public in contact*”... Sebagai klien, mereka menerima nilai privat dari jasa yang disediakan oleh agensi (barang, jasa atau keuntungan lain yang dikonsumsi secara individual) dan bukannya nilai-nilai publik, yang dikonsumsi secara bersama, sebagai mana terjadi pada barang publik. Klien termasuk bukan hanya mereka yang membayar untuk jasa seperti sarana komuter transit massal, namun juga, dan lebih penting, mereka yang menerima jasa tanpa membayar secara langsung untuknya, seperti resipien dari Jejaring Keamanan Sosial. Kontrasnya, dalam lingkup bahwa mereka adalah bukan resipien atau yang menerima jasa yang disediakan, para relawan secara logis berbeda dari konsumen. Mereka memberikan input kerja untuk perusahaan, meskipun secara sukarela dan bukannya dibeli, tanpa perlu secara individual mereka mengkonsumsi.

Sebagai warga, hubungan orang dengan sesama warga dengan pemerintah sedikit berbeda dengan hubungan konsumen terhadap sesama konsumen dan produsen. Warga adalah bagian dari “kita” yang kolektif, yang mengekspresikan aspirasi mereka melalui mekanisme “suara” yang berlapis-lapis... Seperti voting dan bentuk partisipasi politik lain, yang membuat proses dari politik demokratis. Kontrasnya, klien bertindak

TABEL 3-4. Core elements of the NPG, in contrast to PA and the

Paradigm/ key Elements	Theoretical roots	Nature of the state	Focus	Emphasis	Resource allocation mechanism	Nature of the service	Value base
Public Administration	Political science and public policy	Unitary	The political system	Policy creation and implementatio n	Hierarchy and contracts	Closed	Public sector ethos
New Public Management	Rational/ public choice theory and management studies	Regulatory	The organization	Management of organizational resources and kinerjance	The market and classical or neoclassical contracts	Open rational	Efficacy of competition and the marketplace
New Public Governance	Institutional and network theory	Plural and Pluralist	The organization in its environment	Negotiation of values, meaning and relationships	Networks and relational	Open closed	Dispersed and contested

sebagai individual yang memberi sinyal akan pilihan mereka, bila ada, melalui pembelian di pasar atau lewat departemen komplain atau survey konsumen dan sejenisnya, dan layanan biasanya ditentukan untuk mereka oleh pemerintah. Yang diterima warga adalah nilai publik, sedangkan klien menerima nilai privat. Hubungan warga dengan pemerintah terstruktur dalam berbagai hak, kewajiban dan akuntabilitas, hubungan klien dengan produsen adalah melalui pertemuan jasa.

Perbedaan diantara klien dan warga lebih dari sekedar semantik. Yang membuatnya penting untuk analisis ini adalah bahwa setiap kategori mempunyai taruhan yang berbeda dengan hubungannya dengan organisasi pemerintah, dan faktor yang secara konsekuen memengaruhi mereka dalam memproduksi bisa berbeda. Prima facie, tampaknya apa yang diterima tiap kategori dari organisasi dalam istilah material itu berbeda. Klien mempunyai kepentingan material yang lebih langsung dalam hubungannya dengan organisasi, yang didalamnya mereka memperoleh nilai privat dalam bentuk barang atau jasa. Persepsi mereka akan nilai yang mereka terima mungkin memengaruhi keinginan mereka untuk memproduksi. Akhirnya, meskipun warga menerima nilai dari organisasi pemerintah, mereka menerimanya secara kolektif. Untuk setiap individu warga, tidak ada akses langsung antara koproduksi dengan nilai yang dia terima dari pemerintah. Pemahaman akan hubungan khusus yang dimiliki klien pada agensi publik mungkin bisa memberi secercah cahaya tentang bagaimana usaha koproduktif keluar dari mereka (John Alford. 2002: 33-34).

Catatan Akhir

¹ G. Shabbir Cheema mengemukakan empat phase dari administrasi public yaitu *Traditional Public Administration*, *Public Management*, *New Public Management*, *Governance* (dalam Dennis A. Rondinelli. 2006). Denhardt dan Denhardt (2003:28-29) mengemukakan trikotomi model paradigma administrasi publik yaitu *Traditional Public Administration (TPA)* atau *Old Public Administration (OPA)*, *New Public Management (NPM)* dan *New Public Service (NPS)*. Ulber Silalahi

(2006) mengatakan tiga fase dari administrasi publik yaitu *bureaucratic public administration*, model transisional, dan model *democratic public administration*. Model *bureaucratic public administration* inheren dengan TPA, model transisional inheren dengan model Manajemen dan NPM, model *democratic public administration* inheren dengan model *Public Serviced* dan *New Public Serviced* serta *Public Governance* dan *New Public Governance*.

- ² Dennis A. Rondinelli (2007: 3) mencatat juga di Meksiko: The Government of Mexico, in pursuing an “Agenda for Good Government,” focuses on six objectives that clearly reflect these principles of reinventing government. In Mexico, the government is seeking ways of “doing more with less,” of applying new technologies to make government tasks more efficient, and of combating corruption through education, prevention and penalties. As a part of its reform agenda, Mexico is seeking to create a government of quality under internationally accepted regulations; professionalizing the public service through career development programmes and training; and pursuing deregulation so that government does not hinder its citizens from participating effectively in the world economy and from expanding their horizons.
- ³ Tema-tema utama lainnya ialah The separation of the purchaser role from the provider role, The growth of contractual or semi-contractual arrangements, accountability for performance, Flexibility of pay and conditions, The creation of market or quasi-market, An emphasis on the public as customer, The reconsideration of the regulatory role, A change of culture (504-508)
- ⁴ Tidak heran jika pada era ini, “PA is situated firmly within the political studies discipline. Influential theorists include Woodrow Wilson (1887) and William Robson (1928). It has at its core a concern with the unitary state, where policy making and implementation are vertically integrated as a closed system within government. It focuses upon the policy making and implementation cycle, with an assumption that effective PA is comprised of the successful implementation by public managers of policies decided “up stream” in this system by democratically elected (and, it is implicitly assumed, accountable) politicians. Because of its vertically integrated nature, hierarchy is the key resource-allocation mechanism for PA, with a focus upon vertical linemanagement to ensure accountability for the use of public money (Day and Klein 1987; Simey 1988). The value base is one based in an explicit assumption of the hegemony of the *public sector* for the implementation of public policy and the delivery of public services. Some writers, of course, have long recognized the fallibility of the PA paradigm without entirely dismissing it as a framework for the design and delivery of public services. The theory of “street level bureaucrats” (Lipsky 1979), for example, seeks to explain the breakdown of the policymaker-administrator” divide in conditions of resource shortage, but without dismissing in its entirety the framework of PA for the provision of public services (see also Schofield 2001 for a good overview of this range of arguments) (Osborne. 2010: 8)
- ⁵ Ada perbedaan dan kaitan antara *policymaking* dan *policy administration*. Tentang ini Kettl (2002: 8) menjelaskan: “*Policy makers*, elected by citizens, would craft public decisions and delegate responsibility to administrators. They defined clearly what each agency’s job was and, by extension, what it was not.

The principle of hierarchy defined clearly each administrator's responsibilities... Policymakers delegated authority to the bureaucracy, and higher-level bureaucrats could use authority to control what their subordinates did".

- ⁶ Seksi ini diambil dari G. Shabbir Cheema dalam Dennis A. Rondinelli. 2006.
- ⁷ Tersedia di <http://www.yorku.ca/igreene/phidd.htm>. Sejumlah sarjana (*scholars*) telah membahas topik ini. Beberapa contoh yang dapat dicatat adalah Eva Etzioni-Halevy dalam bukunya *Bureaucracy and Democracy*; Douglas Yates dalam bukunya *Bureaucratic Democracy*; F. Mosher dalam bukunya *Democracy in the Public Service*; Louis Gawthrop dalam bukunya *Public Service and Democracy*; dan H.T. Wilson dalam bukunya *Bureaucratic Representation, Civil Servants and the Future of Capitalist Democracies*.
- ⁸ Seksi ini diambil dari G. Shabbir Cheema dalam Dennis A. Rondinelli. 2006.

Bab 4

Desentralisasi untuk Pemerintah Daerah dan Pelayanan Publik Daerah

Penyelenggaraan administrasi publik dalam suatu negara secara umum jatuh pada satu dari dua disain: sentralisasi atau desentralisasi. Baik sentralisasi dan desentralisasi keduanya berkenaan dengan distribusi kekuasaan otoritas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan dan kegiatan-kegiatan administrasi publik daerah. Sentralisasi merupakan pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi pusat untuk mengelola daerah; kebalikannya adalah desentralisasi sebagai pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi daerah atau penyebaran kekuasaan kepada daerah untuk mengelola daerah. Desentralisasi pemerintahan mencakup transfer kekuasaan lewat pembuatan keputusan kepada pemerintah daerah, institusi-institusi, dan/atau sub-kelompok.

Disain sentralisasi sangat populer dan dominan digunakan di negara berkembang hingga tahun 1980-an. Ketika itu, kira-kira limapuluh tahun yang lalu, pemerintah sentralistis dan hirarkis sangat diperlukan di mana pengambilan keputusan berasal dari pusat, mengikuti rantai komando, hingga sampai kepada pejabat yang paling berhubungan dengan masyarakat sebagai pelanggan (Osborn dan Gaebler. 1992: 250-252). Akan tetapi disain sentralistis lambat laun semakin kurang populer sehingga semakin ditinggalkan oleh banyak negara, baik negara

berkembang dan sedang berkembang, tidak terkecuali Negara maju. Pada tahun 1995, sebanyak 12 dari 75 negara berkembang dengan populasi melebihi lima miliar, yang diperintah secara sentralistis, telah menginisiasi berbagai kebijakan untuk mentransfer kekuasaan politik (*political power*) dan kekuasaan administratif (*administrative power*), termasuk kekuasaan ekonomi dan keuangan (*economy and financial power*) kepada pemerintah lokalnya (Hentic & Bernier. 1999:202). Kemudian pada tahun 1997, lebih dari tiga perempat atau 63 dari 75 negara berkembang di Amerika Latin, Karibia, Afrika dan Asia, telah mencoba beberapa bentuk desentralisasi (Colongon. 2003:88). Bank Dunia mengidentifikasi enam puluh negeri dimana desentralisasi merupakan satu komponen penting dari strategi pembangunan (Gibson. 2001:3).

Apalagi globalisasi telah menimbulkan kegoncangan dahsyat disemua bidang kehidupan: bidang politik, pemerintahan, hukum, lembaga legislatif, lembaga eksekutif, lembaga peradilan, bidang ekonomi, sosial dan budaya, kehidupan pers, keutuhan wilayah, tidak terkecuali bidang peran administrasi publik dan pemberian pelayanan publik. Rondinelli mengatakan

The role of public administration in governance is a continuing topic of discussion and debate. The current worldwide reassessment of the functions of the State and of public officials and civil servants arises from two major sources: one is globalization and its impacts on what governments must do to adapt and respond to rapidly changing international economic, social, political and technological trends; the other is increasing dissatisfaction among citizens in many countries with the functions of government and the services that public administrations provide Globalization – the movement toward greater interaction, integration, and interdependence among people and organizations across national borders – is increasing transactions among countries in trade and investment and in the international flows of capital, people, technology, and information (dalam Rondinelli (ed). 2007: 1)

Dalam hal pertama, *globalization and its impacts on what governments do*, pembagian informasi global memiliki kekuasaan untuk membentuk peristiwa-peristiwa dunia. Dua hal penting ialah dorongan demokratisasi dan desentralisasi di banyak negara, khususnya di dunia kedua dan dunia ketiga. Perkembangan politik global yang penting – barangkali yang terpenting – pada akhir abad ke-20, kata Huntington (2001: xv) ialah transisi yang dialami sekitar 30 negeri dari sistem politik nondemokratis ke sistem politik demokratis, atau menurut Toffler (1987: 141), terjadi “revolusi demokrasi” di mana lebih banyak orang yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Sejalan dengan itu Hentic and Bernier (Hentic and Bernier, 1999: 202) mengatakan lebih dari tiga perempat dari 75 negara berkembang dan negara dalam transisi, dengan populasi melebihi lima miliar, yang diperintah secara sentralistis, telah memulai berbagai kebijakan untuk mentransfer kekuasaan politik (*political power*) dan kekuasaan administratif (*administrative power*), termasuk kekuasaan ekonomi dan keuangan (*economy and financial power*) kepada pemerintah lokalnya.

Ini merupakan “efek bola salju” atau efek demonstrasi (*demonstration effect*) (istilah Huntington, 2001) 57) dari globalisasi, dimana peristiwa yang terjadi di sebuah negara akan segera mempengaruhi perkembangan masyarakat di negara-negara lain (Muis, 2001: 47). Demokratisasi dan desentralisasi yang sukses terjadi di suatu negeri dan hal ini kemudian mendorong demokratisasi dan desentralisasi di negeri-negeri lain, baik karena negeri-negeri itu tampaknya menghadapi masalah-masalah yang sama, atau karena demokratisasi dan desentralisasi yang sukses di tempat lain mengesankan bahwa demokratisasi dan desentralisasi dapat menjadi obat bagi segala masalah yang mereka hadapi, atau karena negeri yang telah mengalami demokratisasi dan desentralisasi itu kuat dan/atau dipandang sebagai sebuah model politik dan budaya. Dalam hal kedua, *increasing dissatisfaction among citizens in many countries with the functions of government and the services that public administrations*, di beberapa negara di belahan dunia menunjukkan,

Citizens often complain that governments provide services that are inadequate, inappropriate, inferior or too costly of their hard-earned tax payments. Frequently, people see government officials to be acting in their own interests rather than responding to the needs of citizens. In many countries, the claim that “we are from the government and are here to help you” is met with popular derision. Surveys and opinion polls confirm that the public wants improvements in the ways in which governments serve citizens, that is, a public administration that delivers better services and extends their reach and coverage more effectively and efficiently. Citizens expect improvements in the capacity of the public service to deliver more and better services at lower cost. (Rondonelli. 2007:2-3).

Dari Sentralisasi ke Desentralisasi

Satu peristiwa penting di era global ialah dorongan untuk berdesentralisasi dan berdemokrasi dalam berpemerintahan di Negara-negara berkembang dan sedang berkembang. Desentralisasi dapat dimaknakan sebagai transfer kekuasaan atau otoritas politik dan administratif untuk pengaturan dari pemerintah pusat ke tingkat bawah baik dalam satu hirarki teritorial (atau distribusi kekuasaan secara teritorial), atau unit-unit lokal/regional dan hirarki institusional (*institutional hierarchy*), dan ke organisasi fungsional non-pemerintah/privat. Bagi Smith (1985: 1), desentralisasi berhubungan dengan sejauhmana kekuasaan dan otoritas disebar melalui hirarki geografis dari negara, dan institusi-institusi dan proses-proses melalui mana terjadi pembagian.

Sentralisasi dan desentralisasi berkenaan dengan distribusi kekuasaan atau otoritas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan dan administrasi publik daerah. Sentralisasi merupakan pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi pusat untuk mengelola daerah; kebalikannya adalah desentralisasi sebagai

pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi daerah atau penyebaran kekuasaan kepada daerah untuk mengelola daerah. Sebagai suatu praksis, desentralisasi digunakan secara bersama-sama dengan sentralisasi dan keduanya berada dalam satu kontinum yang tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu tidak ada satu pun negara atau pemerintahan atau administrasi publik yang mutlak disentralisasi atau didesentralisasi. Bahkan penelitian baru-baru ini memperlihatkan satu kombinasi dari desentralisasi dan sentralisasi dan sistem governansi baik di negara berkembang maupun maju. Semua sistem pemerintahan dan administrasi publik selalu meliputi kombinasi dari sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi dan desentralisasi bukan atribut yang dapat didikotomikan. Turner & Hulme mengatakan, “*all systems of government involve a combination of centralized and decentralized authority... Centralization and decentralization are not attributes that can be dichotomized: rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indices*” (Turner & Hulme. 1997:152). Rondinelli berpendapat,

Centralization and decentralization are not either-or conditions. In most countries an appropriate balance of centralization and decentralization is essential to the effective and efficient functioning of government. Not all functions can or should be financed and managed in a decentralized fashion. And even when national governments decentralize responsibilities, they often retain important policy and supervisory roles. They must create or maintain the enabling conditions that allow local units of administration or nongovernmental organizations to take on more responsibilities. Central ministries often have crucial roles in promoting and sustaining decentralization by developing appropriate and effective national policies and regulations for decentralization and strengthening local institutional capacity to assume responsibility for new functions (dalam Litvack & Seddon, 1999:5).

Oleh karena otoritas pemerintahan terbentang dalam satu kontinum antara *centralized authority* ke *decentralized authority* maka tidak ada

otoritas pemerintah mutlak disentralisasi atau mutlak didesentralisasi. Dengan demikian, *decentralization within the state* tidak lepas dari sentralisasi (Turner & Hulme. 1997: 152). Akan tetapi ketika awal dominan ke arah sentralisasi maka lebih dari dua puluh tahun lalu telah ada perhatian sangat besar ke arah desentralisasi, baik di antara peneliti-peneliti akademis maupun para politisi (*politicians*), administrator publik (*public administrators*), birokrat (*bureaucrats*), dan masyarakat. Perhatian ini tidak terbatas untuk negara-negara maju (*developed countries*), tetapi juga di negara-negara berkembang (*developing countries*) dan negara-negara sedang berkembang (*under developing countries*). Tidak terbatas untuk negara-negara Barat, tetapi juga di banyak negara-negara Afrika dan Asia dan di negara-negara yang baru merdeka seperti negara kepulauan di Pasifik bernama Fiji, Vanuatu, Kepulauan Solomon dan Papua New Guinea (Kulwan. 1999). Secara dramatis banyak negara telah memberi respon positif bagi desentralisasi yang lebih besar dan luas (Smith. 1985:2-3; Cheema dan Rondinelli. 1983:14-16).

Sistem sentralisasi semakin ditinggalkan karena berbagai sebab seperti dianggap cenderung “*anti-democratic*” (Redford. 1975:79), otoritas tak demokratis (*undemocratic authority*)¹, tidak efektif dan tidak efisien dalam mencapai tujuan, serta sangat boros dalam menggunakan dana publik (Denhard dan Grubs. 1999:413), tidak responsif terhadap pemenuhan kebutuhan dan aspirasi warga, serta kepentingan dan nilai-nilai lokal (Esman. 1991:107; Smith. 1985:193; Koswara. 1999:50), tidak berfungsi dalam masyarakat dan perekonomian yang cepat berubah, kaya informasi dan padat pengetahuan (Osborne dan Gaebler. 1992:13) dan tendensi menimbulkan *public dissatisfaction* (Smith. 1985:3). Banyak sarjana menerima sentralisasi sebagai sesuatu strategi pembangunan yang tidak efektif (*ineffective development strategy*) untuk negeri-negeri sedang berkembang. Mereka memperlihatkan kegagalan dari “*the centralized, hierarchical, bureaucratic administrative model*” untuk mencapai sasaran pembangunan dalam banyak negeri. Oleh karena itu sejak tahun 1970-an, banyak pemerintah dari negeri sedang berkembang telah mengadopsi kebijakan desentralisasi sebagai satu reaksi terhadap

era sentralisasi yang berasal dari sejarah panjang dari kolonisasi. Pada akhir tahun 1990-an, semakin banyak negeri telah berusaha, untuk alasan masing-masing dan dengan berbagai derajat intensi dan keberhasilan, menguatkan pemerintahan lokal melalui kebijakan desentralisasi. Ada sejumlah alasan mengapa tertarik untuk menerapkan asas desentralisasi. Kulwan mengemukakan alasan tersebut sebagai berikut:

They include scholarly interest in devolution as an important political idea within democratic theory; the desire to understand the nature of political and administrative reforms; the need to identify and explain the problems confronting the implementation of these reforms; and the requirement to provide effective solutions to these problems and so on. In light of the global economic changes that now shape policy options at the national level, most countries have found it necessary to re-examine their administrative structures in order to deliver goods and services more effectively and efficiently (Kulwaum. 1999:2-3).

Oleh karena itu organisasi-organisasi pembangunan internasional seperti World Bank, United Nations, dan the United States Agency for International Development tidak hanya telah merekomendasikan desentralisasi sebagai suatu strategi efektif untuk pembangunan, tetapi juga mendorong pemerintah negeri sedang berkembang untuk menerapkan kebijakan desentralisasi melalui bantuan *grants* dan *financial*. Konsekuensinya adalah, setelah merdeka, banyak negara sedang berkembang telah mengadopsi salah satu atau beberapa bentuk-bentuk dari desentralisasi yaitu *deconcentration*, *delegation*, *devolution* dan *divestment* (4 D).

Desentralisasi dalam bentuk devolusi penting sebab dari semua tingkatan pemerintahan diakui bahwa pemerintah daerah lebih langsung memberi pelayanan publik kepada warga, sementara pemerintah daerah adalah satu institusi pelayanan (Epstein. 1988:10). Menurut Esman, praktek desentralisasi dilakukan karena “*many activities of government are best performed by local authorities in the interest of efficiency, responsiveness, and democratic control*” (Esman. 1991:110). Menurut

Cheema dan Rondinelli, pemerintah dari suatu negara menerapkan desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan karena,

first, from disillusionment with the results of central planning and control of development activities during the 1950s and 1960s; second, from the implicit requirements for new ways of managing development programs and projects that were embodied in growth-with-equity strategies that emerged during the 1970s; and third, from the growing realization that as societies become more complex and government activities begin to expand, it becomes increasingly difficult to plan and administer all development activities effectively and efficiency from center (Cheema and Rondinelli. 1983:10).

Sementara Joachim von Braun dan Ulrike Grote (2000)² mengemukakan empat tenaga pendorong/penggerak dari tuntutan untuk desentralisasi, yaitu *regional political freedom, participation, and conflict resolution; pressure of global competition; demand for stabilization; demand for equity and efficiency in local public services*. Masing-masing dari tuntutan ini dijelaskan oleh Braun dan Grote sebagai berikut.

- *Regional political freedom, participation, and conflict resolution:* Desentralisasi muncul sebagai sebuah reaksi politik kepada gagalnya sistem politik yang tersentralisasi secara berlebihan. Tipe desentralisasi ini setidaknya pertama-tama tidak didorong oleh tujuan efisiensi ekonomi tetapi oleh permintaan dari kemerdekaan regional dan kebebasan dari pengaruh pemerintahan sentral. Mirip dengan ini, sejumlah besar gerakan-gerakan desentralisasi didorong oleh konflik etnik yang laten dan terbuka, atau instrumentalisasinya oleh kekuatan lokal dan juga sentral. Juga, desentralisasi terlihat sebagai jalan untuk menghubungkan kembali rezim sentral ke kelompok sosial yang dari mana mereka tampak semakin terceraikan
- *Pressure of global competition:* Desentralisasi, anehnya, tidak hanya merupakan sebuah tren globalisasi yang paralel, tetapi lebih tepatnya didorong olehnya. Peningkatan kompetisi diantara dan didalam negara-negara menekankan efisiensi alokasi dari segala sumber daya, baik yang dikelola secara publik ataupun privat, pada semua tingkatan termasuk regional dan lokal. Tekanan eksogen ini

menstimulasi institusional yang endogen juga perubahan organisasional. Pemerintah didorong untuk melihat kebijakan internasional saat sedang membuat kebijakan mereka sendiri. Hal ini benar adanya di kebijakan perdagangan, perpajakan, stabilisasi bahkan di sosial.

- *Demand for Stabilization*: Sementara adanya peningkatan kebutuhan akan ekonomi berkembang dan transisi untuk lebih “membuka diri”, hal ini mengekspos ekonomi ke luar dan membuat mereka berpotensi untuk semakin rawan. Respon dari level regional dan lokal adalah untuk mendapatkan kekuatan atas perlindungan dan stabilisasi yang berhubungan dengan instrumen kebijakan. Desentralisasi ini kemudian menjadi “sukses besar” pada kawasan regional sebagai hasil yang paradoksikal dari “membuka diri”.
- *Demand for equity and efficiency in local public services*: Sebagian besar berhubungan dengan kekuatan kompetisi global, yang telah disebut diatas, perubahan besar dalam strategi pengembangan telah diadopsi oleh banyak negara. Inefisiensi yang dicatat dalam manajemen dan pemberian layanan publik lokal, sering ditawarkan di awal melalui pemerintahan sentral tanpa adanya gagasan yang jelas dari kebutuhan dan permintaan lokal, telah menaikkan permintaan untuk desentralisasi untuk meningkatkan level, kualitas dan efisiensi dalam pemberian kebijakan publik³.

Jenis-jenis Desentralisasi

Desentralisasi bermakna sebagai transfer kekuasaan dari level yang lebih tinggi ke level yang lebih rendah. Transfer dapat dilihat dari bentuk dan derajat kekuasaan.

Bentuk

Berdasarkan bentuk transfer otoritas oleh pemerintah pusat ke unit-unit lokal/regional atau privat, Turner dan Hulme (1997: 152) mengemukakan

tiga tipe utama dari desentralisasi. *Pertama*, adalah ketika delegasi ada dalam struktur politik formal (untuk contoh, bila pemerintah pusat mendelegasi otoritas tertentu kepada pemerintah lokal). Desentralisasi ini berhubungan dengan transfer otoritas dan responsibilitas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*transfer of authority and responsibility from central to local government*) (Rohdewohld. 1995:84; Smith. 1985:8-9; Denhardt and Grubbs. 1999:106). Derajat dari desentralisasi dalam perspektif ini dapat diukur berdasarkan “*the extent of autonomy of the subnational entities from the central government*” (Helena Ireen dan Vista-Baylon, dalam Salvatore Schiavo-Campo dan Pachampet Sundaram. 2000:157). Ini disebut sebagai desentralisasi politik (*political decentralization*). Desentralisasi ini mengarah pada otonomi daerah atau desentralisasi demokratis (*democratic decentralization*). Menurut Rondonelli,

democratic decentralization, involving the transfer of administrative, fiscal, and political power, is necessary for decentralization to be successful and for sustainability to be a reality. Democratic decentralization is significantly strengthened when mechanisms are created at the local level to facilitate the local level planning process, linking government staff to civil society. Such partnership often necessitates a change in the mind-set of its members as well as resources devoted to strengthening the capacities and skills necessary for effective facilitation of such processes (Rondonelli dalam Rondonelli. 2007:2-3)

Kedua, transfer dalam administrasi publik atau struktur parastatal (contoh dari pimpinan menengah dari satu kementerian kepada pejabat distriknya). Desentralisasi ini berhubungan dengan transfer otoritas dan responsibilitas dari level puncak organisasi pemerintah ke level terbawah (*transfer of authority and responsibility from top level to lower level*). Ini disebut sebagai desentralisasi administratif (*administrative decentralization*).

Ketiga, jika transfer ada dari suatu institusi negara kepada agensi bukan-negara (untuk contoh bila satu penerbangan nasional parastatal

menjualkan kepada pemilik privat). Ini merupakan proses pemindahan otoritas dan responsibilitas untuk fungsi-fungsi publik dari pemerintah ke sektor privat (Cheema & Rondinelli, eds. 1983). Ini disebut desentralisasi ekonomi atau pasar (*economic or market decentralization*)

Derajat Kekuasaan

Berdasarkan transfer kekuasaan atau otoritas maka desentralisasi memiliki varietas yaitu dekonsentrasi (*deconcentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan divestmen atau divestasi (*divestment*) (Cheema dan Rondinelli. 1983: 18-25; UNDP. 1997). Tipe desentralisasi ini ditulis dengan akronim 4D.

Deconcentration adalah transfer tugas-tugas dan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan pusat kepada unit lokal administrasinya. Dekonsentrasi adalah penugasan implementasi tentang program-program nasional ke cabang pemerintah yang lebih rendah.

Delegation adalah transfer dari kekuasaan dan atau tanggung jawab administratif dan politik termasuk transfer tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada pemerintah daerah atau organisasi fungsional di luar birokrasi pemerintahan pusat. . Delegasi adalah transfer tanggung jawab untuk jasa atau layanan dan administrasi ke institusi dan pemerintah lokal.

Devolution adalah transfer tugas-tugas dan fungsi-fungsi ke tingkat sub-nasional dari pemerintahan atau pemerintah daerah. Desentralisasi dalam bentuk devolusi adalah transfer kekuasaan ke unit-unit *sub-national* atau pemerintah daerah untuk menjadi lebih otonom. Devolusi sama dengan otonomi daerah, juga disebut desentralisasi demokratis (*democratic decentralisation*).

Divestment/Privatization adalah transfer tugas-tugas dan fungsi-fungsi publik kepada *non-governmental organization* (atau privatisasi fungsi-fungsi publik), seperti NGOs, korporasi dan usaha.

Dalam berpemerintahan dan beradministrasi publik, tidak ada sentralisasi mutlak atau desentralisasi total. Sentralisasi dan desentralisasi ibarat pendulum di mana dalam penyelenggaraan pemerintahan tiap negara melakukan penyebaran otoritas mendekati sentralistik atau desentralistik. Tetapi dalam penyebaran kekuasaan atau otoritas tersebut ada kecenderungan bahwa sentralisasi dalam derajat yang tinggi atau

desentralisasi dalam derajat yang rendah menjadikan penyelenggaraan pemerintahan atau menjadikan pemerintah cenderung menjadi otoriter. Sebaliknya, sentralisasi dalam derajat yang rendah atau desentralisasi dalam derajat yang tinggi menjadikan penyelenggaraan pemerintahan cenderung demokratis dan partisipatif.

Keuntungan Desentralisasi Bagi Pemerintah Daerah

Dennis A. Rondinelli (2006: 19) mengatakan, “Pelajaran yang terus bisa kita ambil dari pengalaman di pengembangan ekonomi dan sosial selama setengah abad terakhir adalah bahwa pemerintahan sentral sendiri tidak bisa mencapai ekuitas ekonomi dan sosial. Pemerintah yang inovatif akan mencari jalan yang sesuai untuk mendekonsentrasikan atau mengurangi otoritas, sumber daya dan tanggung jawab dan diberikan kepada pemerintah lokal serta NGO dengan tujuan untuk memberikan partisipasi yang lebih besar dalam pembuatan kebijakan politis dan administratif dan untuk memberikan layanan sosial yang esensial untuk menciptakan ekonomi yang kuat. Pemerintah yang berusaha untuk meningkatkan kualitas dari layanan mereka akan menguatkan kapasitas bukan hanya birokrasi nasional, tapi juga regional subnasional dan unit administrasi lokal. Menguatkan kapasitas pemerintahan lokal bisa dilakukan melalui desentralisasi vertikal otoritas, tanggung jawab dan sumberdaya ke unit administrasi subnasional, pemerintah lokal dan organisasi lainnya yang bekerja di level lokal, dan melalui desentralisasi horizontal yang memberdayakan komunitas lokal. Menguatkan kapasitas pemerintahan lokal termasuk didalamnya berbagai varietas stakeholder, termasuk agensi pemerintah sentral, pemerintah lokal, organisasi masyarakat sipil, kelompok komunitas, sektor privat, dan organisasi donor internasional. Pemerintah yang inovatif memainkan peran penting dalam memberdayakan organisasi-organisasi tersebut untuk berpartisipasi dalam lima fungsi esensial: menentukan prioritas, perencanaan, produksi, pembayaran, dan konsumsi. Semua fungsi ini penting dalam menghadapi

kelompok lokal, dan untuk menyemangati mereka untuk mengambil kepemilikan dari proyek dan program pembangunan. Selanjutnya menurut Dennis A. Rondinelli,

Innovative political leaders and public administrators know that the success of democratic governance requires decentralizing participation in public policy making and the implementation of government programmes, and that the success of decentralization depends, in turn, on giving local administrative and political units adequate revenue and spending powers. Central governments can strengthen the fiscal capacity of local governments by, among other things, expanding taxing and revenue-raising authority for them, allowing them to raise taxes from a wider variety of local sources and to use a greater number of tax instruments. In some countries the central government has created special funds that can be replenished from national revenue sources such as customs, excise, or import taxes or regular budgetary assignments that are set aside from line agency budgets to be used to finance costly capital investments. In other countries the State provides statutory payments to local governments from fixed percentages of recurrent revenues of central or provincial government budgets as unrestricted grants, thus giving local administrations more flexibility to meet local needs and demands (Dennis A. Rondinelli. 2006: 20)

Jadi, kebijakan desentralisasi akan membawa keuntungan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paul Smoke (2001)⁴ mengemukakan tiga keuntungan potensial dari desentralisasi yaitu: *improved efficiency; better governance; improved equity*. Tiga keuntungan potensial dari desentralisasi tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. *Improved Efficiency*. Pendukung desentralisasi berpendapat bahwa rakyat tidak sama dimanapun di sebuah negara, mereka mempunyai kebutuhan dari layanan publik yang berbeda beda yang akan meningkatkan kesejahteraan warga lokal dan mempromosikan pengembangan dari ekonomi lokal. Pemerintahan subnasional lebih dekat ke negara, mempunyai banyak akses yang baik untuk informasi lokal, dan memahaminya sesuai dengan konteks lokal. Apabila demikian, mereka bisa mengidentifikasi dengan lebih baik campuran dan level dari layanan dalam konstituen tertentu mereka

daripada pemerintahan tingkat-tinggi, lalu meningkatkan apa yang para ekonom sebut sebagai efisiensi alokatif. Beberapa dari masyarakat lokal inginkan dari pelayanan mungkin paling baik disediakan dalam skala yang lebih besar oleh level pemerintah yang lebih tinggi, dan beberapa layanan lokal bisa memengaruhi yurisdiksi lain dan tidak boleh dibiarkan hanya dikontrol oleh satu pemerintah lokal.

2. *Improved Governance.* Apabila konstituen lokal melihat bahwa interaksi mereka dengan pemerintah lokal, mengarah ke keputusan mengenai layanan publik lokal yang lebih konsisten dengan keinginan mereka daripada keputusan yang dibuat oleh mereka di level yang lebih tinggi, mereka akan merasa lebih dekat dengan pemerintah lokal. Bisa memberikan pengaruh dari arah publik affair setidaknya dalam hal-hal yang kecil yang secara langsung bisa memberikan efek bagi mereka akan memperkuat rakyat, memberikan mereka rasa kontrol dan otonomi yang tidak mereka miliki sebelumnya. Sekali lagi ada beberapa surat protes atau keberatan. Konstituen lokal seharusnya tidak perlu mendapatkan semua yang mereka inginkan, dan beberapa tujuan nasional yang penting mungkin akan lebih didahulukan daripada keinginan lokal. Kepemerintahan dan aksi kolektif tidak secara murni bersifat lokal.
3. *Improved Equity.* Apabila pemerintah lokal dibuat sadar akan adanya variasi di situasi lokal oleh konstituen mereka, pemerintah lokal ada dalam posisi terbaik untuk bisa secara adil mendistribusikan sumber daya publik dan menarget kemiskinan dalam yuridiksi mereka sendiri. Tentu saja ada batasan oleh sumber daya internal mereka, sehingga redistribusi dari yang lebih kaya ke area yang lebih miskin harus menjadi tanggung jawab pemerintah sentral. Sebagai tambahan, pemerintah lokal sebenarnya tidak perlu untuk memilih mengejar redistribusi

dalam yurisdiksi mereka kecuali mereka dipaksa untuk melakukan hal tersebut oleh proses politik lokal yang inklusif atau oleh para intervensionis di pemerintah sentral (Smoke. 2001)⁵.

Manfaat Desentralisasi untuk Pelayanan Publik Daerah

Satu tujuan administratif dari kebijakan desentralisasi adalah “*improving services*” (Hart seperti dikutip Rosenbloom, *et al.* 1994: 473). Umumnya diakui bahwa desentralisasi kekuasaan pusat ke entitas subnasional menjadi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak terkecuali kegiatan administrasi publik seperti halnya pemberian layanan publik. Helena Ireen dan Vista-Baylon mengatakan bahwa desentralisasi penting untuk stabilitas politik, pemberian layanan efektif, mengurangi kemiskinan, dan keadilan. (dalam Salvatore Schiavo-Campo dan Pachampet Sundaram. 2000:157). Ginson mengidentifikasi sejumlah dampak dari kebijakan desentralisasi atas pemberian layanan publik yaitu “*the more efficient delivery of public services, more equitable outcomes, greater citizen participation in public affairs, more flexible government policies, greater local institutional capacity, more accountable government*”. (Ginson. 2001:4).

Sedangkan bagi Smith (1985:19-28), desentralisasi memiliki tiga manfaat bagi kepentingan pemerintah daerah. Pertama, terwujudnya *political equality*: desentralisasi memberi peluang bagi warga untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan politik di tingkat daerah, berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, bebas memilih, bebas berbicara, membentuk asosiasi politik. Kedua, terwujudnya *local accountability*: desentralisasi meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitas daerah. Ketiga, terwujudnya *local responsiveness*: desentralisasi meningkatkan ketanggapan pemerintah daerah terhadap kebutuhan dan tuntutan

komunitas daerah. Asumsinya, pemerintah daerah mengetahui lebih banyak tentang berbagai permasalahan yang dihadapi oleh warganya, sehingga melalui kebijakan desentralisasi mereka lebih memiliki peluang untuk merumuskan berbagai kebijakan yang tepat untuk mengatasi permasalahan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan komunitas daerah, sementara kebutuhan diidentifikasi oleh pembuat keputusan dengan menggunakan pengetahuan tentang daerahitas dan dapat menjawab kepentingan daerah.

Menurut Turner dan Hulme (1997: 156), manfaat desentralisasi bagi daerah utamanya adalah untuk meningkatkan pemberian layanan publik (*public service delivery*). Menurut Hart, ““*Administrative theory specifies a number of goals to be obtained through decentralization, such as reducing costs, improving services and outputs, and the more effective utilization of human resources*” (dalam Rosenbloom, et al. 1994: 473). Sementara Bardhan (1997) berpendapat,

Decentralization can also be seen as a way to increase accountability of local officials by bringing authority to the local level. Decision making at the local level gives more responsibility, ownership and thus incentives to local agents. There is some evidence that, by making local officials more accountable and placing responsibility for decision-making and implementation in the hands of local stakeholders, the quality and efficiency of public services improves (dari Braun dan Grote. 2000: 8).

Dari banyak kemungkinan keuntungan yang didapat dari desentralisasi, salah satunya adalah memberi layanan publik yang lebih berkualitas. Hart seperti dikutip oleh Rosenbloom, *et al* (1994: 473) mengatakan bahwa tujuan administratif dari kebijakan desentralisasi salah satunya adalah *improving services*. Studi Putnam tentang *Italian regional governments* seperti dikutip oleh Azfar (1999:14) menemukan bahwa “*governments that were more open to constituent pressure managed and delivered services more efficiently*”. Sementara *Center for Democracy and Governance* juga mengatakan bahwa “*Where local governance is democratizing ... services are increasingly provided in*

response to citizen demands and priorities (Levine, team leader, 2000: 12). Terkait dengan *services delivery decentralization*, dijelaskan sebagai berikut:

Community services include many different kinds of activities. Some involve collective goods produced by local government such as water provisions, wastewater disposal and creating and maintaining streets and parks. Other services involve individual benefits, for example education and social welfare. A third group involves infrastructure development and includes mapping and land surveying, constructing public buildings, environment and health protection. Finally, there are those services that involve protecting the citizens legal security and the exercise of public authority and police power (UNDP. 1999: 6-10).

Selanjutnya:

In many countries, certain activities such as social services, education, planning and building permits, environmental health, street cleaning, emergency and rescue services have been traditionally organized via sectorial committees according to law. More recently new approaches have been experimented with. These include geographically decentralized and purchaser-provider models. Increasingly, today one finds all these different principles for the organization of local government used jointly in new combinations in order to achieve solutions tailored to the needs in each city/authority (UNDP. 1999: 6-10).

Dalam *local governance*, desentralisasi dan otonomi daerah sering dipikirkan akan membawa pemerintah daerah lebih terbuka kepada warga dan mendekatkan pemerintah daerah kepada warga. Setidaknya dalam *The 2020 Public Services Trust and the RSA* dikemukakan,

More local, better informed?

Distance and scale matter to the relationships the public have and want with public services. Local service variation is generally distrusted, but citizens appear to recognise that when centralised authority steps back, a space opens up in which a strong 'adult' relationship with services can be developed. How? The public are generally more positive about local services than about services nationally, more likely to feel that they can have a say in how local services operate, and more likely to feel good about their area if they feel able to affect its decision making. So engaging with the 58% of the public who say that people should be more actively involved in shaping public services seems much more feasible at a local than a national level. This evidence shines light on a much debated set of policy questions, some of which the Trust is exploring in depth through a series of research projects. What is clear from our work is that, although the barriers are substantial (at all levels), the appetite for more local engagement and 'closeness' to public services is real and could be developed (The 2020 Public Services Trust and the RSA. 2010: 7)

Warga menyadari dan memahami hal tersebut sehingga muncul tuntutan dan keinginan yang kuat dari warga agar kinerja layanan publik yang berkualitas dan memuaskan menjadi perhatian utama dan orientasi kerja dari pemerintah daerah. Kinerja layanan publik yang berkualitas dan memuaskan harus menjadi salah satu orientasi bagi pemerintah daerah. Semangat gerakan reformasi, desentralisasi dan demokratisasi membuat banyak elemen-elemen warga makin berani memberi penilaian terhadap kualitas layanan publik dan sekaligus mengemukakan aspirasinya. Muncul kesadaran warga akan pentingnya kinerja layanan publik yang tidak diskriminatif dan menghargai martabat serta hak pengguna layanan. Pengguna layanan publik menginginkan adanya kemudahan layanan, baik persyaratan, prosedur, kepastian waktu, maupun biaya yang harus dikeluarkan.

Harapan tersebut bukanlah harapan yang tak berdasar. Sebab satu makna penting dari otonomi daerah dalam administrasi publik demokratis ialah mendekatkan birokrasi dan aparatur birokrasi daerah dalam pemberian layanan publik yang terbaik, tepat sasaran, tepat waktu dan bermakna kepada warga (Iskandar. 2006:190). Implementasi kebijakan otonomi daerah secara efektif dapat meningkatkan kualitas layanan dan memuaskan warga di daerah sementara meningkatkan kualitas dan kepuasan layanan kepada warga merupakan salah satu tujuan dari otonomi itu sendiri. Desentralisasi dan otonomi diharapkan berdampak terhadap peningkatan kualitas pemberian layanan publik (Azfar, *et al.* 1999: 2). Karena itu semakin meningkat tuntutan warga akan desentralisasi dengan harapan mereka akan mendapatkan layanan publik yang berkualitas. Argumentasi bahwa desentralisasi meningkatkan layanan publik didasarkan pada asumsi bahwa, “*subnational governments have better information than the central government about the needs and preferences of the local population, and that the population is more aware of actions of subnational governments than of the central government*” (Azfar, *et al.* 1999: 14).

Karena pemberian layanan publik merupakan salah satu bidang kewenangan penting pemerintah daerah maka kinerja layanan publik yang berkualitas, profesional, efisien dan efektif serta partisipatoris, responsif, transparan dan akuntabel akan mengangkat citra positif pemerintah daerah di mata warganya. Karena di era desentralisasi demokratis atau otonomi daerah kepada daerah diberi kewenangan maka birokrasi daerah harus menjadi semakin responsif kepada kebutuhan publik dan semakin transparan dan akuntabel kepada publik dengan membuka katup partisipasi yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk layanan publik, untuk menunjang demokratisasi dan membangun kinerja birokrasi yang lebih utuh (Iskandar. 2006:92).

Dalam perspektif *public choice theory*, individu-individu cenderung berperilaku rasional yaitu dengan “memaksimalkan keuntungan/manfaat” dalam mengambil suatu keputusan dan adanya konsep “*public goods*” sebagai *output* dari adanya badan-badan penyelenggara layanan publik memperlihatkan bahwa individu-individu dalam masyarakat selalu

berupaya memenuhi kepentingannya dan memaksimalkan keuntungan dari adanya layanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Individu-individu selalu berupaya agar mereka mendapatkan keuntungan yang maksimal dari adanya layanan yang diberikan oleh pemerintah, seperti dari sisi waktu, biaya, kemudahan prosedur layanan dan sebagainya (Denhardt dan Denhardt. 2003).

Adanya tuntutan semacam ini karena praktek pemberian layanan selama ini dinilai tidak partisipatoris, tidak transparan, kurang responsif terhadap kebutuhan pengguna, serta rendah akuntabilitas layanan publik (Partini dan Wicaksono. 2004:5). Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah membawa semangat dan nilai baru dalam layanan publik juga dikemukakan oleh Ginson (2001:4) dengan mengatakan bahwa *“decentralization can lead to the more efficient delivery of public services”*. Menurut Azfar dkk, *“The impact of decentralization on service delivery hinges not only on the existence of mechanisms for user participation but, perhaps even more crucially, on who has access to those mechanisms and whose voice eventually influences decisions. This determines whose interests government will eventually serve”* (Azfar et al. 1999:18).

Jadi, satu tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan layanan publik. Meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan publik merupakan salah satu misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi administratif (Mardiasmo. 2002:59). Kebijakan otonomi daerah menjadi ”jawaban” akan kompleksitas persoalan layanan publik yang terjadi di era orde baru sekaligus ”menjawab” tuntutan warga agar layanan publik yang diberikan oleh atau yang mereka terima dari sektor publik setara dengan layanan yang diberikan oleh atau yang mereka terima dari sektor privat.

Otonomi daerah atau devolusi yang disebut desentralisasi demokratis (*democratic decentralization*) menjadi *starting point* untuk melakukan reformasi⁶ birokrasi pelayanan publik agar berpihak kepada warga. Otonomi daerah atau desentralisasi demokratis mendorong suatu administrasi demokratis yang dimaksudkan untuk mendekatkan

pemerintah kepada warga termasuk mendekatkan pemberian layanan publik yang menjadi tugas pokok pemerintah daerah.

With decentralization, much of the responsibilities for service delivery are transferred to local governments. While several local governments are able to maintain the “quality” of services devolved to them, it is unable to improve beyond its present capacity and has limited success in getting the communities involved in addressing local problems. It becomes imperative, therefore, that local capacity in planning, investment programming, micro finance, monitoring and evaluation, and other areas where capacity is needed in the efficient and effective running of local governments be developed. Likewise, capacity for reporting the use of local resources, foreign loans and grant assistance should be enhanced not only for local governments but, more importantly, for national government ministries and offices. Emphasis should be placed on the operationalization of good governance principles in the affairs of government and the provision of additional assistance to poor local governments in order to improve their credit worthiness and allow them access to additional financial resources⁷.

Jadi UU Otonomi Daerah telah memberi keleluasan bagi pemerintah kabupaten dan kota untuk mengatur dirinya sendiri (*self-management*) sehingga potensi kabupaten/kota dapat dimaksimalkan untuk kepentingan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota itu sendiri serta peningkatan kinerja pelayanan publik. Terkait dengan yang terakhir, salah satu esensi dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk memberi layanan publik secara langsung kepada warga. Oleh karena itu secara teoritis pelaksanaan kebijakan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kinerja layanan publik karena:

1. Otonomi daerah memperpendek hirarkhi pengambilan keputusan untuk urusan layanan publik di daerah sehingga lebih cepat.
2. Otonomi daerah memperbesar kewenangan daerah sehingga pemerintah daerah (kabupaten/kota) dapat merumuskan dan

mengimplementasikan kebijakan layanan publik yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan warga daerah.

3. Otonomi daerah mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan dengan warga sehingga penyelenggara pemerintah dapat lebih cepat dan lebih tepat merespon tuntutan warga.
4. Otonomi daerah mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan dengan warga dan membuat warga lebih dekat sehingga warga memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan (Ratminto dan Winarsih, 2006: 180-190).

Tidak mengherankan jika di era otonomi daerah sekarang ini, harapan dan juga tuntutan warga terhadap kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya kinerja layanan publik, cenderung menjadi semakin meningkat kuat dan tak terhindarkan. Diberlakukannya undang-undang tentang pemerintahan daerah diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan kualitas layanan publik kepada warga. Pelimpahan otoritas dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan penyelenggaraan layanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas layanan.

Oleh karena itu dalam desentralisasi demokratis atau otonomi daerah, layanan publik semestinya relatif lebih memuaskan dan berkualitas karena birokrat pemberi layanan publik lebih dekat dengan komunitas yang dilayani. Bahkan selain layanan publik semakin dekat kepada warga, desentralisasi juga diakui meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemberian layanan publik di daerah. Itu karena pemerintah daerah yang memberikan layanan publik kepada warga memiliki informasi yang lebih banyak dan lebih berkualitas mengenai tuntutan kebutuhan dan preferensi warga. Oleh kedekatan pemerintah daerah dan warga maka respon yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap kebutuhan dan preferensi warga akan lebih cepat dan oleh pemilikan informasi yang lebih banyak dan lebih berkualitas maka solusi respon yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap kebutuhan dan preferensi warga akan lebih cepat dan tepat.

Catatan

- ¹ Marc Holzer and Hwang-Sun Kang, Building A Transparent Bureaucracy in the City of Seoul: A Holistic View of Seoul Metropolitan Government. Tersedia di http://www.sdi.re.kr/nfile/zcom_eng_bbs/B_ch2.PDF
- ² Tersedia di <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>
- ³ Tersedia di <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>
- ⁴ Tersedia di http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/capetown/DLGA_sec2.php
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Reformasi atau pembaruan di sektor publik atau pemerintah menurut Osborn dan Plastrik (2000:16-17) adalah transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan, dan kultur sistem dan organisasi pemerintah. Pembaruan adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Pembaruan adalah menciptakan organisasi dan sistem pemerintah yang terusmenerus berinovasi, yang secara kontinu memperbaiki kualitas mereka, tanpa mendapat tekanan dari pihak luar. Pembaruan adalah penciptaan sektor pemerintah yang mempunyai dorongan dalam diri untuk melakukan perbaikan—yang oleh sebagian orang disebut “sistem pembaruan-diri”.
- ⁷ http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf.

Bab 5

Demokrasi dan Pelayanan Pemerintah Daerah

Isu-isu kontemporer dalam teori dan praktek administrasi publik ialah tentang politik vs administrasi serta birokrasi vs demokrasi (Denhardt, 1999: 16-19). Isu itu terus berlanjut sebagai pegangan yang relevan bagi penstudi administrasi publik dan para administrator publik dewasa ini. Dikotomi politik-administrasi atau birokrasi-demokrasi merupakan isu lama dalam administrasi publik. Dikotomi politik-administrasi (ide yang secara tegas memisahkan politik dari administrasi) atau birokrasi-demokrasi (ide yang secara tegas memisahkan birokrasi dan demokrasi) secara logis ditopang berdasarkan analogi dikotomi antara tujuan (*ends*) dan sarana (*means*), antara nilai (*values*) dan fakta (*fact*).

Seperti halnya tujuan dan sarana, nilai-nilai dan fakta, maka politik dan administrasi, demokrasi dan birokrasi, tidak dapat dipisahkan. Dalam pandangan ini maka politik berhubungan dengan keputusan tentang tujuan yang disimpulkan dari nilai-nilai kolektif, sedangkan administrasi meliputi (agaknyanya efisien) sarana melalui mana alasan faktual diterapkan dalam pencapaian hasil akhir (Harmon dan Mayer, 1986: 223). Solusi parsial untuk rekonsiliasi politik dan administrasi (Goodnow dalam Shafriz dan Hyde, 1997), atau demokrasi dan birokrasi (Etzioni-Halevy, 1985), atau *pluralist-democracy model* dan *administrative-efficiency model* (Yates, 1982) adalah melalui pendekatan politik administrasi yang menghasilkan administrasi publik demokratis. Pendekatan politik administrasi melihat administrasi publik demokratis dalam “proses”

pencapaian tujuan. Dalam pendekatan ini, nilai-nilai demokrasi (politik) dapat diakomodasi atau difasilitasi dalam birokrasi (administrasi publik).

Desentralisasi Membuat Pemerintah Daerah Demokratis

Tujuan politik dari kebijakan desentralisasi salah satunya adalah membawa demokrasi ke tingkat lokal dalam berpemerintahan dan beradministrasi publik (Smith. 1985: 4, 11), mendorong mempercepat demokratisasi (Antlov. 2003: 77-78), memberikan peluang bagi perubahan demokratis (Hart in Rosenbloom, et all. 1994:473), Jadi desentralisasi menjadi satu sarana kunci bagi penguatan demokrasi di tingkat lokal (CDG. 2000:8). Karena itu ada hubungan atau saling hubungan antara desentralisasi dan demokrasi, *the two are closely related*¹. Rondinelli menulis,

Decentralization is an integral part of the logic of democratization – the power of a people to determine their own form of government, representation, policies and services. In designing decentralization strategies it is important to ensure adequate processes of accountability, transparency and responsiveness by all societal actors.” (Rondonelli dalam Rondinelli. 2007:2-3).

G. Shabbir Cheema berpendapat,

Yet, decentralization continues to be one of the predominant approaches to strengthening democracy, especially at the grassroots level, as well as to improving service delivery. Decentralization of authority and resources from the centre to subnational and local levels of government and administration must take place if public administration, with its core principles, is to be promoted as a democratic institution. Advocates of decentralization have provided a variety of reasons for political, financial, and administrative

decentralization. In fact, decentralization can promote the effectiveness of public administration and good governance in several ways (G. Shabbir Cheem, dalam Dennis A. Rondinelli. 2006).

Menurut Hans Antlov (2003) maupun CDG (2000), desentralisasi mendorong demokratisasi di tingkat lokal. Hans Antlov mengatakan,

Decentralization policies are often decribed as prerequisites for local democracy... The shift of power and resources from the central to local governments has the potential to promote democratisation by allowing for greater responsiveness, representativeness and accountability in the processes of government. With decision-making pushed downwards, community members can connect more readily with state authorities and become directly engaged in local decision making, in lobbying for their interests, and in building networks and constituencies centred on matters of local concern (Antlov. 2003:77-78).

Sementara menurut CDG:

Decentralization gives the local governance system the opportunity to become increasingly democratic. It helps position local officials to work for the benefit of the community at-large. Without decentralization, the development of democratic local governance is much more difficult (Levine. 2000: 7).

Lebih lanjut CDG mengatakan,

“Where local governance is democratizing, local governments are increasingly responsive to and interactive with the community. They are more participatory, transparent, and accountable to local residents” (2000:12. Huruf bergaris dari penulis).

Jadi, desentralisasi membawa pemerintah daerah menjadi lebih demokratis. Pemerintah daerah yang makin demokratis akan semakin

dekat kepada warga lokal. Eksistensi gelanggang politik lokal yang demokratis membuat lebih mudah untuk warganegara mengambil bagian dan menggunakan pengaruh. Ruang gerak politik yang diberikan kepada warga melalui kebijakan desentralisasi menyuburkan proses demokratisasi di tingkat lokal. Ketika kekuasaan dibawa makin dekat kepada warga, proses politik menjadi lebih transparan dan terukur dan orang-orang dapat menjadi lebih terlibat. Banyak saluran representasi dan berbagi kekuasaan menjadi tersedia. Desentralisasi mempromosikan partisipasi dan meningkatkan fungsi pengendalian dipegang oleh tingkat sistem politik lebih rendah (Hadenius, 2003:1).

Jadi, desentralisasi efektif adalah satu sarana untuk penguatan demokrasi lokal (CDG. 2000:8), sebab meskipun demokrasi mungkin disentralisasi seperti juga didesentralisasi tetapi desentralisasi lebih memberi peluang bagi berkembangnya ide demokrasi dibandingkan dengan sentralisasi. Menurut Hans Kelsen, “*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*” (Winter. 1981:58). Sedangkan Hart mengatakan bahwa “*participatory democracy is impossible without the extensive decentralization of public organization*” (in Rosenbloom, et al, ed, 1994: 471). Ini menunjukkan bahwa meskipun demokrasi mungkin disentralisasi atau didesentralisasi tetapi desentralisasi lebih memberi peluang bagi berkembangnya ide demokrasi dibandingkan dengan sentralisasi. (Winter, 1981: 58). Desentralisasi dianggap membawa demokrasi, sebab ketika organisasi didesentralisasi, maka semua keuntungan positif dihubungkan dengan demokrasi akan terjadi (Smith. 1985:11; Hart dalam Rosenbloom, et al. 1994:474). Oleh karena itu Hart (dalam Rosenbloom, et al. 1994:474) mengatakan bahwa “desentralisasi” sinonim dengan “demokrasi”.

Desentralisasi dan Demokrasi Pemberian Pelayanan Publik di Daerah

Tujuan politik dari kebijakan desentralisasi ialah mendorong mempercepat proses demokratisasi di tingkat daerah (Smith. 1985: 4;

Rosenbloom, et all. 1994:473; Eko. 2005:405), sementara tujuan administrasi dari kebijakan desentralisasi adalah “*improving services*” (Rosenbloom, et al. 1994: 473). Ada kaitan antara kedua tujuan desentralisasi. Bilamana tujuan politik terwujud barulah tujuan administrasi mungkin dicapai. Jika proses demokratisasi telah berhasil di tingkat daerah, ini menjadi satu kondisi atau prasyarat untuk *improving local services*. Dengan demikian tidak hanya desentralisasi, tetapi juga demokrasi berdampak positif bagi peningkatan kualitas pemberian layanan publik. Ada kaitan antara kualitas demokrasi dengan kualitas pelayanan publik. Birokrasi dan demokrasi, meskipun keduanya memiliki nilai yang berbeda, dipadukan oleh desentralisasi dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik², seperti halnya dalam pemberian pelayanan publik. Ada hubungan antara layanan publik profesional dan pengembangan demokrasi. Seperti Phidd berpendapat:

An interesting topic which arises in the study of public services throughout the world relates to the relationship between the professional public service and the development of democracy. In the Canadian context, the question can be posed: To what extent can we relate the emergence of the contemporary public service to the functioning of democracy? There has emerged, a specialized literature in the study of public administration which relates the role of the public service to the effective functioning of a democratic society. The topic has been approached from the perspectives of the study of bureaucracy, the administrative state and management (and most recently, from the perspective of new public management) (The 2020 Public Services Trust and the RSA. 2010: 7).

Pada literatur juga ditemukan bahwa *democratisation of the public service* berdampak pada produktivitas dan kualitas layanan publik. Salah satu instrumen terpenting yang dengannya pemerintah percaya produktivitas dan kualitas dari layanan publik bisa dikembangkan adalah dengan demokratisasi layanan publik. Pemerintah telah berkomitmen pada dirinya sendiri untuk mengejar strategi ini dan membuat demokrasi partisipatif dalam layanan publik, norma dan bukan sebagai

pengecualian. Ini akan berakibat adanya pengurangan yang parah dan radikal sejak asal mulanya. Karena produktivitas tingkat tinggi bergantung pada partisipasi berarti dan lebih besar dari semua pekerja, tidak tergantung jabatan mereka dalam hierarki organisasional, dalam formulasi dari produktivitas dan kebijakan serta strategi peningkatan kualitas (<http://www.info.gov.za/speeches/1997/060311497.htm>).

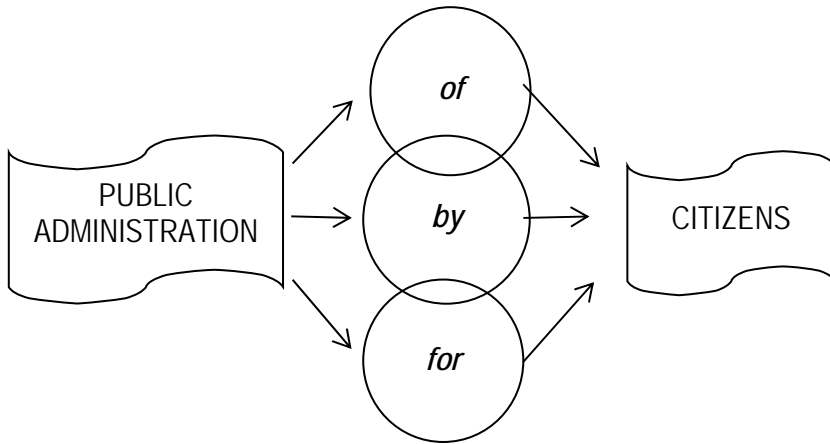
Esensi Demokrasi dalam Kegiatan Administrasi Publik: Pelayanan Publik

Administrasi demokratis sebagai “*a practical application*” merupakan proses pendemokratisasian administrasi publik. Itu dilakukan dengan mengakomodasi dan memfasilitasi nilai-nilai demokrasi yang inheren dalam proses dan kegiatan administrasi publik³. Karena itu jika esensi demokrasi adalah *of the people, by the people, for the people*; jika esensi dari pemerintahan demokratis ialah *government of the people, government by the people, government for the people*; maka esensi dari administrasi publik demokratis ialah *public administration of the citizens, public administration by the citizens, public administration for the citizens*⁴ (Bagan 5.1).

Dari Warga

Public administration of the citizens atau administrasi publik dari warga atau publik menghendaki agar setiap kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti tindakan dan pembuatan kebijakan publik dan pelayanan publik berasal dari rakyat. Untuk itu diperlukan transparansi dan akuntabilitas birokrat terhadap warga. Administrasi publik sungguh-sungguh harus transparan dan akuntabel ketika melakukan tindakan dan kegiatan administrasi publik seperti pembuatan kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik agar administra(s)itor publik atau birokrat mendapat legitimasi dari rakyat sebagai pemilik otoritas dan kedaulatan.

Bagan 5.1 Esensi administrasi publik demokratis



Oleh Warga

Public administration by the people atau administrasi publik oleh warga menghendaki agar setiap kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti menetapkan kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik senantiasa melibatkan rakyat. Untuk itu birokrat dituntut partisipatoris. Dengan kata lain, *public administration by the people* menghendaki agar administrasi publik menjamin partisipasi publik dalam tindakan administrasi publik. Administrasi publik dilaksanakan dengan menyertakan rakyat baik secara langsung (demokrasi partisipatori) atau melalui representasi (demokrasi perwakilan). Dalam hal yang terakhir ini, *public administration by the people* menghendaki agar administrator publik (birokrat) menjadi representatif warga. John H. Little berpendapat:

The public's sense of being represented, that government is "by the people," can be increased through increasing, not decreasing, the ability of government to be responsive to individual differences, situations, and preferences. This can occur only if departments and agencies become less centralized, bureaucratic, authoritative, and hierarchical, not more so (1996:346).

Untuk Warga

Public administration for the people atau administrasi publik untuk warga menuntut agar tiap kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti tindakan membuat kebijakan publik dan memberikan pelayanan publik senantiasa berpihak kepada rakyat. Vigoda (2011: 3) mengatakan, “*Doing (good) administrative work for the public also means doing it with the public, as well as with all those who are concerned with the formation of modern/prosperous societies*”. Administrasi publik demokratis yang *for the citizens* sungguh-sungguh mewujudkan kepentingan publik, bukan birokrasi; melayani warga, bukan birokrasi (Osborne & Gaebler. 1996), “*putting citizens first*”, bukan “*putting customers first*” (Gray & Chapin. 1998:175; Denhard & Denhard. 2003). Untuk itu administrasi publik (birokrasi) demokratis dituntut untuk lebih responsif terhadap kepentingan publik dalam berbagai tindakan dan kegiatan administrasi publik baik dalam formulasi dan implementasi kebijakan maupun pemberian pelayanan publik. Administrator publik yang responsif membuat tindakan administrasi dan melaksanakannya sesuai dengan preferensi warga. Sebaliknya, administrator publik yang tidak responsif tidak akan mau mewujudkan kepentingan publik dalam tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan administrasi publik seperti tindakan pembuatan kebijakan dan pemberian pelayanan publik. Karen Gilliland Evans berpendapat:

If we can visualize the public administrator in a relationship of friendship with fellow citizens and imagine a truly democratic administration, what differences might we see in the practice of public administration? If, in the past, public managers have concentrated on deciding for citizens and doing for citizens, will they, in the future, decide with citizens and do with citizens? (Evans. 1998:307).

Esensi utama dari *of the people* dalam tindakan administrasi publik adalah transparan dan akuntabel, esensi *by the people* adalah partisipasi dan representatif, dan esensi *for the people* adalah responsif

TABEL 5.1. Hakekat demokrasi dan administrasi publik demokratis

Hakekat Demokrasi	Hakekat Demokrasi Administrasi	Nilai-nilai Administrasi Demokratis
of the People by the People for the People	of the Public/Citizens by the Public/Citizens for the Public/Citizens	Responsiveness Partisipatory, Representativeness Transparency, Accountability

kepada warga atas segala tindakan administrasi yang dilakukan, tidak terkecuali tindakan pemberian pelayanan publik (TABEL 5-1). Dengan kata lain, administrasi publik *dari* rakyat menghendaki transparansi dan akuntabilitas, *oleh* rakyat menghendaki partisipasi dan representasi, dan *untuk* rakyat menghendaki responsivitas (Little. 1996:342-47; Huntington. 2001:4).

Demokrasi Administrasi Publik Daerah: Akomodasi Nilai-Nilai Demokrasi dalam Layanan Publik Daerah

Usaha yang dapat dilakukan untuk menentukan hakekat administrasi publik demokratis adalah dengan mengakomodasi nilai-nilai demokrasi yang inheren untuk difasilitasi dan diakomodasi dalam administrasi publik. Karena itu penegasan pendefinisian nilai-nilai atau norma-norma demokrasi sebagai dimensi-dimensi utama dari administrasi publik demokratis di dalam literatur administrasi publik menjadi tujuan utama bagi peneliti-peneliti dan ahli sebagai syarat untuk memfasilitasi

pengukuran dari konstruk tentang istilah administrasi publik demokratis. Dengan demikian, esensi utama dari administrasi publik demokratis ialah mendemokratisasi administrasi publik dengan mengakomodasi dan memfasilitasi nilai-nilai demokrasi (*democratic values*)⁵ yang inheren dalam setiap proses dan kegiatan atau tindakan administrasi publik.

Esensi penting dan fundamental dari desentralisasi terhadap administrasi publik *is democratizing local public administration*. Artinya, desentralisasi membawa administrasi publik daerah menjadi lebih demokratis. *Where local public administration is democratizing, local public administrations are increasingly responsive to the community, more participatory, transparent, and accountable to local residents*" (CDG in Levine. 2000:12). Administrator atau birokrasi daerah yang semakin demokratis (*responsive, participatory, transparent, and accountable*) akan semakin dekat kepada warga lokal. Kebijakan desentralisasi menyuburkan proses demokratisasi pada seluruh kegiatan administrasi publik di tingkat local, termasuk dalam pemberian pelayanan publik. Ketika tata pemerintahan atau *governance system*⁶ mengalami pendemokrasian, maka administrasi publik juga mengalami pendemokrasian agar menjadi **responsive** kepada komunitas, lebih **participatory, transparent**, dan **accountable** kepada masyarakat daerah (CDG.2000:12) ketika melakukan kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti pembuatan keputusan kebijakan publik (*public policy decision making*) dan pemberian pelayanan publik (*public service delivery*). Jadi, transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai demokratis yang inheren untuk diakomodasi dan difasilitasi dalam administrasi publik⁷.

Berdasarkan TABEL 5.2 diringkas nilai-nilai demokratis yang inheren difasilitasi dan diakomodasi dalam administrasi publik yaitu: Transparansi (*transparency*) (Levine, 2000: 12; UNDP, 1997), Partisipasi (*participation*) (Levine, 2000: 12; UNDP, 1997), Responsivitas (*responsiveness*) (Rosenbloom, 1992: 19, 419; Harmon dan Mayer, 1986: 47, 66; UNDP, 1997; Smith, 1985: 19-20; Levine, 2000: 12), Akuntabilitas (*accountability*) (Rosenbloom. 1992:19,419; Harmon dan Mayer. 1986:47,66; UNDP. 1997; Smith,1985:19-20; Levine. 2000:12),

Representativitas (*representativeness*) (Rosenbloom. 1992: 19, 419; Milakovich & Gordon, 2003: 62-70). Nilai-nilai ini merupakan “*major dimensions of democratic administration*” (Milakovich dan Gordon. 2003:75). Sejalan dengan identifikasi nilai-

TABEL 5.2 Nilai-nilai demokrasi dalam administrasi Publik

Sumber	Nilai-nilai demokrasi dalam administrasi Publik
Harmon & Mayer (1986)	responsiveness, responsibility, accountability
Rosenbloom (1992)	representativeness, responsiveness, accountability
UNDP (1997)	participation, transparency, responsiveness, accountability
Sosin (1999)	accountability, participation
Litvack dan Seddon (1999)	transparansi, responsivitas, partisipasi, akuntabilitas
Azfar dkk (1999)	transparansi, responsivitas, partisipasi dan akuntabilitas
Milakovich & Gordon (2003)	citizen participation, bureaucratic representativeness, bureaucratic responsiveness, administrative effectiveness
Armstrong (2005)	transparency, accountability
The UNHRC (2007)	transparency, accountability

nilai demokrasi yang inheren dalam administrasi publik maka administrasi publik demokratis didefinisikan sebagai administrasi publik yang memfasilitasi dan mengakomodasi transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas dalam proses kegiatan dan tindakan administrasipublik⁸. Ini berarti administrator atau birokrat publik disebut demokratis apabila transparan, partisipatif, responsif, dan akuntabel kepada warga atau publik⁹ dalam membuat dan menjalankan kegiatan dan tindakan administrasi publik. Adapun indikator atau komponen dari dimensi-dimensi administrasi publik demokratis tampak dalam TABEL 5.3.

Memfasilitasi dan mengakomodasi transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas dalam administrasi publik konsonan dengan demokratisasi administrasi publik¹⁰. Sementara demokratisasi administrasi publik yang menghasilkan administrasi publik demokratis merupakan arah baru baik dalam studi administrasi publik maupun

TABEL 5.3 Komponen-komponen dari administrasi publik demokratis

Index name	Componen indices
Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan informasi • Kemudahan mengakses informasi
Partisipatori	<ul style="list-style-type: none"> • Cara penyertaan • Bentuk penyertaan
Responsivitas	<ul style="list-style-type: none"> • Kecepatan respon • Ketepatan respon
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan apa yang dikerjakan • Menjelaskan mengapa dikerjakan
Representativitas	<ul style="list-style-type: none"> • Keseimbangan pegawai berdasarkan etnik • Keseimbangan pegawai berdasarkan religi

dalam desentralisasi demokratis. Mengakomodasi nilai-nilai demokratis yang inheren dalam tindakan administrasi publik berarti demokrasi yang lebih besar diperkenalkan dalam proses dan kegiatan administrasi publik seperti dalam pemberian pelayanan publik (*public service delivery*). Mengakomodasi nilai-nilai demokrasi dalam kegiatan administrasi publik seperti pelayanan publik akan membuat birokrasi sebagai pelayan publik menjadi lebih transparan, partisipatoris, responsif dan akuntabel dalam pemberian pelayanan publik. Menjadi lebih *transparan* melalui penempatan informasi seperti halnya data, kebijakan, hukum, jadwal pertemuan dan informasi kontak, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah harus terbuka untuk umum dan dapat diakses dengan mudah oleh pihak-pihak yang memerlukan informasi; lebih *partisipatoris* melalui pemberian kesempatan kepada warga untuk ikut serta atau

melibatkan warga untuk menentukan berbagai kegiatan yang memengaruhi hidup mereka; lebih *responsif* melalui peningkatan komunikasi dan interaksi dengan warga dan dengan membuat informasi layanan yang diinginkan warga tersedia, dan memperbaiki kecepatan dan kemudahan interaksi; dan lebih *akuntabel* melalui pertanggung-jawaban birokrasi kepada publik atas setiap kegiatan dan tindakan pelayanan publik yang dilakukan untuk membuat pelayanan publik menjadi lebih berkualitas.

Transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas dalam administrasi publik merupakan demokrasi dalam administrasi publik. Karena itu transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas publik¹¹ menjadi dimensi-dimensi utama dari administrasi publik demokratis. Karena itu transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas akan digunakan untuk mengamati atau mengukur apakah administrasi publik atau *local administrative order* merupakan sistem yang demokratis atau tidak. *Local administrative order* disebut demokratis jika proses dan tindakan atau kegiatan administrasi publik seperti pembuatan keputusan kebijakan publik dan pelayanan publik memperlihatkan transparan, partisipatoris, responsif dan akuntabel, tidak sekedar mengutamakan efisiensi dan efektivitas seperti dalam administrasi publik birokratis. Administrator publik atau birokrat demokratis bukan saja melibatkan warga dalam setiap proses dan kegiatan administrasi publik seperti halnya pembuatan keputusan publik dan pemberian layanan publik tetapi juga berkewajiban untuk responsif, transparan dan akuntabel kepada publik. Itu perlu dilakukan untuk meminimasi bias kebijakan publik dan layanan publik yang sering tidak sesuai dengan kepentingan dan harapan publik dan sekaligus untuk menghasilkan tindakan administrasi publik (layanan publik) yang merefleksikan kebutuhan dan nilai-nilai publik. Dalam pembuatan keputusan, misalnya, Andersson, Sjöberg dan Wene berpendapat,

Indeed, increasing openness, public participation and transparency are all considered important for decision-making.... However, the increasing complexity of today's society, the complexity of decision

processes and the complexity of the underlying factual basis are all factors that work against transparency and participation. Furthermore, the decision-making context is not only set up by the factual basis provided by the experts, but also by stakeholder pressure groups and extensive media coverage (Andersson, Sjöberg & Wene. 2003:3).

Para teorist administrasi publik demokratis memandang warga bukan hanya sekedar sebagai konstituen maupun pelanggan, melainkan pemilik kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi negara. Menurut King dan Stivers (1998), administrator dan *front-line workers* dapat mendemokratiskan administrasi publik. Mereka dapat mengubah persepsi warga dengan bekerja berkolaborasi dengan warga; dan itu akan mempunyai efek mendemokratisasi administrasi publik. Kolaborasi administrasi dan warga hanya mungkin terjadi dalam administrasi publik yang transparan, partisipatif, responsif dan akuntabel.

Dalam administrasi publik demokratis, administrator publik bersama-sama dengan warga memecahkan masalah-masalah umum dalam satu kerjasama dengan cara saling menguntungkan (Denhardt & Denhardt. 2003; Box & Sagen. 1998). Warga harus menjadi aktif dan terlibat sementara administrator publik menciptakan satu pemerintahan dan administrasi yang berpusat pada warga. Dengan kekuasaan yang lebih disebar dan menciptakan saluran untuk keterlibatan warga maka akuntabilitas birokrasi publik dapat ditingkatkan sebagai lokus untuk pembuatan keputusan publik lebih terbuka kepada mereka yang dipengaruhinya (Turello ed. 1998:19). Wajib bagi administrator publik dan pemerintah demokratis untuk memperluas peran ruang publik yang diarahkan pada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar dalam proses pembuatan keputusan publik. Menurut Denhardt dan Denhardt:

People must come to recognize that government is open and accessible—and that won't happen unless government is open and accessible, both in the process of policy formulation and in program implementation. People must come to recognize that government is responsive—and that won't happen unless government is responsive in

both framing programs and delivering services. People must come to recognize that government exists to meet their needs—and that won't happen unless it does. The best way to do so is to create opportunities for participation and collaboration in achieving public purposes. The aim then is to make sure that government is open and accessible, that it is responsive, and that it operates to serve citizens and create opportunities for citizenship in all phases of the policy process (2003:103-104).

Transparansi Pelayanan Publik

Transparansi dalam administrasi publik, juga disebut transparansi publik, menunjuk pada transparansi dari pejabat-pejabat publik atau birokrat kepada warga atas tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan administrasi publik yang mereka lakukan. Administrasi publik tradisional atau administrasi publik birokratis menunjukkan kecenderungan administrator atau birokrat publik tidak transparan atau rahasia (*secrecy*) kepada warga. Sementara administrasi publik demokratis menghendaki agar pejabat-pejabat publik transparan kepada warga. Sundaram dan Schiavo-Campo menulis:

Public administration traditions are steeped in confidentiality and secrecy. Large organizations, public or private, have a reflexive tendency to withhold information, and administrative rules often reinforce this tendency. Often, lines of communication are closed even within government agencies and between them. Information withheld becomes an instrument of bureaucratic influence, and is thus treated as a quasi-private asset of the individual or of the small group that produces or possesses it. This is especially the case in vertical hierarchies with little external accountability. Whatever its origin or justification, the habit of withholding information eventually becomes a cover for arbitrary or wrong exercise of authority, dishonest transactions, and bad procurement decisions. It is often said, echoing Lord Acton's dictum, that power corrupts and absolute power corrupts absolutely. Power over information is as corrupting

as power over people. In contrast, transparency helps to build open and accountable government, and to inhibit corruption among public officials (Sundaram dan Schiavo-Campo, 2000:579-580).

Dalam era demokrasi ada tuntutan agar birokrasi menjadi lebih transparan. Transparansi dalam administrasi publik atau transparansi publik diakui sebagai satu konsep utama dari *democratic public administration governance*. Ini merupakan suatu keadaan dimana setiap warga berhak untuk bebas berpendapat dan berekspresi serta mendapat informasi terkait dengan kegiatan dan tindakan administrasi publik. Oleh karena itu transparansi publik juga berarti bahwa birokrasi atau agensi-agensinya memberi informasi kepada publik atau warga terkait dengan tindakan-tindakan administrasi yang mereka lakukan atau tidak lakukan. Transparansi publik sebagai kata lain dari frasa “hak untuk informasi” (Urofsky, 2003:2) atau “hak warga untuk tahu” maupun “kewajiban administrator atau birokrat publik untuk memberi informasi kepada warga”, merupakan nilai demokrasi. Demokrasi memberikan hak fundamental kepada warga untuk informasi publik, dan memberi berkewajiban kepada pemerintah untuk menyediakan informasi yang mudah diakses atau di dapat.

Dalam iklim demokrasi, warga memiliki hak akses atas informasi khususnya mengenai rencana dan kebijakan pemerintah terutama bagi mereka yang terkena secara langsung sementara birokrat wajib memberitahukannya (Clark, 1995:18). Penggunaan warga atas hak informasi secara efektif dapat memberi kontribusi bagi perubahan kultur birokrasi, dari rezim suka berahasia menjadi lebih transparan.

Dalam literatur, makna dari konsep transparansi bervariasi secara luas sehingga tidak ada definisi sistematis yang telah disusun atau diuji dengan publik. Satu kamus standar mendefinisikan transparansi sebagai “*free from pretense or deceit, easily detected or seen through, readily understood*”. Sinonim mencakup “*clear, frank dan obvious*”. Dalam administrasi publik, transparansi menunjuk pada “*unfettered access by the public to timely and reliable information on decisions and performance in the public sector*” (Armstrong, 2005:1). Menurut

UNDP, *transparency* atau *openness* means: *the ready, unobstructed access to, and availability of data and information from public as well as private sources that is accurate, timely, relevant and comprehensive*¹². Sundaram and Schiavo-Campo menulis:

Transparency in public administration means that relevant information is made available to the general public in usable form, and that government regulations and decisions are clear and adequately disseminated. Transparency is a prerequisite for genuine accountability and reinforces predictability. Inefficiency and corruption thrive best in the dark, and the capacity to press for change from outside government requires a public with adequate information on the activities and standards by which to judge the performance of public services (Sundaram and Schiavo-Campo. 2000:580).

Holzer dan Sun Kang mengatakan:

*Transparency refers to the openness of a government's political system and decision-making procedures to external observers. Thus, in order for governments to promote transparency, they have to foster " the acquisition, analysis, and dissemination of regular, prompt, accurate, and relevant information" for their stakeholders, such as citizen, interest groups, unions and the like*¹³.

Dengan demikian, transparansi publik berarti ketersediaan informasi publik terkait dengan tindakan dan kegiatan administrasi publik dan kemudahan mendapatkannya. Transparansi tidak hanya ketersediaan informasi dan membolehkan atau mengizinkan warga masuk ke informasi tetapi juga menyangkut diseminasi aktif dan tepat waktu, sebab informasi yang terlambat, *out of date* adalah informasi tidak berguna sebagai tidak ada informasi (Mahoney & Webley. 2004:15). Mahoney & Webley berpendapat:

Government must be capable of disseminating information in a way that citizens will be able to comprehend it and that the citizens are capable of reading or hearing information and of understanding and absorbing it. Fast effective communication is also aided by human capabilities, particularly reading ability. If citizens cannot read information this inhibits the process as it must be delivered either directly to them in person or at specified times, for example at a set time over a television or radio broadcast. Literacy rates serve as a measure of human capability as measures of proportions of the population completing a certain level of education may give false indications of ability (Mahoney & Webley 2004:15).

Transparansi merupakan penyebaran informasi dan tindakan-tindakan pejabat-pejabat publik secara terbuka dan menjamin akses bagi publik untuk memperoleh informasi tentang tindakan administrator atau birokrat publik. Transparansi publik dapat dipahami sebagai ketersediaan informasi tentang keputusan dan tindakan yang diambil oleh administrator atau birokrat publik yang dibutuhkan oleh warga dan kemudahan warga untuk mengaksesnya. Untuk meningkatkan akses publik kepada informasi maka pemerintah harus menjamin bahwa informasi yang diberikan kepada publik adalah:

- lengkap (*complete*)/komprehensif (*comprehensive*),
- objektif (*objective*),
- andal (*reliable*),
- relevan (*relevant*),
- akurat (*accurate*),
- tepat waktu (*timely*),
- mudah dipahami (*easy to understand*)
- mudah ditemukan (*easy to find*)/dapat diakses (*accessible*) (OECD. 2002:9; Elia Armstrong. 2005:1).

Transparansi berarti terbuka prosedur atas tindakan dan kegiatan administrasi publik seperti pembuatan keputusan dan pemberian pelayanan publik kepada *stakeholders*, seperti warga, kelompok

kepentingan, dan perserikatan sebagai pihak eksternal (Holzer dan Kang, 2000), tersedia informasi-informasi terkait dengan tindakan dan kegiatan administrasi publik berupa laporan-laporan publik (*public records*), sementara warga memiliki kebebasan untuk mengakses informasi tersebut terutama yang menyangkut kepentingan warga dan pemenuhan kebutuhan mereka. Di banyak negara, hukum memandatkan tipe dari informasi yang harus dibuat tersedia untuk publik terkait dengan tindakan dan kegiatan administrasi publik yang dilakukan oleh birokrasi yang meliputi aturan-aturan dan regulasi, dan aktivitas-aktivitas departemen yang mempengaruhi warga baik individu-individu dan kelompok. Kategori-kategori dari informasi untuk disediakan untuk publik, menurut Sundaram dan Schiavo-Campo, meliputi:

- *Information about government as a holder of data—what records are maintained, and how is their accuracy ensured?*
- *Information about government as a business—how much does it spend, on what, why, and with what results?*
- *Information about government as a service provider—what services are available, at what price and quality, and how are they to be secured? (Sundaram and Schiavo-Campo, 2000:580).*

Transparansi adalah istilah yang secara umum digunakan untuk mencirikan komponen-komponen dari kultur baru pemerintah tentang keterlibatan publik dan pembuatan keputusan publik partisipatoris. Menurut Gortner, Nichols dan Ball,

transparency is visible decision making that is open to public input, allows the public maximal choice, and is conducted in cooperation with organization organizations working together for common public purposes (2007:195).

Dalam teori, konsep keterbukaan dan *information sharing* dilihat secara sederhana sebagai *sharing everything*. Ketika “hak untuk tahu” dari publik harus direspek, penyediaan informasi kepada publik memerlukan suatu keseimbangan yang tepat antara kebutuhan untuk keterbukaan dan akses dan kebutuhan untuk kerahasiaan dan proteksi.

Penindasan tentang informasi yang relevan kadang-kadang suatu pilihan mudah bagi pembuat keputusan; pengalaman telah menunjukkan, bahwa ini tidak hanya salah tetapi selalu, untuk jangka panjang, tidak efektif. Transparansi aktivitas pemerintah pada semua level penting sekali sebab hal itu merupakan satu kondisi utama untuk pembukaan proses pembuatan keputusan publik dan menjadi bagian fundasi untuk demokrasi. Kebutuhan untuk manajemen publik transparan adalah karakteristik baik dari negara-negara dengan demokrasi yang sudah stabil dan negara-negara lain yang secara relatif baru mulai melakukan transformasi demokratis. Transparansi esensial untuk pembuatan keputusan publik demokratis. Ide dasar transparansi di sektor publik dijelaskan oleh Peters sebagai berikut:

The basic idea is that the public sector should let the public know more about its operations and the decisions it makes. This information, in turn, provides the basis for involvement in decision making by the public. In some cases, transparency covers just decision made about the individual, but in other instances the information available covers policy issues more broadly, thus providing the basis for effective public participation (Peters. 2001: 60).

Transparansi adalah esensial untuk pembuatan keputusan demokratis. Melalui transparansi maka proses pembuatan keputusan publik oleh birokrasi tidak lagi terlalu gelap bagi sebagian besar orang untuk memahami apa yang terjadi. Untuk memenuhi hak warga untuk tahu maka dalam demokrasi, pemerintah sebisa mungkin bersikap terbuka, gagasan dan keputusannya harus terbuka bagi uji publik secara seksama. Warga harus memiliki akses ke informasi sehingga mereka dapat berpartisipasi secara berarti dalam proses keputusan dan membuat pilihan. Keputusan transparan adalah lebih efektif sebab memperkenankan evaluasi dan memperkuat kredibilitas dan legitimasi institusional. Keputusan transparan juga lebih efisien dalam alokasi sumber dan kurang duplikasi. Pemerintah menyediakan informasi keputusan publik kepada warga dan warga harus memiliki akses ke

informasi sehingga mereka dapat berpartisipasi secara berarti dalam proses pembuatan keputusan dan membuat pemberitahuan pilihan Keputusan transparan, bagaimanapun, lebih efektif sebab mereka memperkenalkan evaluasi dan penguatan kredibilitas dan legitimasi insitutional. Keputusan transparan juga menjadi lebih efisien dengan menghasilkan tabungan biaya jangka panjang, alokasi sumber-sumber efisien dan kurang duplikasi.

Transparansi membangun arus bebas informasi. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan warga memperoleh dan memberi informasi. Proses-proses, institusi-institusi dan informasi secara langsung dapat diakses oleh warga yang berminat dengannya dan informasi tersebut disediakan untuk memahami dan memonitor tindakan dan kegiatan administratif publik. Informasi yang berkaitan dengan keputusan publik secara langsung dapat diperoleh oleh publik yang membutuhkan. Jika informasi tersedia dan dapat diperoleh berarti lebih transparan. Transparansi dalam tindakan dan kegiatan administratif publik hanya akan terealisasi jika warga dapat secara mudah mengakses semua informasi yang dibutuhkan yang berhubungan dengan tindakan dan kegiatan administratif publik yang secara langsung berdampak kepada kehidupan warga. Ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada publik dalam tindakan dan kegiatan administratif publik yang memengaruhi hidup mereka. Juga untuk mengurangi asimetri atau kesenjangan informasi (*information asymmetry*) dalam berbagai tindakan administratif publik seperti pembuatan keputusan kebijakan dan pemberian pelayanan publik antara birokrasi sebagai *policy-maker* dan *public servant* dan warga sebagai pengguna kebijakan (*policy-users*) dan sebagai *customers*.

Partisipatori Pelayanan Publik

Partisipasi dalam administrasi publik tidak lain adalah partisipasi publik yang menunjuk pada kemauan pejabat-pejabat publik atau birokrat untuk mempartisipasikan warga dalam setiap tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan administratif publik. Administrasi publik tradisional atau

administrasi publik birokratis menunjukkan kecenderungan administrator atau birokrat publik tidak partisipatoris kepada warga. Sementara dalam administrasi publik demokratis menghendaki agar pejabat-pejabat publik menjadi partisipatori atau menyertakan warga. Ini penting agar publik tidak merasa diasingkan dan tidak menjadi apatis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik. Sebab seperti dikemukakan oleh Victor G. Hilliard dan Norman D. Kemp,

A danger facing developing nations is citizen apathy. However, a method of combating citizen apathy is the encouragement and facilitation of public participation. One of many effective methods is a process called participatory democracy whereby citizens are directly involved in government and administration to the maximum extent (Hilliard dan Kemp. 1999: 354).

Jika demikian, melibatkan atau menyertakan warga serta keterlibatan atau kesertaan warga secara langsung dalam pemerintahan dan administrasi publik adalah sangat penting karena merupakan salah satu prinsip fundamental dan komponen utama dari pemerintahan dan tindakan administrasi publik demokratis (deLeon & deLeon. 2002; Beetham. 1994; Parker. 2003) seperti halnya pembuatan keputusan demokratis (*the democratic decision-making*) dan pelayanan publik demokratis (*democratic public services*). Dengan demikian demokrasi adalah imposibel tanpa peningkatan partisipasi publik atau warga.

Ada dua perspektif ketika hendak mengkaji (makanakan dan mendefinisikan) partisipasi (*participation*) atau keterlibatan (*involvement*)¹⁴ atau di antara yang sinonim dengannya seperti *engagement, involvement, cooperation, collaboration, communion* (Kahramankaptan. 2007: 67). Pertama adalah perspektif warga; kedua adalah perspektif pemerintah atau administrator publik.

Pertama, partisipasi dari perspektif warga telah banyak kajian dilakukan¹⁵. Perspektif ini memakanakan partisipasi publik sebagai keikutsertaan atau keterlibatan warga dalam kegiatan administrasi publik. Hakekat partisipasi publik seperti disebut di atas lebih menjelaskan sebagai partisipasi warga (*citizen participation*). Partisipasi publik atau

partisipasi warga berarti warga ikut mengambil bagian melakukan sesuatu dalam kegiatan administrasipublik. Partisipasi adalah keikutsertaan warga untuk bertindak memengaruhi keputusan kebijakan yang memengaruhi hidup mereka yang dibuat dalam organisasi, pada level apapun, dan pada subjek apapun. Rowe dan Frewer berpendapat:

Public participation may be defined at a general level as the practice of consulting and involving members of the public in the agenda-setting, decision-making, and policy-forming activities of organizations or institutions responsible for policy development (Rowe & Frewer. 2004: 512).

Tujuan partisipasi warga dalam perspektif administrasi publik utamanya adalah sebagai usaha “*to influence administrative decisions of policy-implementing agencies*” (Timney. 1998: 94). Partisipasi warga dalam proses kegiatan administrasipublik, seperti dalam proses pembuatan kebijakan dan pemberian pelayanan publik, dikaji dalam dua cara. Pertama, warga ditanyakan tentang intensi mereka untuk ikut bergabung atau *willingness to participate*. Kedua, tentang partisipasi aktual mereka dalam proses pembuatan kebijakan dan tindakan administrasipublik. Terkait dengan hal yang terakhir ini, misalnya, Thomas Webler dan Seth Tuler (2000) meneliti tentang “*Fairness and Competences in Citizen Participation*”. Perbedaan kajian tentang intensi partisipasi atau *willingness to participate* dan partisipasi aktual penting karena “*Willingness to participate in policy making does not always translate into actual participation*” (Roefs & Liebenberg. 2000: 289).

Kedua, partisipasi dari perspektif administrator publik masih sulit ditemukan kajiannya. Partisipasi dari perspektif administrator publik disebut sebagai partisipasi publik (*public participation*). Partisipasi publik memiliki makna yang sama seperti akuntabilitas publik, transparansi publik, responsivitas publik yang semuanya (berdasarkan kata publik) bermakna sebagai tindakan atau perbuatan pemerintah yang ditujukan kepada publik ialah warga. Akuntabilitas publik berarti administrator publik akuntabel kepada warga, transparansi publik berarti administrator publik transparan kepada warga, responsivitas publik

berarti administrator publik responsif kepada warga, sehingga partisipasi publik berarti administrator publik partisipatoris kepada publik dalam kegiatan administrasi publik seperti pembuatan kebijakan dan pemberian layanan publik. Karena itu definisi yang diacu untuk mendefinisikan partisipasi publik ialah definisi yang dikemukakan oleh Nyhan yang mengatakan: “*Participation in decision making means willingness by managers to involve workers in decision making and a perception by employees that their involvement is meaningful*” (Nyhan, 2000:91).

Mengacu pada definisi Nyhan tersebut maka dalam studi ini partisipasi publik didefinisikan sebagai “kemauan dari administrator publik untuk menyertakan atau melibatkan warga dalam kegiatan administrasi publik”. Kegiatan administrasi publik yang menjadi lokus dari partisipasi publik ialah dalam pemberian layanan publik. Definisi ini sejalan dengan hakekat partisipasi sebagai nilai esensial dari demokrasi dalam administrasi publik yaitu apakah kekuasaan membuat keputusan diberikan kepada warga anggota organisasi publik (Rosenbloom, 1992: 222; Harmon dan Mayer, 1982: 172). Tujuan dari disertakannya warga oleh administrator publik dalam tindakan dan kegiatan administrasi publik antara lain dimaksudkan sebagai sarana pemberdayaan warga (*empowering citizens*). Seperti Schiavo-Campo and Sundaran menulis:

Empowering citizens requires that channels for participation be easily and widely available, and that the citizens have wide access to information on government programs and policies. It also requires that participation be effective, not symbolic or part of a process designed to preempt opposition. Active community involvement is needed as well. Participatory approaches in the public sector are often top-down, and hampered by the lack of adequate processes for enabling bottom up participation or responding to community initiatives (Schiavo-Campo and Sundaran, 2001:536).

Definisi di atas tidak hanya menunjukkan kemauan (*willingness*) dari administrator publik untuk melibatkan warga; melainkan juga persepsi warga bahwa keterlibatan mereka adalah bermakna (*meaningful*) dalam berbagai kegiatan administrasi publik. Dalam hal kemauan dari manajer

atau administrator publik maka partisipasi publik dimaknakan sebagai kemauan administrator publik untuk menyertakan atau melibatkan warga dalam kegiatan administrasi publik seperti halnya pembuatan kebijakan dan pemberian layanan publik. Jika warga tidak diberikan kesempatan untuk terlibat maka tidak mungkin warga ikut serta dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik. Sejauh mana warga merasa terlibat atau ikut serta dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik menunjuk pada makna kedua dari partisipasi publik yaitu tentang kebermaknaan keikutsertaan mereka. Warga ikutserta dan keikutsertaan mereka dirasakan bermakna merupakan arti partisipasi dari perspektif warga. Jika warga tidak terlibat maka tidak mungkin ia dapat mempersepsikan kebermaknaan atas keterlibatannya.

Jadi, konsep partisipasi publik menunjukkan ada pihak yang melibatkan atau menyertakan (*participator*) dan ada pihak lain yang terlibat atau ikut serta atau peserta (*participant*). Dari perspektif administrasi publik, posisi administrator atau birokrasi adalah sebagai partisipator, sedangkan posisi warga adalah sebagai partisipan. Sejauh mana administrator publik mau melibatkan dan sejauh mana warga mau terlibat merupakan wajah dari partisipasi publik. Oleh karena itu partisipasi publik sebagaimana dimaknakan dan digunakan dalam kajian ini berarti kemauan administrator atau birokrat publik untuk melibatkan warga dalam kegiatan-kegiatan administrasi publik yang secara langsung memengaruhi hidup mereka. Kegiatan administrasi publik yang dimaksud antara lain kegiatan pembuatan keputusan kebijakan publik dan pemberian layanan publik. Kemauan melibatkan atau menyertakan warga dapat juga berarti menginformasikan (*to inform*), mendengarkan (*to listen*), dan bernegosiasi (*to negotiate*) dengan warga. Ketika warga percaya bahwa pejabat-pejabat dan pemimpin-pemimpin publik berkemauan menginformasikan, mendengarkan, dan bernegosiasi dengan warga, itu menjadi mudah untuk membujuk atau mendesak mereka untuk menjadi terlibat.

Kahramankaptan (2007: 67) mengemukakan tiga pendekatan yang mendukung partisipasi, bentuk mana menjadi dasar untuk mendefinisikan partisipasi. *Pertama* adalah *humanistic approach*: partisipasi

meningkatkan *human dignity* dengan berkontribusi kepada pertumbuhan personal dan kepuasan kerja. *Kedua* adalah *power-sharing approach*: bergandengan dengan redistribusi kekuasaan sosial, proteksi dari kepentingan pegawai, penguatan serikat dan memperluas keuntungan demokrasi sosial di tempat kerja. *Ketiga* adalah *organisational efficiency point of view*: keputusan tentang kualitas lebih baik, komitmen untuk implementasi, dan pemecahan masalah bersama. Lebih lanjut Kahramankaptan menjelaskan sebagai berikut:

In the humanistic approach, the argument is that participation helps satisfy employees' non-pecuniary needs, including those for creativity, achievement and social approval. It contributes to a sense of competence, self-work and self-actualization For employees, having a voice in how they do the work may be as important as how much they are paid for it, indicating that participation is a necessary antecedent to human psychological and human development ..., which is a democratic recognition

In the power-sharing approach, participation is supported for ideological and moral reasons, arguing that the traditional autocratic relationships are inherently unjust and inconsistent with the values of a democratic society ... participation reflects the power-sharing approach. ..., with a particular focus on citizen participation, defined participation as the redistribution of power that enables the "have-not" citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. Citizen participation is the strategy by which the "have-nots" join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society. In relevance with that, in organizational participation, the power-sharing approach relates to delegation and accountability in how information is shared,

strategies and strategic goals are set, and how relevant actions are implemented and tasks are done.

From an organizational efficiency point of view, participation is closely linked with decision-making processes which result in better decisions, commitment to implement these decisions, employee motivation, improved inter- and intradepartmental communication and coordination, enhanced problem-solving and learning of new skills and competencies, not only but particularly leadership skills. These are some of the main reasons of employee satisfaction from the organization they belong to (Kahramankaptan. 2007: 67).

Seperti telah dijelaskan bahwa studi ini mengkaji tentang kemauan dari administrator publik untuk melibatkan warga dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik dalam pemberian layanan publik. Itu merupakan usaha yang dilakukan oleh administrator publik untuk menyertakan warga dalam pemberian pelayanan publik. Oleh karena itu partisipasi publik dalam perspektif ini menyangkut derajat keterbukaan administrator (birokrasi) publik untuk melibatkan warga dalam perancangan dan implementasi pelayanan publik yang mereka butuhkan. Partisipasi publik merupakan tindakan yang memberikan warga suatu peluang untuk memengaruhi keputusan berkenaan dengan pelayanan publik yang ada kaitan dengan mereka. Keterlibatan publik dalam pembuatan keputusan adalah sarana untuk menjamin bahwa warga memiliki suara langsung dalam keputusan publik (*direct voice in public decisions*) (Parker. 2003:1). Sementara melibatkan warga dan keterlibatan warga dalam pembuatan keputusan berkenaan dengan pemberian layanan publik menjadi satu komponen penting dari proses pembuatan keputusan demokratis (*democratic decision-making process*) atau pelayanan publik demokratis (*democratic public service*). Dan memberi ruang bagi *citizenship involvement* penting sebab “*no bureaucracy, nor any democracy, can function properly without a minimal input of citizenship activity*” (Vigoda-Gadot. 2003).

Jika demikian partisipasi dalam tindakan administrasi publik lokal seperti dalam pembuatan keputusan publik lokal maupun dalam

pelayanan publik lokal merupakan bagian integral dari operasional administrasi publik lokal demokratis. Oleh karena itu partisipasi sebagai nilai dan prinsip fundamental demokrasi telah menjadi perhatian penting dalam studi administrasi publik demokratis. Bagi Richard dan Tindal, “*non-partisanship is quite undemocratic or anti-democratic*” (Smith & Stewart. 2005: 5). Oleh karena itu walaupun ada ketidaksepakatan tentang tingkat optimum dari partisipasi dalam suatu kegiatan, namun partisipasi oleh warga harus menjamin satu demokrasi bekerja.

*Participation by citizens at various levels is essential to make democratic societies work. Indeed, participation is a prerequisite to make any society work – be it populist or technocratic. Once participation drops below a certain level, strains emerge within the society and can eventually lead to its disintegration*¹⁶.

Jadi, mengikutsertakan atau melibatkan warga dalam kegiatan administrasi publik penting dan harus dilakukan oleh administrator publik demokratis, sekalipun partisipasi apalagi partisipasi langsung (*direct participation*) seringkali dianggap,

time-consuming, costly and generally slows down the policy-making and planning processes, may not always work well in a diverse, multicultural society if too many inhabitants want to have their say in governmental matters; could conjure up negativity within citizens who regard participation as a waste of time and energy because they fear that their inputs will be disregarded or ignored by the policy-makers (Hilliard & Kemp. 1999: 354).

Ada beberapa alasan mengapa partisipasi warga penting. Pertama, alasan manajerial ialah *improve decision making, gain support for decisions, educate the public*. Kedua, alasan politik ialah *delay decisions, co-optation, reduce conflict*. Ketiga, alasan legal ialah *satisfy legal requirement*; dan keempat, alasan membangun komunitas ialah *increase citizen interest in government, empower citizens, develop sense of community, build trust in government*¹⁷. Dalam banyak tulisan yang

disunting oleh Wamsley dan Wolf (1996) dalam buku berjudul “*Refounding Democratic Public Administration*” maupun yang disunting oleh King dan Stivers (1998) dengan judul “*Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*” mengemukakan betapa pentingnya pemerintah atau administrator publik melibatkan warga atau masyarakat dalam pemerintahan dan administrasi publik bukan sekedar meraka sebagai pelanggan (*customers*) melainkan dalam posisi mereka sebagai warga (*citizens*). Pemikiran dalam kedua buku tersebut menekankan pentingnya *democratic administration* yang menuntut administrator publik lebih partisipatif dengan mengedepankan partisipasi warga dalam proses kegiatan dan tindakan administrasi publik.

Kelompok *The International Association for Public Participation* dan *The Community Development Society* juga menekankan pentingnya partisipasi publik sehingga telah mengajukan *excellent guidelines* untuk partisipasi publik. *The International Association for Public Participation* mengemukakan *core values* dari partisipatori publik sebagai berikut:

1. Publik harus bisa memberikan pendapatnya dalam pengambilan keputusan tentang aksi yang akan berakibat bagi kehidupan mereka
2. Partisipasi publik termasuk didalamnya janji bahwa kontribusi publik akan berpengaruh pada keputusan
3. Proses partisipasi publik akan mengkomunikasikan keinginan dan memenuhi kebutuhan proses dari semua partisipan
4. Proses partisipasi publik akan mencari dan memfasilitasi keikutsertaan dari semua yang berpotensi untuk mendapatkan efeknya.
5. Proses partisipasi publik mengikutsertakan partisipan dalam mendefinisikan bagaimana cara mereka berpartisipasi
6. Proses partisipasi publik menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh partisipan agar mereka bisa berpartisipasi secara bermakna
7. Proses partisipasi publik berkomunikasi dengan partisipan tentang bagaimana input mereka akan berpengaruh pada keputusan (Tom Atlee. 2002).

Sementara *The Community Development Society* mengemukakan *principles of good practice* dari partisipatori publik sebagai berikut:

1. Mempromosikan partisipasi aktif dan representatif menuju agar semua anggota komunitas bisa secara bermakna memengaruhi keputusan yang berpengaruh pada kehidupan mereka.
2. Mengajak anggota komunitas untuk belajar mengenai dan memahami isu-isu komunitas, serta akibat ekonomis, sosial, lingkungan, politis, psikologis dan lain-lain yang diasosiasikan dengan jalur aksi alternatif.
3. Mengkorporasikan kepentingan dan kultur yang berbeda-beda dari komunitas dalam proses pengembangan komunitas, dan melepaskan diri dari semua sokongan usaha apapun yang mungkin berefek samping merugikan anggota komunitas.
4. Bekerja secara aktif untuk memperkuat kapasitas kepemimpinan dari anggota, pemimpin komunitas dan kelompok-kelompok di dalam komunitas.
5. Terbuka untuk menggunakan segala jenis strategi aksi untuk bekerja menuju keberlanjutan jangka panjang dan kebaikan dari komunitas (Tom Atlee. 2002).

Para pendukung administrasi publik baru (*new public administration*) melihat partisipasi sebagai kunci bagi hubungan baik dari hubungan internal maupun eksternal pada organisasi-organisasi publik (Nyhan. 2000: 91). Dalam demokrasi administrasi publik, warga memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan publik yang memengaruhi kehidupan mereka. Hak warga untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan publik yang memengaruhi hidup mereka mengindikasikan bahwa satu rezim demokrasi tidak *one-way regime* melainkan *two-way interaction* antara yang mengatur (*who govern*) dan yang diatur (*who are governed*). Karena itu, hak partisipasi bukan hanya berarti, memberi suara ketika pemilihan, tetapi juga untuk memiliki cara terbuka bagi warga dalam formulasi, implementasi dan implementasi keputusan-keputusan kebijakan publik.

Oleh karena partisipasi merupakan hak, maka administrator, birokrat atau pemerintah harus memberikannya. Itu penting karena pembuatan keputusan maupun pelaksanaannya, bagaimanapun, lebih efektif jika melalui proses partisipatif. Itu dikarenakan melalui proses partisipatif

dapat dikumpulkan keputusan yang menyertai kepentingan individual. Jika partisipasi hanya tentang perbaikan efisiensi dan adaptasi, maka hal itu adalah satu pemaknaan yang sangat lemah dari partisipasi. Proses demokrasi yang memungkinkan partisipasi lebih memungkinkan kita bermuara pada keputusan yang secara relatif efektif dibandingkan dengan alternatif metode pembuatan keputusan publik lainnya. Partisipasi warga dalam proses demokratis adalah metode efektif untuk mengurangi pelanggaran kekuasaan publik (Zarei. 2000:43).

Pembuatan keputusan publik demokratis didasarkan pada asumsi bahwa semua yang dipengaruhi oleh satu keputusan tertentu mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan publik tersebut. Pemerintahan demokrasi yakin perlu mendekatkan proses pembuatan keputusan pada pihak yang langsung dipengaruhi oleh keputusan tersebut dan desentralisasi demokratis memberikan kesempatan yang lebih luas bagi partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan publik yang paling memengaruhi kehidupan mereka (The Asia Foundation. 2003:8). Pembuatan keputusan publik demokratis mengutamakan *decentralized bottom-up decision making* yang mensyaratkan partisipasi warga dan bukan *centralized top-down decision making* yang mengabaikan partisipasi warga (Turner & Hulme. 1997:113). Jika keterlibatan publik adalah bukan suatu elemen penting dari model klasik tentang perilaku birokratis maka di lingkungan organisasi publik demokratis keterlibatan publik adalah menjadi elemen penting. Dari perspektif masyarakat, partisipasi adalah satu proses tanpa akhir yang memperkenankan warga untuk memengaruhi elaborasi dari keputusan-keputusan publik dan menjalankan kontrol atas tindakan-tindakan pemerintah.

Keikutsertaan warga untuk memengaruhi keputusan-keputusan publik dan kemampuan menjalankan kontrol atas tindakan-tindakan pemerintah merupakan salah satu indikator dari demokrasi yang sehat. Partisipasi publik telah menjadi satu bagian sentral dari proses pembuatan keputusan dalam organisasi publik demokratis. Ia dapat memperlancar arus informasi secara dua arah: sebagai sarana *voice mechanism* di mana aspirasi dan keluhan warga sebagai prinsipal disampaikan kepada agen dan sebagai saluran bagi agen untuk

menyampaikan informasi publik yang diperlukan kepada prinsipal. Bagaimanapun ahli-ahli dalam satu birokrasi tidak mempunyai semua informasi untuk pembuatan keputusan publik sehingga partisipasi publik dipandang sebagai pemberian kontribusi kepada adminisitrator publik untuk memahami dan tanggap terhadap keprihatinan publik. Melalui partisipasi publik, aktor-aktor publik dibantu meminimasi kesalahan dalam pembuatan keputusan publik (Rosenbloom. 1992:420; Peters. 2001:58).

Penganut administrasi publik baru (*new public administrationists*) amat menekankan pada nilai partisipasi, baik partisipasi dalam operasi hubungan-hubungan agensi maupun keterlibatan partisipan organisasional tingkat lebih rendah dalam pembuatan keputusan publik organisasional (Denhardt. 1982:113). Keuntungan dari partisipasi warga terutama untuk memperbaiki kualitas pembuatan keputusan publik dan mendapat dukungan untuk keputusan untuk membangun kepercayaan publik kepada pemerintah (Tannenbaum & Massarik dalam Matteson dan Ivancevich (1996:208). Cogan dan Sharpe (1986) mengidentifikasi lima keuntungan dari partisipasi warga untuk proses perencanaan:

- *Information and ideas on public issues;*
- *Public Support for planning decisions;*
- *Avoidance of protracted conflicts and costly delays;*
- *Reservoir of good will which can carry over to future decisions;*
and
- *Spirit of cooperation and trust between the agency and the public.*
(dikutip dari Parker. 2003:1)

Bagi Hilliard dan Kemp, partisipasi publik dalam pemerintah dan administrasi dari suatu negara tidak bisa dilepaskan efektifitas dari alasan-alasan berikut

1. *It prevents the abuse and/ or misuse of administrative authority and political power.*
2. *It stops the government from domineering the lives and fortunes of the inhabitants.*

3. *It allows a diversity of opinions to be aired in public.*
4. *It permits people to challenge, refute and if necessary oppose, unfounded claims made by particular parties or groups.*
5. *It acts as a check on the activities of the administrators and rulers.*
6. *It helps ordinary citizens to understand the mechanics of government and administration.*
7. *It generates a sense of civic pride and loyalty when citizens see that their suggestions are implemented.*
8. *It creates an aura of 'ownership' when citizens are afforded the opportunity to have their say* (Hilliard & Kemp. 1999: 354-355).

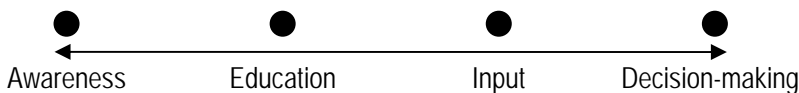
Oleh sebab itu peningkatan peluang untuk partisipasi warga harus dibuat tersedia pada semua tahap dari pembuatan kebijakan dan proses implementasi agar warga dapat memengaruhi dan mengontrol pembuatan kebijakan publik, alokasi sumber-sumber dan akses ke barang-barang dan jasa-jasa publik (deLeon & deLeon (2002:244). Sebab demokrasi merupakan keseluruhan bentuk hak yang harus bisa dimiliki oleh warga negara apabila suatu pemerintahan itu terbuka, dapat dipercaya dan partisipatoris. Hak-hak itu meliputi antara lain hak untuk diajak berbicara dalam pembuatan keputusan publik mengenai rencana pemerintah terutama bagi mereka yang terkena secara langsung (Clark. 1995:18). Hilliard dan Kemp berpendapat:

Therefore the maximum degree of public participation should be encouraged in all spheres of government to restrain unbridled power ...Ultimately every citizen is indirectly 'responsible' for the manner in which a country is run. And people generally get the government they deserve — good or bad. ... Public participation helps citizens to 'buy into' the policies of the law-makers and prevents unilateral decisions from being imposed upon citizens. Without strong public participation, good, 'clean' government and administration may not occur and politicians may be tempted to pursue their own interests instead of the public interest. This could spell doom and gloom for the future of democracy (Hilliard & Kemp. 1999:355).

Pembuatan keputusan yang mengabaikan partisipasi publik atau tidak melibatkan warga disebut sebagai pembuatan keputusan birokratis (*bureaucratic decision making*) atau pembuatan keputusan teknokratis (*technocratic decision making*). Pembuatan keputusan ini berlangsung dalam administrasi publik birokratis. Sebaliknya, pembuatan keputusan yang didasarkan pada asumsi bahwa semua yang dipengaruhi oleh satu keputusan tertentu mempunyai hak partisipasi dalam pembuatan keputusan tersebut dan karenanya pembuatan keputusan hirau atas partisipasi publik disebut pembuatan keputusan demokratis (*democratic decision making*). Pembuatan keputusan seperti ini – yang bertentangan dengan pengambilan keputusan birokratis – berlangsung dalam administrasi publik demokratis. Ini menjamin bahwa pilihan dan isi keputusan sesuai dengan aspirasi dan preferensi warga. Partisipasi merupakan bagian dari kekuasaan atau pengaruh warga. Partisipasi merupakan suatu proses yang memberi warga satu peluang untuk memengaruhi keputusan publik dan itu menjadi satu komponen dari proses pembuatan keputusan publik demokratis (Parker. 2003:2-3).

Jadi, partisipasi warga merupakan kunci untuk konstruksi dari satu birokrasi yang lebih demokratis dalam administrasi dan organisasi publik. Birokrasi demokratis merupakan birokrasi partisipatoris dimana peluang bagi partisipasi warga disediakan pada semua tahap proses pembuatan keputusan publik dan implementasi. Peluang yang diberikan oleh administrator atau birokrat publik untuk menyertakan warga dapat dilihat dari cara yang digunakan dan bentuk partisipatoris yang diberikan (Koles, *et al.* 2004:10; Wibowo, *dkk.* 2003:52-53; OECD. 2001:15-16).

Bagan 5.2. Public participation continuum



Sumber: Koles, et al. 2004:10

Menurut Koles, *et al*, cara yang digunakan oleh administrator (baik pejabat-pejabat dipilih maupun diangkat) dalam usahanya untuk mempartisipasikan atau melibatkan warga dilakukan melalui empat cara dasar yaitu:

1. *Raise public **awareness** of the planning project and related planning issues,*
2. ***Educate** the public about these issues so that an informed opinion can be given;*
3. *Gather **input** from the public regarding their opinion;*
4. *Engage the public in **decision-making** (Koles, et al. 2004:10).*

Tindakan administrator publik atau birokrat untuk melibatkan atau mempartisipasikan warga menunjukkan suatu kontinum partisipasi dari derajat yang paling rendah atau sekedar awareness hingga paling tinggi atau disertakan dalam *decision making* (Bagan 5.2). Koles memberikan deskripsi dari masing-masing cara melibatkan publik tersebut.

Awareness

Awareness raising efforts are intended to inform and update the public about the planning effort. Building awareness must occur prior to citizens providing input. Simply, the public must first know about a meeting before they can attend. Effective awareness tools not only state the 'when,' 'where,' and 'what' of the event, but also stimulate citizen interest.

Education

Education efforts are intended to increase the public's capacity to provide informed input and make informed decisions. Input can certainly be given and decisions made absent education, but they would be characterized as uninformed. Just as a general prefers to have his or her soldiers properly equipped and trained for battle, community leaders prefer to receive informed input and have knowledgeable decisions made.

Input

Input efforts are intended to help decision-makers learn more about the community and also better understand what citizens value,

believe in, or desire. Gathering public input helps them create planning products or make decisions that reflect the existing situation of the community as well as citizen ideals.

Decision-making

Decision-making is the highest level of public participation. Decision-making authority is placed in the hands of the citizens through the use of tools like planning committees or commissions (Koles, et al. 2004:11).

Cogan (dikutip dari Parker. 2002:7-8) berpendapat bahwa teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk melibatkan warga adalah sebagai berikut: *publicity (building public support), public education (disseminating information), public input (collecting information), public interaction (two-way communication), public partnership (securing advice and consent)* (Bagan 5.3). Teknik mempartisipasikan atau melibatkan publik yang digunakan oleh pemerintah tersebut dideskripsikan berdasarkan urutan kontinum sebagai berikut:

- *Publicity — Publicity techniques are designed to persuade and facilitate public support, relating to citizens as passive consumers.*
- *Public Education — Public education programs present relatively complete and balanced information so that citizens may draw their own conclusions.*
- *Public Input — Public input techniques solicit ideas and opinions from citizens. They are most effective when combined with feedback mechanisms which inform participants of the extent to which their input has influenced ultimate decisions.*

Government \longrightarrow **Citizens**

- *Consultation.*

Government asks for and receives citizens' feedback on policy-making. In order to receive feedback, government defines whose views are sought on what issue during policy-making. Receiving citizens' feedback also requires government to provide information to citizens beforehand. Consultation thus creates a limited two-way relationship between government and citizens. Examples are comments on draft legislation, and public opinion surveys.

Government \longleftrightarrow **Citizens**

- *Active participation.*

Citizens actively engage in decision-making and policy-making. Active participation means that citizens themselves take a role in the exchange on policy-making, for instance by proposing policy-options. At the same time, the responsibility for policy formulation and final decision rests with the government. Engaging citizens in policy-making is an advanced two-way relation between government and citizens based on the principle of partnership. Examples are open working groups, laymen's panels and dialogue processes.

Government \longleftrightarrow **Citizens**

(OECD. 2001:15-16; OECD. 2002:204).

Jadi dari studi OECD memperlihatkan berbagai bentuk dari keterlibatan warga (*various forms of citizens' involvement*) dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti dalam pemberian pelayanan publik dan menentukan karakteristik utama dari tiga pendekatan umum (Bourgon. 2007:20):

- *Information:* Satu hubungan satu-arah (*a one-way relationship*) di mana pemerintah memberikan atau menyediakan informasi kepada warga;

- *Consultation*: Satu hubungan dua-arah (*a two-way relationship*) di mana warga diberi kesempatan untuk memberi umpan balik kepada pemerintah;
- *Active participation*: Suatu **ongoing exchange** di mana pemerintah melibatkan warga dalam pemberian pelayanan publik.

Jadi, memberi informasi kepada warga merupakan partisipasi publik yang paling rendah karena warga hanya diberi kesempatan untuk mengetahui tanpa dapat berbuat apapun atas apa yang diketahui tersebut. Ini yang disebut partisipasi pasif. Melakukan konsultasi dengan warga berarti birokrasi sudah mulai memberi kesempatan bagi warga untuk memberikan masukan, ide, pendapat, aspirasi dsb untuk kemudian dirumuskan oleh administrator dalam bentuk kebijakan atau pemberian pelayanan publik. Akhirnya, partisipasi aktif berarti administrator publik telah memberikan kesempatan kepada warga untuk terlibat secara aktif dan karenanya telah ikut menentukan kebijakan dan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan dan kebutuhan mereka.

Responsivitas Pelayanan Publik

Kenneth N. Hansen menulis

Within the field of public administration, there is an emerging paradigm that advocates greater responsiveness ... in an effort to create a more effective administration, both for the public it serves and for those who are employed within the government (Hansen. 1998: 443).

Responsivitas dalam administrasi publik atau responsivitas publik menunjuk pada responsivitas dari pejabat-pejabat publik atau administrator dan birokrat publik kepada warga dalam berbagai tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan administrasi publik. Administrasi publik tradisional atau administrasi publik birokratis menunjukkan kecenderungan administrator atau birokrat publik tidak responsif kepada warga. Sementara dalam administrasi publik demokratis menghendaki

agar pejabat-pejabat publik responsif kepada warga. Itu karena responsivitas merupakan *a democratic values* (Harmon & Mayer. 1986: 66) atau *a dimension of democratic quality* (Morlino. 2004). Karena itu menurut Robert A Dahl (dalam Beetham (ed), 1994: 58), demokrasi adalah satu sistem pemerintahan yang dicirikan oleh responsivitas berkelanjutan terhadap preferensi dari warganya. Responsivitas merupakan hasil (*outcome, result*) dari kualitas demokrasi. Sedangkan kualitas demokrasi menurut Morlino menunjuk pada

the capacity to satisfy the governed by executing the policies that correspond to their demands. ... Indeed, judgements on responsibility imply that there is some awareness of the actual demands, and that the evaluation of the government's response is related to how its actions either conform to or diverge from the interests of its electors (Morlino. 2004: 15).

Pada era desentralisasi dan demokratisasi tahun 1980-an, responsivitas birokratis (*bureaucratic responsiveness*) menjadi satu isu penting dalam literatur administrasi publik (Smith. 1985: 19; Denhardt and Grubbs. 1999: 18; Winter. 1981: 58). Itu karena satu tujuan utama dari desentralisasi demokratis atau otonomi ialah untuk memperbaiki dan meningkatkan responsivitas publik yaitu responsivitas birokrat atas pemenuhan kebutuhan warga (Osborne & Gaebler. 1992; OECD. 1987: 35; Denhardt & Grubbs. 1999: 1; Rohdewold. 1995: 85; Smith. 1985). Karena itu responsivitas dapat dimanifestasi antara lain melalui komponen yang berhubungan dengan "*the services that are guaranteed to the individuals and groups represented by the government*" (Morlino. 2004:15).

Tentang responsivitas, Gortner, Nichols dan Ball (2007:195), mengatakan bahwa "*Responsiveness means meeting the individual needs of customers and citizens*". Menurut Preeta Joshi:

The word responsiveness means "the state of being responsive" i.e. answering or replying. In ... democracy the citizens expect civil servants to be responsive to their requests and demands. A citizen

who asks something of a government has the right to expect a response and to be treated as a legitimate source of demands. In fact responsiveness is a procedural requirement for good government (Joshi. 2003:2).

Menurut Hughes:

Responsiveness describes the quality of interaction between public administration and their clients. This include “how far the needs of clients can be satisfied within the framework of policy; the comprehensibility and accessibility of administration; the openness of administration to client participation in decision-making; the availability of redress’, and argues that overall economic efficiency depends on how responsively the public sector provides good and services (Hughes. 1994: 248-249).

Bagi Thomas dan Palfrey (1996),

responsiveness of public administration to citizens’ demands may be defined as the speed and accuracy with which a service provider replies to a request for action or for information. Speed refers to the waiting time between a citizen’s request for action and the reply by the public agency. Accuracy means the extent to which the provider’s response is appropriate to the needs or wishes of the service user. Speed is relatively a simple factor to measure, accuracy more complex. Contrary to the private sector, accuracy in a modern public sector also implies a continuous search for fairness, equity, and high standards of welfare (dikutip dari Vigoda. 2001:2).

Sedangkan menurut Vigoda,

responsiveness of the public sector to citizen’s demands is mentioned as an important part of performance control since it refers to the speed and accuracy with which a service provider replies to a request for action or for information. According to this definition, speed can

refer to the waiting time between a citizen's request for action and the reply of the public agency or the public servant. Accuracy means the extent to which the response of the provider is appropriate to the needs or wishes of the service user. Nonetheless, while speed is a relatively simple factor to measure, accuracy is more complicated. (Vigoda-Gadot. 2004:207).

Vigoda juga mengatakan,

But what does responsiveness actually mean? How can we best define and operationalize it for dependable social research? In essence responsiveness generally denotes the speed and accuracy with which a service provider responds to a request for action or for information. According to this definition, speed can refer to the waiting time between a citizen's request for action and the reply of the public agency or the public servant. Accuracy means the extent to which the provider's response meets the needs or wishes of the service user. Yet while speed is a relatively simple factor to measure, accuracy is more complicated. Beyond the recent trends of analyzing public arenas in terms appropriate for the marketplace, public service accuracy must take into consideration social welfare, equity, equal opportunities, and fair distribution of "public goods" to all citizens These values are additional to efficiency, effectiveness, and service that characterize market-driven processes ...¹⁸.

Dengan demikian, responsivitas pelayanan publik (*public service responsiveness*) menunjuk pada kecepatan dan ketepatan pemberi layanan publik untuk memenuhi keinginan publik. Dengan demikian responsivitas pelayanan publik dapat diketahui dari kecepatan (*speed*) mengenali kebutuhan warga dan keinginan warga dan ketepatan (*accuracy*) memberi solusi untuk pemenuhan kebutuhan warga dengan merumuskannya dalam keputusan publik. Kecepatan respon menunjuk pada rentang waktu tunggu antara permintaan warga atas layanan publik dengan tindakan layanan yang diberikan oleh pelayan publik. Sedangkan

ketepatan respon menunjuk pada kesesuaian respon pemberi layanan publik dengan kebutuhan atau keinginan pengguna layanan.

Ada dua perspektif tentang responsivitas birokratis dalam pemerintahan demokratis (Saltzstein. 1992:172)¹⁹: pertama, *bureaucratic responsiveness as responding to the public's wishes* dan kedua, *bureaucratic responsiveness as responding to the interests of the state*. *Responsiveness as responding to the public's wishes* yang diadopsi melalui banyak literatur administrasi publik akhir-akhir ini melihat birokrasi sebagai representatif dari publik. Ada dua pandangan tentang birokrasi sebagai representatif dari publik: secara langsung (*directly*) dan secara tidak langsung (*indirectly*). Birokrasi sebagai representatif dari publik secara langsung membatasi responsivitas birokratis dalam konteks yang sama seperti responsivitas legislatif (*legislative responsiveness*). Mereka secara langsung dan secara bebas (*independently*) responsif kepada publik melalui *making decisions, compromising, dan bargaining*. Seperti Meier, Wrinkle, dan Polinard, berpendapat, *Thus, representative bureaucracy suggests that if a bureaucracy is broadly representative of the public it serves, then it is more likely to make decisions that benefit that public*" (1999: 1026). Sebaliknya, birokrasi sebagai representatif dari publik secara tidak langsung (pandangan tradisional) menganggap birokrasi harus merespon secara tidak langsung keinginan publik melalui keinginan dari pejabat-pejabat terpilih yang menginterpretasi keinginan publik. Ini berarti birokrasi tidak bebas menilai keinginan publik.

Perspektif *bureaucratic responsiveness as responding to the interests of the state* menunjukkan birokrasi lebih responsif kepada negara (*state*) daripada kepada publik. Perspektif ini menekankan tanggung jawab dari birokrasi untuk "wakil" negara dalam berinteraksi dengan publik. Melihat pada fungsi representatif birokrasi, perspektif ini memusatkan perhatian pada hakekat instrumental dari eksistensi dan tujuan birokrasi, fungsi substantif dilaksanakan oleh birokrasi. Dalam perspektif ini, badan-badan administrasidiciptakan untuk maksud spesifik dan tanggung jawab utama mereka adalah membantu "*good administration*". Responsivitas, karenanya dinilai berdasarkan sejauhmana birokrasi memenuhi berbagai standar dari "*good administration*", seperti efisiensi,

efektivitas dan profesionalisme. Responsivitas birokratis yang berkembang dalam literatur administrasi publik dewasa ini ialah perspektif yang menekankan *bureaucratic responsiveness as responding to the public's wishes*, atau oleh Clark (1999: 477) disebut "*greater responsiveness to users*." Manajer publik atau birokrat harus secara konstan perhatian kepada tuntutan atau keinginan dari penduduk, apakah keinginan tersebut disampaikan lewat pimpinan eksekutif, melalui legislator, atau secara langsung (Denhardt. 1999: 19).

Jadi, birokrasi atau pelayan sipil dalam pemerintahan demokratis diharapkan oleh warga untuk menjadi responsif terhadap permintaan dan tuntutan mereka. Oleh karena itu responsivitas publik atau responsivitas birokrasi publik kepada preferensi warga atau publik adalah fundamental untuk banyak konsepsi tentang demokrasi. Aktualisasi dari ketanggapan birokrasi dalam era desentralisasi dan demokratisasi administrasi publik ditandai oleh komitmen untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik. Untuk itu kemampuan dari sistem administrasi publik untuk responsif kepada preferensi-preferensi warganya adalah sentral untuk teori dan praktek administrasi publik demokratis (Hobolt & Klemmensen. 2004). Ini sesuai dengan hakekat demokrasi yang didefinisikan tidak hanya sebagai *government of the people*, *government by the people*, tetapi juga sebagai *government for the people*, yaitu pemerintahan yang sesuai dengan preferensi masyarakat (Lijphart dalam Hobolt & Klemmensen. 2004). Responsivitas pemerintah atas preferensi-preferensi publik menunjukkan "*link between what people want dan the best way to provide it*" (Bengtson. 2005:4).

Keputusan publik merupakan agenda yang dirumuskan oleh pemerintah sebagai respons atas masalah-masalah publik. Oleh karena itu responsivitas berarti ada hubungan antara *interests* dan *outcomes* dalam arti ada keselarasan antara keputusan dan tindakan administrasi dengan kebutuhan dan aspirasi warga. Responsivitas keputusan pemerintah terhadap preferensi warga merupakan satu ciri pemerintahan demokratis. Responsivitas pemerintah terhadap preferensi *principals* adalah fundamental untuk banyak konsepsi tentang demokrasi. Franklin dan Wlezien berpendapat:

One little-noted requirement for the proper functioning of democratic institutions is public responsiveness to policy. A responsive public would adjust its preference for "more" or "less" policy in reaction to what policymakers do (Franklin & Wlezien. 1997:347).

Realisasi demokrasi dalam birokrasi tampak ketika birokrat membuat keputusan yang merefleksikan atau merepresentasikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat (Dahl dalam Beetham, ed. 1994: 58). Ini terjadi dalam administrasi publik demokratis. Jika demikian maka administrasi publik demokratis membutuhkan administrator-administrator publik yang responsif kepada keinginan dan tuntutan masyarakat yang disampaikan secara langsung oleh warga kepada birokrasi atau eksekutif maupun yang disampaikan melalui legislator dan politisi (Denhardt & Grubbs. 1999; Vigoda. 2001). Oleh karena itu kemampuan dari sistem administrasi untuk merespon kepada preferensi dari publik adalah sentral untuk teori dan praktek administrasi publik demokratis.

Jadi, responsivitas publik dapat berarti “mengutamakan preferensi publik dalam pembuatan keputusan publik” (Denhard. 1999:5). Birokrasi yang responsif adalah birokrasi yang membuat segala keputusan bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan rakyat sehingga ada korespondensi antara keputusan birokrasi dan preferensi komunitas (Thoha. 2003, bab 2; Denhardt. 1984:121). Meskipun ada harapan bahwa organisasi publik mengutamakan efisiensi atau beroperasi dalam cara yang sangat efisien, mencapai sesuatu secara cepat dan dengan biaya yang murah, tetapi manajer publik juga harus responsif atau secara konstan penuh perhatian terhadap tuntutan atau keinginan warga, apakah keinginan tersebut disampaikan melalui pimpinan eksekutif, melalui legislator, atau secara langsung kepada birokrasi (Denhardt dan Grubbs. 1999:19; Frederickson. 1984:52; Vigoda. 2001). Birokrat yang responsif harus reaktif, simpatik, sensitif, dan mampu merasakan kebutuhan dan memperhatikan pendapat warga (Vigoda. 2001).

Ketidakselarasan antara keputusan publik yang dibuat oleh birokrasi pemerintah dengan preferensi masyarakat mengindikasikan rendahnya

responsivitas publik. Sebaliknya, responsivitas publik dicapai ketika tindakan yang diambil dan preferensi keputusan yang dinyatakan oleh birokrasi sama dan sebangun dengan preferensi orang-orang atau warga masyarakat. Suatu asumsi terkait adalah birokrasi bertindak dalam suatu cara yang responsif kepada preferensi dari yang mereka wakili ketika mereka menerapkan program publik dan membuat keputusan. A adalah responsif kepada B jika A bertindak seperti B akan bertindak jika B ada dalam posisi A (Peters & Pierre. 2003:344).

Ada dua model atau perspektif untuk menjelaskan mengapa birokrasi harus responsif kepada warga (Balla. 2000:167) yaitu *the political model* dan *the organizational model*. Kedua model ini dijelaskan oleh Balla sebagai berikut:

The political model depicts bureaucratic responsiveness as a function of conflict between organized interests. Bureaucrats are portrayed, often implicitly, as rational actors possessing goals and selecting from the set of possible choices courses of action that best enable them to achieve these goals. Responsiveness varies systematically across interests, with outputs accruing disproportionately to those possessing relatively large quantities of resources (e.g., expertise, membership, and money) that are efficacious in constraining bureaucratic goal achievement. Citizens of low socioeconomic status, lacking these resources, are the primary losers in that the services they receive are not commensurate with their needs. The organizational model, in contrast, posits that internal factors are the primary determinants of bureaucratic responsiveness. It is rooted in the assumption that bureaucrats are boundedly rational— they operate within the context of decision rules that eliminate the need to evaluate all possible courses of action when responding to citizens (Balla. 2000: 167).

Walaupun organisasi publik mengutamakan efisiensi dan efektivitas dan mencapai sesuatu secara cepat dan dengan biaya yang murah tetapi administrator publik (seperti *bureau chief, the head of bureau*) harus responsif terhadap preferensi warga, apakah preferensi tersebut

disampaikan melalui pimpinan eksekutif, melalui legislator, atau secara langsung kepada birokrasi (Denhardt dan Grubbs. 1999:19; Frederickson. 1984:52; Vigoda. 2001). Dalam administrasi publik demokratis, sudah menjadi kewajiban administrator publik untuk memenuhi tuntutan dan kepentingan warga, walaupun kenyataannya banyak tuntutan yang lamban dipenuhi, ditunda, tidak dapat dipenuhi dan bahkan disingkirkan. Jika ada ketidaksesuaian antara keputusan publik yang dibuat oleh administrator publik dan pelaksanaannya dengan preferensi warga, itu mengindikasikan rendah responsivitas publik.

Akuntabilitas Pelayanan Publik

Akuntabilitas publik (*public accountability*) menunjuk pada akuntabilitas dari pejabat-pejabat atau birokrat publik kepada warga dalam berbagai tindakan dan kegiatan administrasi publik, termasuk pemberian pelayanan publik. Tradisi administrasi publik tradisional atau administrasi publik birokratis menunjukkan satu kecenderungan administrator atau birokrat publik tidak akuntabel kepada warga. Sementara administrasi publik demokratis menghendaki hal yang sebaliknya yaitu akuntabel kepada warga. Itu sebabnya akuntabilitas merupakan satu dari banyak konsep penting dalam administrasi publik demokratis sekarang ini.

Akuntabilitas merupakan sebuah kata yang beberapa dekade lalu sangat jarang didengar dan digunakan dan bahkan dengan arti yang relatif terbatas. Kini tumbuh dan diucapkan di mana-mana dan dipraktekkan dalam administrasi publik dan pemerintahan demokratis (Richard Mulgan. 2000: 1). Karena itu akuntabilitas publik merupakan pertanda dari *democratic governance* dan juga merupakan satu *sine qua non for democratic governance*. Akuntabilitas publik merupakan suatu karakteristik penting dari pemerintahan demokratik modern. Ia juga menjadi prinsip dasar dan aspek penting dari *good governance* di bidang administrasi publik. Itu sebabnya akuntabilitas (*synonym: answerability, answerableness; antonyms: unaccountability*) telah menjadi subjek dari

artikel, buku dan diskusi populer dalam administrasi publik. Joshi menulis:

As the Public Administration machinery expands and becomes more complex, the need for holding it properly accountable is more acutely felt. Today there has been substantial agreement among writers of public administration that the principal problem of governmental administration today is not one of securing efficiency but one of insuring accountability; some scholars view it as the classic problem of public administration (Joshi. 2003:1)

Armstrong berpendapat bahwa dalam administrasi publik, *“accountability refers to the obligation on the part of public officials to report on the usage of public resources and answerability for failing to meet stated performance objectives”* (2005:1). Menurut Mayne, satu definisi akuntabilitas yang digunakan secara luas dalam literatur administrasi publik adalah definisi yang dikemukakan oleh Wilson sebagai berikut: *“Accountability is the obligation to answer for a responsibility conferred”* (dikutip dari Mayne. 1998: 3). Mayne kemudian mengemukakan definisi lain sebagai berikut: *“Accountability is a relationship based on the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations”* (John Mayne. 1998: 3).

Jadi, akuntabilitas publik adalah kewajiban administrator publik (atau birokrat publik) dan agensi-agensi publik untuk menyampaikan pertanggung jawaban kepada publik dengan menjelaskan dan menjawab tindakan yang mereka lakukan (atau mereka tidak lakukan). Oleh karena itu proses akuntabilitas publik merupakan hubungan sosial antara administrator atau birokrat publik sebagai agen dengan publik sebagai prinsipal. Seorang agen merasa berkewajiban untuk menjelaskan dan memberikan jawaban tentang alasan yang tepat atas perilakunya kepada publik. Menjadi kewajiban administrator publik (*public administrator*) dan pejabat-pejabat birokrasi publik (*public bureaucrat officer*) untuk menjelaskan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan mereka kepada warga. Definisi ini memperlihatkan satu perbedaan yang jelas antara dua

pertanyaan fundamental dalam pembuatan keputusan publik: “*To whom (in the hierarchical change of command) are public or nonprofit organizations accountable*”, dan “*for what?*” (Dicke. 2002:456).

Akuntabilitas adalah satu standar dari kehidupan publik, dimana “*holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public*” (Elia Armstrong. 2005:2). Menurut Behn (2001:4), akuntabilitas adalah derajat sejauh mana pemerintah menjelaskan (*to explain*), menjawab (*to answer*) dan menjustifikasi (*to justify*) tindakan-tindakan spesifik (atau tidak bertindak) atau apa yang telah mereka kerjakan atau gagal mereka kerjakan (termasuk kesediaan untuk menerima konsekuensinya, baik atau jelek). Bagi Schedler,

That accountability has three main features: information, justification, and punishment or compensation. The first element – information on a political act or series of acts by a politician or political body (the government, parliament and so on) – is indispensable for attributing responsibility. The second – justification – refers to the reasons furnished by the governing leaders for their actions and decisions. The third, punishment or compensation, is the consequence drawn by the elector or some other person or body following an evaluation of the information, justifications and other aspects and interests behind the political act. All three of these elements require the existence of a public dimension characterized by pluralism and independence and the real participation of a range of individual and collective actors (dikutip dari Leonardo Morlino. 2004: 12).

Yang dijelaskan, dijawab dan dijustifikasi oleh administrator publik kepada publik ialah alasan, motif dan pentingnya keputusan dibuat dan tindakan dilakukan (Zarei. 2000:40). Dalam administrasi publik, administrator publik mengharuskan birokrasi bertindak dalam “kepentingan publik”. Syarat ini menuntut akuntabilitas publik (Wayne Cameron. 2004:59). Birokrasi pemerintah atau administrator publik harus akuntabel kepada publik karena mereka bertindak untuk kepentingan publik. Administrator publik atau pejabat-pejabat publik berkewajiban

untuk menjawab atas setiap keputusan administrasi yang mereka buat dan tindakan-tindakan yang mereka lakukan (Morlino. 2004: 12; Waybe Cameron. 2004: 59). Pokok persoalan akuntabilitas muncul sebagai bagian dari proses delegasi. Hal itu secara singkat dijelaskan oleh Peter Watt, Sue Richards & Chris Skelcher sebagai berikut:

The problem of accountability arises from a desire to control a process of delegation. Citizens delegate power and resources to government organisations and wish to receive an account from those to whom the power and resources are delegated and also hold them to account. A framework for looking at these problems is provided by principal-agent theory. In this framework, citizens are the principals and government organisations the agents (Peter Watt, Sue Richards & Chris Skelcher. 2002: 1).

Dalam konteks tersebut, ada kebutuhan akan akuntabilitas ketika *principal* berusaha agar *agent* berbuat sesuatu hal baginya. *Principal* memberi *agent* sumber-sumber atau menyerahkan kekuasaan terhadap suatu maksud dan ingin membatasi atau merangsang agen untuk memberikan nilai-untuk-uang dalam penggunaan sumber-sumber itu atau kekuasaan tersebut. Oleh sebab itu, aliran sumber-sumber dari prinsipal ke agen menciptakan suatu hasrat dalam *principal* untuk suatu aliran akuntabilitas dalam arah yang berlawanan (Peter Watt, Sue Richards & Chris Skelcher. 2002: 2). Jika demikian, kita berharap pejabat-pejabat publik baik yang dipilih maupun yang diangkat yang menggunakan sumber-sumber pemerintah – baik dana publik (*public funds*) dan otoritas publik (*public authority*) – untuk melayani kepentingan publik. Akuntabilitas juga merupakan salah satu isu dan sekaligus menjadi syarat mutlak (*conditio sine qua non*) dalam administrasi publik demokratis karena merupakan satu perwujudan kontrol demokratis atas tindakan birokrat dan agensi-agensi pemerintah (Frederickson. 1997:172; Beetham dalam Beetham ed. 1994:28-30). Dihubungkan dengan administrasi maka

The administration has to be accountable for the exercise of authority which it possesses. Now an important question is – accountability for

what? In fact it is linked with performance and it is goal and achievement oriented. Accountability of administration has rightly been called the 'Kingpin' of democratic administration. Thus it becomes another facet of administrative performance, which evidently is the culmination of both policy making and its implementation. It is not merely regulatory and punitive in its purpose and contents, though occasionally regulation and punishment do become the necessary elements of administrative accountability (Joshi. 2003:3).

Stewart melihat akuntabilitas sebagai “*involving giving an account for actions taken; and being held to account for those actions*”. (Stewart. 1992, dikutip dari Watt, Richards & Skelcher. 2002: 2). Dengan demikian akuntabilitas merupakan tindakan memberikan pertanggung jawaban atas tindakan-tindakan yang diambil dan meminta pertanggung jawaban atas tindakan-tindakan tersebut. Ini sesuai dengan kerangka teori *principal-agent*. Prinsipal merupakan “orang yang meminta pertanggung jawaban atas tindakan yang diambil oleh birokrasi atau administrator publik”; sementara agen adalah “orang yang dimintai pertanggung jawaban atau yang memberi pertanggung jawaban atas tindakan yang mereka lakukan”. Oleh karena itu hubungan akuntabilitas, yang melibatkan baik tanggung jawab maupun meminta tanggung jawaban, dapat dianalisis sebagai suatu ikatan yang menjalin seseorang yang bertanggung jawab dan dimintai tanggung jawab, dengan seseorang yang memegang tanggung jawab”. Ini berarti bahwa akuntabilitas terdiri dari bukan hanya memberi dan menerima informasi saja, walaupun ini merupakan suatu bagian penting, melainkan juga tindakan memberi tanggung jawab (Watt, Richards & Skelcher. 2002: 2).

Ketika membuat keputusan yang menyangkut publik atau kepentingan *stakeholders*, dijelaskan kepada publik, dengan cara tertentu, mengapa mereka mengambil keputusan seperti itu (Zarei. 2000:44). Akuntabilitas merupakan prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh penyelenggara kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan

keputusan (Peters. 2000:19). Ada kewajiban pejabat-administrator atau birokrat publik untuk membuat keputusan dan melakukan aksi sesuai dengan nilai yang berlaku dan kebutuhan warga. Tujuan pokok akuntabilitas pada hakekatnya adalah menciptakan suatu kondisi dimana keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah dan legislatif daerah sesuai dengan aspirasi warga (Salamm & Noor dalam Haris, *dkk.* 2002). Akuntabilitas dirancang untuk memastikan bahwa pejabat-administrator atau birokrat publik “*remain answerable and accessible to the people they serve.*”²⁰

Selain sarana untuk mengungkapkan informasi kepada publik tentang apa yang telah birokrasi putuskan dan kerjakan, akuntabilitas menjadi satu proses bagi warga untuk mengungkapkan perhatian dan harapan mereka kepada birokrasi (Wang. 2001:353). Menurut Mulgan akuntabilitas dapat dipahami sebagai “*the capacity of citizens to call their governments to account, to demand explanations and remedies, and to impose sanctions and new directions*” (Mulgan. 2002:46). Peranan akuntabilitas adalah untuk mengingatkan administrator publik sebagai pembuat keputusan bahwa mereka perlu membuat laporan ketika mereka membuat keputusan dan mengambil tindakan administratif. Pemegang jabatan publik secara periodik wajib mempertanggung-jawabkan setiap keputusan yang telah diambil dan dilaksanakan, termasuk ucapan dan kata-katanya.

Dengan akuntabilitas administrasi publik memberi warga sarana untuk memahami apa keputusan yang dibuat dan apa yang sedang dikerjakan oleh birokrasi atau badan-badan pemerintah. Sebab birokrasi publik hanya menjalankan kekuasaan rakyat (*power people*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan mereka wajib untuk memberikan *public answering* atau *answerability* atas pelaksanaan kekuasaan tersebut. *Answerability* sebagai inti dari akuntabilitas menunjuk pada kewajiban administrator atau birokrat publik sebagai pemegang kekuasaan publik pada tiap level dalam organisasi publik sebagai pembuat keputusan untuk menjawab atau melaporkan kepada pejabat dipilih dan warga atas tindakan dan keputusan yang mereka buat (BPKP. 2001:1-3). Mereka menyediakan informasi sebagai respon atas

pertanyaan yang berhubungan dengan kinerja dan informasi tersebut siap untuk dievaluasi dan diuji oleh satu otoritas independen yang kompeten atau oleh agen non-pemerintah yang diundang untuk menelaah garis besar keputusan yang diajukan. Ini mengindikasikan bahwa akuntabilitas harus menjadi profesional daripada “biokratis”, mengganti “*upward accountability*” yaitu pertanggung jawaban ke pejabat-pejabat terpilih menjadi “*downward accountability*” yaitu pertanggung jawaban kepada warga (deLeon & deLeon. 2002:244).

Interdependensi antara Dimensi-dimensi Administrasi Publik Demokratis

Sebagai dimensi dari konsep administrasi demokratis maka antar atau diantara transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas publik terdapat hubungan simetris atau hubungan kovariasional (Silalahi. 2009:143). Di antara mereka terjadi *mutually reinforcing* di mana tiap tindakan administrasi publik yang transparan selalu menuntut hadir tindakan partisipatif, responsif dan akuntabel; tindakan administrasi publik yang partisipatif menuntut hadir tindakan yang transparan, responsif dan akuntabel; tindakan administrasi publik yang responsif menuntut hadir tindakan yang transparan, partisipatif dan akuntabel; dan tindakan administrasi publik yang akuntabel menuntut hadir tindakan yang transparan, partisipatif, dan responsif. Jadi, ada saling hubungan atau saling pengaruh di antara transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas (Bagan 5.4).

Gortner, Nichols dan Ball (2007:195) menunjukkan ada hubungan antara transparansi publik dengan responsivitas kepada warga dan akuntabilitas kepada warga. Transparansi kepada publik sebagai satu keseluruhan memungkinkan responsivitas kepada warga, dan mendorong terjadinya akuntabilitas kepada warga. Azfar, dkk, menunjukkan ada hubungan antara transparansi dengan partisipasi dan akuntabilitas dalam pemberian layanan publik. Tentang hubungan antara transparansi dengan akuntabilitas Azfar, dkk, mengatakan:

Access to information on the actions and performance of government is critical for the promotion of government accountability. Unless the public knows what goods and services are provided by the government, how well they are provided, who the beneficiaries are, and how much they cost, it can not demand effective government. Also, the central government needs to be able to monitor the performance of subnational governments, and there are good reasons for the latter to be fully informed about the actions of the central government (Azfar, dkk. 1999: 12).

Bahwa ada saling hubungan antara transparansi dengan akuntabilitas juga dikemukakan oleh Gordon sebagai berikut:

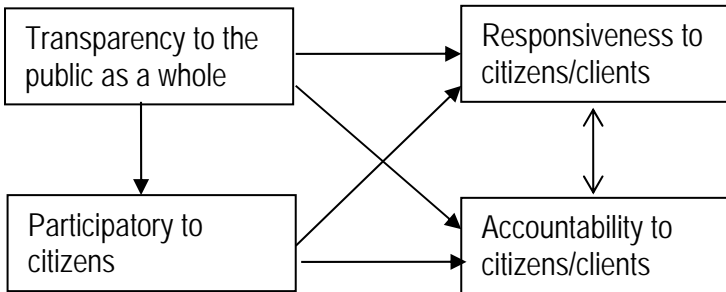
Information that serves to make the actions of public officials transparent to the public improves government accountability (Gordon. 2000:1)

Menurut Armstrong:

Transparency without accountability becomes meaningless and makes a mockery of sound public administration. Accountability depends on transparency or having the necessary information (Armstrong. 2005:2).

Jadi, transparansi merupakan salah satu elemen kunci dari akuntabilitas birokrasi. Tanpa transparansi tidak dapat terjadi akuntabilitas. Transparansi membuat akuntabilitas meningkat kepada publik (Tolbert & Mossberger. 2005:5), tetapi ketiadaan akuntabilitas membuat transparansi akan menjadi tidak bernilai. Akuntabilitas memerlukan kebebasan informasi dan kebebasan informasi hanya ada

Bagan 5.4 Kaitan antar transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas publik



Sumber: pengembangan dari Gortner, Nicholas dan Ball. 2007: 195.

dalam pemerintahan yang transparan. Institusi-institusi publik yang transparan menjadi syarat untuk menjadi institusi-institusi yang akuntabel, atau sebaliknya institusi-institusi publik yang akuntabel harus menjadi transparan. Melalui akuntabilitas berarti ada kewajiban birokrasi untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan publik atas tindakan atau keputusan kebijakan yang mereka buat (atau tidak buat). Memberi penjelasan dan tanggapan atas pertanyaan-pertanyaan publik (akuntabel) berarti menyediakan informasi kepada publik (transparan). Tentang hubungan antara transparansi dengan partisipasi, Azfar, dkk, mengatakan:

Access to information complements mechanisms for citizen participation in service delivery Meaningful and effective participation, though itself increasing information flows, requires informed citizens. Participation then provides an avenue for the public to react to the information received and influence government actions. Access to information, by allowing the public to monitor government's subsequent actions, also enhances the impact of

participation by creating a pressure on the government to take into account citizen preferences in decision-making. (Azfar. 1999: 12).

Jadi, transparansi meningkatkan partisipasi dalam pembuatan keputusan kebijakan publik. Ini selanjutnya akan memperbaiki akuntabilitas pemerintah kepada rakyat (Tikare, dkk. 2001:3). Hanya birokrasi yang transparan yang mendorong atau membuka peluang bagi partisipasi masyarakat. Akses ke informasi yang semakin luas akan mempertinggi partisipasi dengan menimbulkan tekanan pada pemerintah agar secara bertanggung jawab responsif kepada kebutuhan warga dengan memasukkan referensi warga dalam pembuatan keputusan kebijakan publik. Jadi, Transparansi atas tindakan-tindakan dan kinerja pemerintah bukan saja menjadi kritis untuk mempromosikan akuntabilitas publik tetapi juga menjadi mekanisme pelengkap untuk meningkatkan partisipasi warga. Azfar, dkk juga berpendapat ada saling hubungan antara partisipasi dan responsivitas dan akuntabilitas. Mereka mengatakan:

Whether subnational governments have information about the preferences of citizens depends critically on the existence of mechanisms for the local population to participate in the delivery of public services and have their voice heard in decision-making.²¹ Citizen participation in service delivery facilitates information flows between the government and local population and thereby reduces asymmetric information. It provides means for demand revelation and helps the government to match the allocation of resources to user preferences. Citizen participation in service delivery also can promote government accountability by increasing citizens' awareness of actions of and control over subnational governments. ...that community participation increased demands for effective local governments and forced government accountability ... Participation made local authorities more accountable to citizens by increasing the political costs of inefficient and inadequate public decisions. (Azfar. 1999: 14).

Jadi, partisipasi mendukung responsivitas dan akuntabilitas publik. Administrator publik dapat meningkatkan responsivitas melalui pelibatan warga secara penuh dalam pemberian layanan publik (Frederickson. 2003). Dengan demikian, birokrasi yang partisipatif merupakan birokrasi yang transparan kepada publik. Sementara Heikkila dan Isset (2007:238) mengatakan bahwa “*citizen participation are being used by local governments to improve government accountability and responsiveness*”. Dengan demikian, ketiadaan partisipasi mengurangi responsivitas dan akuntabilitas. Partisipasi warga diperlukan bukan saja untuk membangun responsivitas birokrasi kepada kebutuhan warga tetapi juga menciptakan akuntabilitas dari institusi-institusi publik lokal kepada warga. Bahkan partisipasi yang bermakna dan efektif juga akan meningkatkan arus informasi karena partisipasi menyediakan satu kesempatan bagi publik untuk bereaksi terhadap informasi yang diterima dan memengaruhi tindakan-tindakan kebijakan pemerintah. Jadi, bilamana partisipasi warga dalam pembuatan keputusan kebijakan menjadi semakin besar maka transparansi, responsivitas dan akuntabilitas dari keputusan kebijakan publik tersebut akan menjadi semakin baik (Dwiyanto. 2005:9).

Akuntabilitas juga secara positif berhubungan dengan responsivitas publik terhadap kebutuhan warga. Berdasarkan hasil penelitian, Wang mengatakan:

Accountability is also positively associated with administrative responsiveness to public needs.... Accountable administrations are more responsive to public needs. For example, 85.0% of the respondents from highly performance- accountable cities believe that their cities can define customers/clients and their needs, compared to 56.0% of the respondents who say so in the cities without high performance-accountability. Also, 79.4% of the respondents from the cities that use citizen surveys (an accountability tool) say that their cities frequently modify goals to respond to changing public demands (n = 126). Only 61.8% of the respondents from the cities without doing citizen surveys say so (n = 55). In a follow-up interview, a city manager gave an example that frequent communication kept

the city informed about citizen needs in snow removal and street safety, and that citizen needs directed the city funding. It appears that accountable administrations show stronger abilities to identify, assess, and satisfy public needs. Indeed, the accountability process (public hearing, community meetings, citizen advisory boards, and so forth) that reveals information to the public is also the process for the public to channel their concerns and expectations to administrations. Public needs are better identified and assessed through this process. (Wang, 2002:365).

Jadi, akuntabilitas adalah juga berasosiasi secara positif responsivitas administrasi kepada kebutuhan-kebutuhan publik. Administrasi akuntabel adalah lebih responsif kepada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik dibandingkan dengan administrasi tidak akuntabel. Publik lebih puas dalam administrasi akuntabel karena lebih responsif kepada kepentingan mereka. Itu karena administrasi akuntabel memperlihatkan kemampuan dan kemauan yang lebih kuat untuk mengenali, mengakses dan memuaskan kebutuhan-kebutuhan publik. Lagi pula, administrasi akuntabel melakukan *public hearing, community meetings, citizen advisory boards*, dan lainnya untuk membuka informasi kepada publik adalah juga proses bagi publik untuk saluran keinginan dan harapan mereka untuk administrasi. Melalui proses akuntabilitas tersebut diharapkan kebutuhan-kebutuhan public diidentifikasi dan dinilai lebih baik.

Catatan

-
- ¹ *By decentralization we mean that that subnational governments are able to take binding decisions in at least some policy areas, that some functions are exclusively within the competence of these entities and are not determined by the central government. Only democracies can build the autonomous constitutional, legislative and judicial systems necessary to meet this requirement.* Tersedia di <http://www.worldbank.org/wdr/2000/q-a.html>
 - ² Beberapa sarjana telah menekankan pembahasan atas topik tersebut. Yang dapat dicatat sebagai contoh adalah Eva Etzioni-Halevy tentang *Bureaucracy and Democracy*; Douglas Yates tentang *Bureaucratic Democracy*, F. Mosher tentang *Democracy in the Public Service*, Louis Gawthrop tentang *Public Service and Democracy*, dan H.T. Wilson tentang *Bureaucratic Representation, Civil Servants and the Future of Capitalist Democracies*, serta Louis C. Gawthrop tentang *Public*

Service, Democracy, Ethical Imperatives for the 21st Century, Denhardt tentang Public Organization Theories.

- ³ Beberapa literatur administrasi publik kontemporer, baik buku maupun berupa paper dan tulisan yang memasukkan nilai-nilai demokrasi dalam administrasi publik antara lain karya Donald Kingsley. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: Antioch Press; Frederick C. Mosher. 1968. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press; Samuel Krislov. 1974. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall; Wise, Louis R. 2003. *Representative Bureaucracy*, dalam Peters, B, Guy and Jon Pierre. 2003. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd; Gary L. Wamsley and James F. Wolf, ed. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications; Louis C. Gawthrop. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LLC; Judith R Saidel and Karyn Loscocco. 2005. Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy Public Administration Review. Washington: Mar/Apr 2005. Vol.65, Iss. 2; pg. 158. 13 pgs.
- ⁴ Kurang tepat jika disebut bahwa administrasi oleh publik lebih diharapkan daripada administrasi untuk publik dan administrasi untuk publik lebih diharapkan daripada administrasi dari publik (Yeremias T. Keban. 2008:4). Dalam perspektif demokrasi, *administration of public* atau administrasi dari publik, *administration for public* atau administrasi untuk publik dan *administration by public* atau administrasi oleh publik merupakan tiga hal yang harus terjadi dan penting dalam proses dan kegiatan administratif.
- ⁵ Gortner tells us at the outset that "democratic values are assumed to be the most basic values necessary for the study of public administration ethics". Lihat Terry L. Cooper, "Public Administration Ethics: Theory and Praxis in the United States of America. Dalam Asian Journal of Public Administration Vol. 14 No. 1 (June 1992): 79-97.
- ⁶ Dalam pengertian *governance* ditekankan aspek politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan masalah-masalah bangsa pada semua level. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan publik (*policy/strategy formulation*); *economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan publik di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup; dan *administrative governance* mengacu pada sistem implementasi keputusan (Mardiasmo. 2002: 23).
- ⁷ Identifikasi dilakukan berdasarkan atas pemikiran Litvack dan Seddon, UNDP, CDG. Lagi pula keempat dimensi tersebut selalu ditemukan dan paling banyak dikemukakan oleh para ahli lainnya.
- ⁸ Bandingkan dengan Lorne Sossin. 2000. *Human Development, Law & Democratic Administration*. Tersedia di <http://www.yourku.ca/hddg/main%20site20files/URBAN%20POVERTYSossin UNOPS.pdf>.
- ⁹ Istilah-istilah "citizen" dan "public," sering dipertukarkan. Lihat Parker. 2003, Ibid, p1.

- ¹⁰ Menurut G. Shabbir Cheema (2006: 32), the essence of public administration as a democratic institution is to use the principles of good (democratic) governance to design and structure state institutions, their internal processes and mechanisms, and their mission. Simply stated, it implies that public administration as a democratic institution has the following characteristics:
- It is accountable and transparent;
 - It is decentralized;
 - It is instrumental in ensuring fair and legitimate elections;
 - It is based on a system of checks and balances between the executive branch and the parliament;
 - It plays a central role in combating exclusion and protecting the rights of minorities and disadvantaged groups;
 - It has adequate management capacity to enhance access to justice;
 - It protects public goods;
 - It provides a facilitating environment for the active engagement and role of civil society and the private sector;
 - It utilizes the power of information and communication technology to promote citizens' access and participation in the development process;
 - It promotes and strengthens partnerships of various types to achieve objectives.
- ¹¹ Kata publik yang dipadankan dengan transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas menunjuk pada pemerintah atau administrator atau birokrat. Karena itu akuntabilitas publik berarti pertanggung jawaban pemerintah kepada publik atau masyarakat, responsivitas publik berarti kemauan pemerintah untuk merespon kepentingan publik atau masyarakat, partisipasi publik berarti kemauan pemerintah atau birokrat untuk melibatkan publik atau masyarakat, dan transparansi publik berarti keterbukaan pemerintah atau birokrat kepada publik atau masyarakat.
- ¹² Anonim. Tersedia di <http://www.uneca.org/unsia/cluster/govern/forum2.htm>
- ¹³ Anonim. Tersedia di http://www.sdi.re.kr/nfile/zcom_eng_bbs/B_ch2.PDF.
- ¹⁴ Menurut Parker (2003:1), istilah-istilah "*involvement*" dan "*participation*" sering dipertukarkan.
- ¹⁵ Muluk (2007: 78-88), mengidentifikasi sejumlah studi tentang partisipasi warga. Beberapa di antaranya adalah Lourdes M. Cooper & Jennifer A. Elliot yang mempublikasikan penelitiannya tahun 2000 dengan judul "*Public Participation and Social Acceptability in the Philippine EIA Process*"; Tim Peneliti FIKB (Forum Inovasi dan Kebirokrasi Publik yang Baik) pada tahun 2001 mempublikasikan judul "*Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*"; Judith A. Layzer pada tahun 2002 mempublikasikan hasil penelitiannya dengan judul "*Citizen Participation and Government Choice in Local Environmental Controversies*"; kajian dari Lucie Laurian dengan judul "*Public Participation in Environmental Decision Making: Finding from Communities Facing Toxic Waste Cleanup*" dipublikasikan tahun 2004; Brian Adam mempublikasikan hasil penelitiannya pada tahun 2004 dengan judul "*Public Meeting and the Democratic Process*"; Renee

A. Irvin & John Stansbury mempublikasikan hasil penelitiannya pada tahun 2004 dengan judul “*Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Efforth?*”; Sopanah dkk, melakukan penelitian pada tahun 2004 dengan judul “*Strategi Penguatan Partisipasi Rakyat dalam Pengawasan Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kota Malang*”.

¹⁶ Anonim. Tersedia di www.hsrbpress.ac.za/user_uploads/tblPDF/1947_11_Democracy_and_governance_Review.pdf

¹⁷ Anonim. Tersedia di <http://web.utk.edu/~dhouston/psc550/chal1b.pdf>.

¹⁸ Eran Vigoda. 2005. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. Tersedia di http://poli.haifa.ac.il/~eranv/material_vigoda/PAR1.DOC. Diakses 22/06/2005.

¹⁹ Menurut Saltzstein, tidak ada perspektif tunggal tentang responsivitas birokratis yang dominan baik dalam praktek atau maupun studi administrasi publik. Tetapi pemilihan salah satu perspektif responsivitas berpengaruh terhadap perilaku birokrat, dimana administrator yang memilih perspektif responsivitas birokratis untuk merespon keinginan publik akan berkelakuan berbeda dari yang memilih responsivitas birokratis sebagai merespon keinginan negara (dalam Hill, 1992: 174-175). Konsekuensi dari perspektif ganda tentang responsivitas birokrat ialah para administrator dan peneliti mengalami kesulitan dalam pendefinisian konsep umum tentang responsivitas. Meskipun demikian menurut Saltzstein (dalam Hill, 1992: 175), semua operasionalisasi dari konsep responsivitas membuat asumsi tertentu tentang penilaian target dari responsivitas pemerintah atau responsivitas kepada siapa (*to whom*), keinginan kepada siapa pemerintah harus tanggap atau responsivitas untuk apa (*to what*), dan bentuk tanggapan pemerintah yang harus diambil atau responsivitas dalam bentuk apa (*what form*).

²⁰ Anonim. Tersedia di <http://usinfo.state.gov/products/pubs/principles/government.htm>

²¹ Itu penting untuk mengakui bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat meningkatkan peluang bagi partisipasi warga.

Bab 6

Menyoal Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Mendapatkan pelayanan publik berkualitas dan memuaskan adalah keinginan dari semua warga. Karena itu kualitas pelayanan adalah bukan satu konsep baru untuk administrasi publik. Kualitas pelayanan bahkan telah digunakan sebagai kriteria untuk menjelaskan kinerja organisasi publik karena banyak *negative public image* terhadap organisasi publik terbentuk karena ketidakpuasan publik atas kualitas pelayanan yang mereka dapatkan dari organisasi publik. Salah satu semangat entrepreneur yang merasuk ke sektor publik ialah keinginan dewasa ini untuk memberikan pelayanan publik berkualitas seperti pelayanan di sektor privat atau bisnis. Ini penting untuk meningkatkan kepercayaan terhadap administrasi publik. Meningkatkan kualitas dari pelayanan dapat juga meningkatkan kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*). Dalam memutuskan kualitas, kita harus berasumsi bahwa orang *consider various attributes of a given service or product*. (Elke Löffler. 2002:2).

Pemberian pelayanan publik era orde baru sangat sentralistis atau pelayanan publik disentralisasi dan ini telah menciptakan *incapacities* dari agensi-agensi Pemerintah Daerah (*local government agencies*) dalam pemberian pelayanan publik daerah. Kebijakan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti dalam pemberian pelayanan publik, misalnya, telah membuat Pemerintah Daerah dan agensi-agensinya sangat tergantung pada pemerintah pusat. Pengalaman mereka untuk memberikan pelayanan publik berkualitas serta

mengutamakan kepentingan warga masyarakat daerah secara otonom atau mandiri sangat terbatas. Oleh karena itu muncul keraguan dan kekawatiran tentang kemampuan Pemerintah Daerah (kota/kabupaten) dalam pemberian pelayanan publik daerah yang otonom. Bahkan ada kekawatiran bahwa pelayanan publik daerah menjadi lebih buruk ketika kewenangannya diotonomikan kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu wajar jika ada tuduhan bahwa pelayanan publik pada era orde baru buruk dan tidak memuaskan warga.

Hubungan Birokrat-Warga dalam Pelayanan Publik

Di era otonomi daerah, masyarakat sungguh berharap agar aparatur birokrasi Pemerintah Daerah dalam pemberian pelayanan publik lebih sebagai “abdi rakyat” daripada sebagai “abdi negara”. Birokrat sebagai abdi rakyat menunjukkan hubungan *principal-agency* antara warga dan birokrat dalam pemberian pelayanan publik. Dalam teori keagenan, warga sebagai pemilik kedaulatan harus mendapat pelayanan utama, sementara birokrat menjadi agen yang memberikan pelayanan. Warga adalah *principal* yang dilayani dan birokrat adalah *agency* yang melayani. Sedangkan birokrat sebagai abdi negara menunjukkan hubungan *patron-klien* antara warga dan birokrat dalam pemberian pelayanan publik. Birokrat adalah *patron* dan warga adalah *klien*.

Akan tetapi setelah lima tahun otonomi daerah dijalankan, birokrat masih lebih condong memosisikan dirinya sebagai “abdi negara” daripada sebagai “abdi rakyat”. Walaupun ada pemosisian aparatur birokrasi sebagai abdi masyarakat ternyata tidak langsung diikuti oleh adanya pengakuan yang bersifat “total” dari pemerintah daerah dan para aparturnya bahwa warga masyarakat adalah pemilik kedaulatan yang paling sah, dan oleh karena itu harus diposisikan sebagaimana layaknya raja yang harus dilayani dengan penuh keiklasan (Prianto. 2006: 68).

Dengan memosisikan diri sebagai “abdi Negara” maka hubungan negara-warga diperlakukan sebagai hubungan *patron-klien*. Birokrat

adalah patron dari masyarakat sedangkan masyarakat adalah klien dari birokrat. Dalam perspektif ini, aparat birokrasi merasa ada dalam posisi penguasa yang lebih menempatkan diri sebagai pengreh daripada pamong sehingga melihat masyarakat sebagai objek pasif dalam pelayanan publik. Karena birokrat atau aparatur birokrasi memposisikan dirinya sebagai “abdi negara” (dalam lingkungan kerja yang teratur atau birokratis) maka sikap, perilaku dan tindakan pelayan publik berpihak kepada pemerintah daerah.

Slogan birokrasi sebagai “abdi masyarakat” dalam pelayanan publik ternyata baru sebatas ucapan dan hanya menjadi retorika dan wacana, belum dalam tindakan. Dalam tindakan, birokrasi lebih memperlihatkan jati dirinya sebagai “abdi negara” atau “abdi untuk dirinya sendiri”. Jika aparatur birokrasi menyadari dirinya sebagai abdi masyarakat sudah tentu dalam diri mereka ada kesadaran tentang hak atau siapa yang mendapatkan hak untuk dilayani dan kewajiban atau siapa yang berkewajiban untuk melayani. Kesadaran akan hak dan kewajiban oleh warga dan pemerintah daerah penting agar warga dan pemerintah daerah mampu menempatkan diri pada posisi yang sesungguhnya agar dapat dihindarkan pertukaran posisi antara warga masyarakat dan aparatur birokrasi dalam pemberian pelayanan publik. “Bila kita cermati dari kegiatan pelayanan publik, betapa selama ini nyaris tidak ada kejelasan posisi antara para pegawai pemerintah dengan warga masyarakat. Siapa yang berkewajiban untuk melayani dan siapa yang berhak untuk dilayani semuanya serba samar-samar. Adanya pengakuan dari pejabat pemerintah bahwa para pegawai adalah abdi masyarakat sesungguhnya secara jelas hendak mendudukan para pegawai sebagai pelayan (abdi) masyarakat. Pengakuan tersebut jelas menunjukkan bahwa para pegawai berkewajiban untuk melayani masyarakat; sebaliknya, masyarakat berhak untuk dilayani oleh para pegawai (Prianto, 2006: 66).

Birokrasi Pemerintah Daerah pasca orde baru yang menamakan diri sebagai abdi negara berkecenderungan hierarkis-elitis. Mereka mengacu ke “atasan”: harus bertanggung jawab dan mengabdikan kepada kepentingan negara dan atasan dan segala tugas dan target dilaksanakan sesuai dengan perintah. Dalam konteks ini masyarakat pengguna jasa publik

ditempatkan bukan sebagai subjek pelayanan melainkan sebagai objek pelayanan yang harus patuh terhadap setiap kehendak aparat birokrasi pelayan publik. Itu karena birokrat memosisikan diri sebagai aparatur penguasa yang paling tahu ketika “melayani” masyarakat. Sementara pengguna jasa menganggap aparatur birokrasi sebagai pihak yang paling tahu sehingga apapun yang dilakukan oleh aparatur birokrasi dianggap wajar dan harus diterima. Oleh karena itu hubungan birokrat sebagai pelayan publik dan warga sebagai pengguna pelayanan publik menjadi tidak fair dan tidak adil.

Otonomi daerah atau desentralisasi demokratis menuntut hubungan warga-birokrat sebagai hubungan keagenan atau hubungan *principal-agency*. Dalam hubungan keagenan, birokrat atau aparatur birokrasi akan memosisikan dirinya sebagai “abdi rakyat” sehingga sikap, perilaku dan tindakan mereka sebagai pelayan publik akan berpihak kepada masyarakat yang dilayaninya. Bilamana birokrat memosisikan diri sebagai “abdi masyarakat” maka mereka dituntut untuk memiliki semangat mengabdikan dan berbakti yang tinggi kepada kepentingan rakyat. Itu tampak bilamana mereka membuat keputusan dan tindakan pemberian pelayanan yang tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat. Sebagai “abdi masyarakat”, birokrasi juga harus menjadi “representatif” untuk kepentingan masyarakat dan memiliki etos dan motivasi pengabdian kepada kepentingan rakyat dengan bekerja berdasarkan “*the spirit of publicness*”.

Ini sangat jelas bilamana memperlakukan hubungan pemerintah daerah-warga daerah sebagai hubungan *principal-agency* seperti dalam administrasi publik demokratis. Dalam administrasi publik demokratis, hubungan antara birokrat dan warga digambarkan sebagai suatu hubungan keagenan (*agency relationship*). Dalam hubungan keagenan maka Pemerintah Daerah dan agensi-agensinya termasuk birokrat publik berfungsi sebagai agen yang diberi otoritas untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang ditentukan oleh warga daerah sebagai prinsipal baik secara langsung atau melalui representatifnya. Pemerintah Daerah dan birokrasi daerah sebagai agen harus melaksanakan apa yang menjadi kepentingan warga daerah sebagai prinsipalnya. Bilamana birokrat

daerah sebagai pelayan publik daerah tidak bekerja untuk kepentingan warga daerah, maka warga daerah sebagai prinsipal menjadi tidak percaya kepada birokrat daerah dan untuk kemudian dapat memberikan sanksi kepada agennya melalui pemilihan atau tekanan politik (Mahmudi. 2005:8).

Tetapi dalam praktek menjadi berubah. Pertama, pemerintah daerah ditempatkan sebagai prinsipal sedangkan birokrat sebagai agen. Oleh karena itu negara menjadi pihak yang harus dilayani oleh birokrat sebagai agen. Kedua, warga pengguna jasa sebagai prinsipal didikte oleh keinginan aparat birokrasi pemberi pelayanan sebagai agen. Seharusnya masyarakat pengguna jasa sebagai prinsipal yang menentukan kualitas pelayanan yang diinginkan dan apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi sebagai *agen*. Tetapi mereka justru menjadi pihak yang tidak memiliki peran dan posisi tawar yang menentukan dan bahkan cenderung tereksplotasi oleh aturan main yang diciptakan sendiri oleh birokrasi secara sepihak tanpa keterlibatan atau partisipasi warga (Dwiyanto, *dkk.* 2002:60). Oleh karena itu prinsip kontraktual pelayanan dalam teori prinsipal-agen masih jauh dari praktek pelayanan publik. Mestinya agen melayani dan mewujudkan harapan prinsipal. Warga sebagai prinsipal harus dilayani oleh negara sebagai agen melalui pemerintah daerah dan birokrasi daerah.

Jadi, hubungan prinsipal-agen dalam pelayanan publik dimungkinkan terjadi jika dilakukan perubahan hubungan manajemen-warga. Perubahan hubungan manajemen-warga dalam pandangan administrasi publik baru berangkat *dari* otoritas dari bawah *transisi* ke otoritas dari kelompok *menuju* otoritas dalam kelompok; *dari* pekerjaan sebagai nafkah sehari-hari *transisi* ke pekerjaan sebagai mata pencaharian yang lebih tinggi *menuju* pekerjaan sebagai pengalaman yang memuaskan; *dari* lingkungan kerja yang teratur *transisi* ke lingkungan kerja yang konsultatif *menuju* ke lingkungan kerja yang demokratis (Fredrickson. 2003:108). Dalam suatu lingkungan kerja demokratis di daerah, maka hubungan pemerintah daerah-warga daerah digambarkan sebagai suatu hubungan prinsipal-agensi (*principal-agency relationship*), bukan hubungan patron-klien. Dalam hubungan prinsipal-

agensi, masyarakat daerah menjadi prinsipal dari pemerintah daerah atau birokrat daerah menjadi agensi dari masyarakat daerah. Pemerintah daerah bertindak dan berfungsi sebagai agen yang diberi otoritas oleh warga sebagai prinsipal untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang ditentukan baik secara langsung oleh warga atau tidak langsung melalui perwakilannya. Dalam hubungan prinsipal-agensi, pemerintah daerah atau birokrat sebagai agen harus melaksanakan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai prinsipalnya.

Bahwa dalam hubungan prinsipal-agensi mengandung makna bahwa agensi harus partisipatif, responsif, transparan dalam pelaksanaan kegiatan dan akuntabel atas apa yang sudah dikerjakan dan dicapai. Sekalipun demikian tidak ada jaminan bahwa agen atau pemerintah daerah selalu bertindak atas kepentingan prinsipal atau masyarakat. Sebab seringkali pemerintah daerah sebagai agen memiliki perilaku oportunistik (*opportunistic behavior*), yaitu bertindak untuk kepentingan dan kesejahteraannya sendiri bukan kesejahteraan masyarakat yang menjadi prinsipalnya (Mahmudi. 2005:8). Sebagai aktor, agen memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka. Agen dipandang sebagai manusia yang mempunyai tujuan atau mempunyai maksud. Artinya, agen mempunyai tujuan dan tindakannya tertuju kepada upaya untuk mencapai tujuan itu. Aktorpun dipandang mempunyai pilihan (atau nilai, keperluan) dan setiap tindakannya ditujukan pada upaya untuk memenuhi pilihan (nilai, keperluan) itu. Jika agen berkata-kata, bertindak atau berperilaku atau memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka serta memutuskan secara oportunistik maka hal itu akan menimbulkan *distrust* (Robbin. 2000:147).

Mengukur Kualitas Layanan Publik Daerah

Kualitas telah didefinisikan dalam berbagai cara seperti halnya memuaskan kenyamanan konsumen akan produk sampai standar kualitas yang ada dan karakteristik yang diinginkan dan nilai dari suatu produk

yang didefinisikan oleh konsumen sendiri. Womack dan Jones lebih jauh lagi menyarankan bahwa “nilai hanya bisa didefinisikan oleh konsumen itu sendiri dan hanya bermakna saat diekspresikan dalam produk tertentu yang memenuhi kebutuhan konsumen dalam harga dan waktu yang spesifik”.

Sebagaimana yang telah ditunjukkan sebelumnya, makna dari kualitas telah berubah dari waktu ke waktu. Dengan demikian kita bisa berkata dengan penuh keyakinan bahwa tidak ada definisi yang diakui secara umum dari kualitas. Tentu saja, para "guru" (*the 'gurus'*) biasanya bahkan tidak mendeskripsikan kualitas, kecuali dalam istilah yang sangat luas seperti "kesesuaian dengan spesifikasi" (*'conformance to specification'*) atau "kecocokan dengan tujuan" (*'fitness for purpose'*). Seperti yang dikatakan Lucy Gaster (1995:2), tidak ada definisi tersebut yang akan membawa manajer yang ingin meningkatkan kualitas dari pelayanannya lebih jauh. Namun, masalahnya adalah kita memiliki terlalu banyak definisi dari kualitas (Bovaird,1996).

Bukti yang ada menyarankan bahwa banyak organisasi bisa memunculkan perbaikan dari kualitas yang substansial, setelah mereka menetap pada satu jenis kualitas - bisa 'kesesuaian dengan spesifikasi' 'kecocokan dengan tujuan' 'memenuhi ekspektasi konsumen' atau 'melewati ekspektasi konsumen'. Apabila berusaha untuk berjalan dengan lebih dari satu definisi dalam sebuah organisasi, akan membuat proses manajemen kualitas memusingkan dan tidak meyakinkan - tidak hanya untuk staff garis depan dan pengguna layanan tapi juga bagi manajer atas, menengah juga politisi. Mungkin akan bisa lebih produktif bagi suatu organisasi untuk fokus hanya pada satu definisi, setidaknya dalam suatu periode waktu, menggunakannya untuk menguji kesuksesan mereka dalam mencapai kualitas (dalam definisi tersebut) dan untuk mendesain inisiatif pengembangan kualitas yang akan meningkatkan pencapaian dalam kualitas mereka, dalam perspektif yang telah dipilih ini.

Banyak manajer yang memandang bahwa kualitas adalah apa yang bisa diukur dan dikontrol. Meskipun pengukuran dan kontrol kualitas adalah peralatan yang penting dalam meningkatkan kualitas dari administrasi publik, mereka hanyalah bagian dari proses tersebut.

Sebagaimana yang bisa kita lihat dari pengalaman United Kingdom - dimana lebih banyak inspektor, auditor dan regulator dari supir taksi - fokus yang sangat kuat dalam pengukuran dan monitoring akan mudah membuat birokrasi baru di sektor publik tanpa banyak perbaikan di pelayanan publik

Kita harus mengakui bahwa tidak semua aspek dari kualitas bisa diukur. Bagian ini akan menunjukkan bahwa mungkin untuk menganalisa beberapa aspek dari kualitas. Namun, sulit untuk mengukur senyum dari pegawai *front office* di beberapa agensi *social security* saat sedang berhadapan dengan orang pengangguran - atau efek dari senyum tersebut bagi beberapa klien yang rawan yang sedang menimbang-nimbang apakah akan menggunakan seluruh layanan yang tersedia. Tentu saja mungkin untuk mengecek, melalui survey pelanggan, apakah karyawan di agensi *social security* dianggap ramah atau tidak tapi ini tidak menangkap semua cerita selengkapnyanya. Sangat menggoda untuk mengurangi kualitas kepada apa yang bisa dikontrol dengan mengeset beberapa unit inspeksi, mengembangkan standar, menghitung output, melakukan latihan benchmarking dan menjalankan survey kepuasan. Godaan-godaan ini harus ditahan. Utamanya, kualitas harus dihidupkan bagi orang-orang dengan ekspektasi tinggi pada sektor publik (dan privat) dan penilaian subjektif mereka yang menjadi batu acuan apakah kualitas ada dalam barang maupun jasa.

Hal ini terlihat paling jelas apabila kita kembali ke pendekatan akhir untuk mengkosepkan kualitas sebagaimana yang disarankan oleh Bovaird (1996), yang telah disebutkan diatas. Hal ini bahwa kualitas merefleksikan “keikutsertaan (keterlibatan) emosional yang dalam (bergairah) atas barang ataupun jasa pada diri konsumen dan stakeholder lain”. Hal ini tidak dimaksudkan untuk menjadi definisi dari kualitas; ia adalah pengakuan bahwa kita bisa melihat simptom dari kualitas tapi tidak ‘kualitas’ itu sendiri. Saat keikutsertaan emosional yang dalam (bergairah) ini ada, kita mempunyai kemungkinan adanya kualitas – apabila tidak, maka sebaliknya. Masalah bagi para manajer bukanlah bahwa konsep dari kualitas itu sulit untuk dioperasionalkan. Faktanya, pada prakteknya sangat mudah untuk dioperasionalisasikan – sebagian

besar manajer dan staff memahami dengan baik apakah mereka memunculkan simptom-siptom ini pada konsumen dan stakeholder mereka. Masalahnya adalah sulit untuk mengukur simptom ini dalam angka ataupun bahasa. Tetapi, dari perspektif ini, setiap pendekatan akan kualitas yang tidak memperdulikan simptom dari kualitas ini adalah kehilangan esensinya.

Terkait dengan kualitas layanan, Beltrami (1992:770) membedakan tiga fase dalam *the evolution of quality in the public sector: quality in the sense of respect of norms and procedures; quality in the sense of effectiveness; dan "quality in the sense of customer satisfaction"*. Dan banyak penelitian kualitas pelayanan di sektor publik lebih fokus pada "*quality in the sense of customer satisfaction*". Bagi Zineldin dan Bredenlow (2001), kualitas total dari produk atau jasa dilihat dalam tiga dimensi dasar: kualitas teknik atau seberapa baik produk atau jasa memenuhi spesifikasi dan standar teknisnya; kualitas fungsional atau bagaimana organisasi memberikan produk atau jasa; dan gambaran serta posisi dari organisasi yang bisa memengaruhi persepsi konsumen akan total kualitas yang disediakan. Golhar dan Deshpande (1999) mengindikasikan bahwa pengukuran kualitas performa yang sebaiknya digunakan oleh firma manufaktur adalah: kepuasan konsumen secara keseluruhan, komplain dari konsumen, retensi konsumen, waktu pemerosesan order, reabilitas dan biaya dari kualitas

Kualitas dari jasa telah didefinisikan oleh Lindsay dan Petric (1997) dalam berbagai istilah berikut¹:

- *Time*—seberapa lama konsumen harus menunggu.
- *Timeliness*—sejauhmana jasa sesuai waktu yang dijanjikan.
- *Completeness*—seberapa lengkap semua item pesanan diberikan atau dipenuhi.
- *Courtesy*—seberapa ramah dan sopan para karyawan menyapa konsumen.
- *Consistency*—sejauhmana jasa diberikan ke setiap konsumen secara sama, dan setiap saat untuk konsumen yang sama.
- *Accessibility and convenience*—seberapa mudah jasa bisa diperoleh.

- *Accuracy*—the extent to which the service is performed right the first time apakah jasa diberikan benar pertama kali.
- *Responsiveness*—apakah personil jasa bereaksi secara cepat dan menyelesaikan masalah yang tidak diduga.

Sementara itu sampai saat ini, model SERVQUAL dipersepsikan sebagai model "terbaik" dan terpopuler untuk mengukur kualitas pelayanan. Tetapi SERVQUAL difokuskan pada proses penyampaian layanan, bukan pada hasil interaksi layanan. SERVQUAL digunakan untuk mengukur kualitas layanan pada sektor jasa (seperti jasa untuk sektor komersial, industrial maupun nirlaba) sehingga aplikasinya untuk tipe jasa lainnya (termasuk untuk konteks jasa sektor publik) masih dipertanyakan.

Dalam SERVQUAL, kepuasan kustomer didefinisikan sebagai perbandingan persepsi pelayanan yang diterima (*perceived service performance atau PSP*) dan pelayanan yang diharapkan (*expected service performance atau ESP*). Jadi, SERVQUAL mengukur persepsi dan ekspektasi dimana skor SERVQUAL adalah skor persepsi dikurangi skor ekspektasi. SERVQUAL juga dapat digunakan untuk mengukur kinerja pelayanan (*service performance*) yang mengindikasikan dua hal yaitu *perceived service performance* (PSP) dan *expected service performance* (ESP). Kualitas layanan atau kinerja layanan adalah *perceived service performance* dikurangi *expected service performance* atau $PSP - ESP$.

Jika harapan dilampaui (atau $PSP > ESP$) itu berarti kualitas pelayanan mengejutkan (*quality surprise*) atau lebih dari memuaskan; jika harapan tidak terpenuhi ($PSP < ESP$) maka kualitas pelayanan tidak dapat diterima (*unacceptable quality*) alias kurang memuaskan; dan jika harapan sesuai dengan pelayanan yang diterima ($PSP = ESP$) maka kualitas pelayanan memuaskan (*satisfactory quality*) (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2001:44). Adapun lingkup kualitas pelayanan dapat dipandang dari empat perspektif:

1. *content: are standard procedures being followed?*,
2. *process: is the sequences of events in the service process appropriate?*,

3. *structure: are physical facilities and organizational design adequate for the service?*,
4. *outcome: what change in status has the service effected?, impact: what is the long-range effect of the service on the consumer?* (Fitzsimmons & Fitzsimmons. 2001:50).

Terkait dengan kualitas layanan seperti dikemukakan menurut SERVQUAL, maka di era otonomi daerah pasca orde baru ada indikasi:

- disparitas antara kinerja pelayanan yang diharapkan dan kinerja pelayanan yang diterima. *Perceived service performance* lebih kecil dari *expected service performance* atau $PSP < ESP$ alias kurang memuaskan.
- ketidaksesuaian antara *expected service* (ES) dari warga sebagai pengguna jasa dengan *management perceptions of consumer expectation* (MPoCE) dengan kecenderungan $ES > MpoCE$,
- ketidaksesuaian antara *service quality specifications* (SQS) yang diharapkan oleh warga sebagai pengguna jasa dengan *management perceptions of consumer expectation* (MpoCE) dengan kecenderungan $SQS > MpoCE$,
- ketidaksesuaian *service delivery* (SD) yang diharapkan oleh warga pengguna jasa dengan *service quality specifications* yang benar-benar diberikan oleh birokrasi publik dengan kecenderungan $SD > SQS$,
- kesenjangan antara *external communications to consumers* (ECC) atau mekanisme penyediaan jasa yang dikomunikasikan kepada warga dengan *service delivery* (SD) yang diterima warga dengan kecenderungan $ECC < SD$.

Semuanya berakibat pelayanan yang diberikan kurang memuaskan. Dengan demikian desentralisasi dan otonomi daerah (setidaknya tidaknya hingga saat ini) belum berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana diharapkan. Kegagalan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik ini terjadi antara lain karena otonomi daerah belum berhasil mereformasi sistem administrasi dan pelayanan publik yang sentralistik. Dalam pelayanan publik, misalnya, sistem administrasi publik era otonomi daerah belum menciptakan kesetaraan posisi tawar antara pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik

dengan masyarakat sebagai pengguna atau penerima pelayanan publik. Ada kecenderungan bahwa masyarakat pengguna jasa pelayanan publik menjadi pihak yang berada dalam posisi lemah alias kurang diuntungkan dengan adanya otonomi daerah (Ratminto & Winarsih, 2006:201).

Keluhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik termasuk keluhan pelaku usaha atas pelayanan ijin usaha ternyata masih tetap tinggi di daerah pasca orde baru. Ini mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan publik masih cenderung buruk, terutama di luar Jawa-Bali. Implementasi kebijakan otonomi daerah harusnya secara efektif dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan memuaskan masyarakat daerah. Ini penting sebab meningkatkan kualitas dan kepuasan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Kepuasan pelayanan ialah keadaan psikis yang menyenangkan yang dirasakan oleh pengguna pelayanan dalam suatu lingkungan pelayanan karena terpenuhinya semua kebutuhan secara memadai.

Usaha Meningkatkan Kualitas Layanan Publik

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, Kementerian PAN bekerja sama dengan Pemerintah Republik Federasi Jerman yang diwakili *Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit* juga telah menggalang kerja sama dalam proyek *Support for Good Governance* (SfGG). Melalui proyek ini diharapkan, pendekatan partisipasi akan menjadi paradigma pelayanan publik yang berorientasi pada keinginan dan kebutuhan masyarakat di tingkat kabupaten. Proyek ini mulai dilakukan di Kabupaten Solok, dan Kabupaten Bima dengan hasil yang memuaskan. Berdasarkan evaluasi oleh tim Kementerian PAN dan GTZ, pelaksanaan kegiatan SfGG di Kabupaten Solok dan Kabupaten Bima mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan itu terutama dilihat dengan adanya mekanisme kerja sama dan peran aktif antara pemerintah, masyarakat, LSM, dan legislatif dalam penyelenggaraan dan pengawasan pelayanan publik.

Tetapi sangat sedikit Pemerintah Daerah yang melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik daerah terutama pelayanan ijin usaha untuk menarik investasi dengan menindaklanjuti seluruh Keputusan Menpan dalam peraturan dan atau keputusan daerah. Hanya ada beberapa daerah dengan gencar berusaha untuk memperbaiki pemberian pelayanan publik, khususnya pemberian pelayanan ijin usaha. Pada hal kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah akan memengaruhi minat para investor dalam menanamkan modalnya di suatu daerah. Sejumlah rintangan (*obstacles*) untuk inovasi dalam pelayanan publik antara lain *buraeucratic obstacles*, *internal organizational obstacles*, dan *political obstacles*. (TABEL 7.1).

TABEL 7.1 Rintangan untuk inovasi dalam pelayanan publik

Obstacles	Example
Buraeucratic obstacles	Buraeucratic attitudes "Turf wars"
Internal organizational obstacles	Coordination problems Logistical problems Staff burn-out Technology failure Union opposition Middle management opposition General opposition to "new innovation"
Political obstacles	Doubts of external stakeholders Failure to reach target groups Influential interest groups negatively affected Public opposition Private sector competition

Sumber: Stephen P. Osborne & Kerry Brown. 2005: 193.

Di beberapa Kabupaten/Kota, usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan ijin usaha telah mulai digagas tahun 2001 pada awal pelaksanaan otonomi daerah². Telah dilakukan berbagai pertemuan,

seminar, lokakarya dan dilakukan oleh beberapa tim sebagai sarana untuk menemukan format kelembagaan dan regulasi proses dan prosedur yang tepat untuk memberikan pelayanan ijin usaha yang berkualitas dan memuaskan masyarakat pelaku usaha. Salah satu faktor penyebab adalah adanya konflik kepentingan antar dinas atau unit. Oleh karena itu wajar jika pelayanan ijin usaha di beberapa Kabupaten/Kota belum memuaskan pelaku usaha. Akomodasi dan fasilitasi transparansi, partisipasi, responsivitas, dan akuntabilitas dalam pemberian pelayanan ijin masih dalam kategori cukup.

Sangat diakui bahwa kualitas pelayanan ijin usaha masih menjadi sorotan menyangkut dalam hal persyaratan yang tidak jelas, prosedur yang berbelit-belit dan panjang, serta biaya yang tidak jelas dan waktu yang tidak pasti. Itu antara lain disebabkan oleh keterlambatan reformasi administrasi khususnya reformasi pelayanan publik di Kabupaten/Kota. Seperti di berbagai daerah Kabupaten/kota lainnya, maka di Kota Bandung, reformasi administrasi dan pelayanan publik jauh tertinggal dibanding reformasi di bidang politik. Reformasi kelembagaan pelayanan publik mengganti Pelayanan Umum Satu Atap yang dibentuk berdasarkan SK Walikota tahun 1998 menjadi Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) yang diatur dalam Perda No.2/2002.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012 juga mengamanatkan tentang sistem pelayanan terpadu. Dalam rangka mempermudah dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat dapat dibentuk sistem pelayanan terpadu. Sistem pelayanan terpadu pada hakikatnya adalah menyederhanakan mekanisme pelayanan sehingga kemanfaatannya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Artinya, sistem ini diadakan bukan hanya karena adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan, tetapi lebih kepada seberapa jauh sistem pelayanan terpadu tersebut dapat menghasilkan pelayanan yang lebih mudah, sederhana, cepat, murah, dan tertib dalam administrasi pelayanan³.

Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pengelolaan dalam pemberian pelayanan yang dilaksanakan dalam satu tempat dan dikontrol oleh sistem pengendalian manajemen guna mempermudah, mempercepat,

dan mengurangi biaya. Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan proses pengelolaan pelayanan terhadap beberapa jenis pelayanan yang dilakukan secara terintegrasi dalam satu tempat baik secara fisik maupun virtual sesuai dengan Standar Pelayanan⁴. Sistem pelayanan terpadu secara fisik dapat dilaksanakan melalui sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan/atau sistem pelayanan terpadu satu atap. Sedangkan sistem pelayanan terpadu secara virtual merupakan sistem pelayanan yang dilakukan dengan memadukan pelayanan secara elektronik.

Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu atap dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan dan/atau beberapa organisasi Penyelenggara untuk menyelenggarakan pelayanan secara bersama pada satu tempat mulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu atap. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu atap dilaksanakan berdasarkan penugasan dari pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara pelayanan kepada Pelaksana di lingkungannya untuk menyelenggarakan pelayanan pada lokasi penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu sesuai dengan penugasan dimaksud.

Reformasi kelembagaan pelayanan merupakan satu terobosan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan ijin usaha. Tetapi karena ada konflik kepentingan antara UPTSA sebagai pemberi ijin dengan dinas teknis maka UPTSA gagal berfungsi sebagai tempat untuk mendapatkan pelayanan memuaskan dan berkualitas. Harus jelas bahwa pemberian ijin adalah kewenangan administratif yang ditangani langsung oleh UPTSA sebagai unit administratif dan dinas mempunyai kewenangan pokok melakukan pengendalian dan mengurus hal-hal yang bersifat teknis operasional.

Selama ada konflik kepentingan antara kewenangan unit administratif dan kewenangan unit teknis atau antara UPTSA dan dinas maka akan sulit bagi daerah untuk mereformasi pelayanan perijin khususnya reformasi kelembagaan, dan sumberdaya manusia. Seperti dikemukakan oleh Philip Selznick (dikutip dalam Robbins. 1994:344), bahwa spesialisasi dan diferensiasi menciptakan subunit-subunit dengan tujuan yang berbeda. Tujuan dari masing-masing subunit menjadi yang

utama bagi anggota subunit. Apa yang terjadi sebagai hasil dari konflik di antara subunit tersebut adalah bahwa pencapaian tujuan subunit-subunit menjadi lebih penting daripada pencapaian tujuan organisasi.

Umumnya kebijakan otonomi di Kabupaten/Kota yang telah diberi kewenangan untuk melakukan pengelolaan administratif pelayanan publik secara mandiri belum mampu memperbaiki citra pelayanan publik khususnya pelayanan ijin usaha. Meskipun Pemerintah Kabupaten/Kota pasca orde baru telah meregulasi pelayanan ijin usaha yang mengatur dasar hukum, persyaratan, mekanisme/ prosedur, jangka waktu penyelesaian, dan biaya yang diperlukan untuk duapuluh lima jenis pelayanan ijin usaha yang diselenggarakan oleh Unit YANTAP, tetapi pelaku usaha belum mendapatkan pelayanan berkualitas sebagaimana tertera dalam aturan yang sudah ditetapkan terutama persyaratan, kepastian tentang waktu penyelesaian dan biaya yang dibutuhkan untuk memperoleh ijin usaha. Pelaku usaha mengalami kesenjangan antara apa yang tertulis dan yang didapatkan dalam pengurusan ijin usaha. Masih terdapat diskrepansi (perbedaan) antara apa yang tertulis dengan apa yang didapat dalam praktek.

Jadi, meskipun Pemerintah Daerah atas dasar kewenangan otonomi daerah berhak membuat regulasi pelayanan publik yang berkualitas, tetapi regulasi pelayanan publik dan ijin usaha dari pemerintah pusat diperlukan untuk menjadi panduan bagi Pemerintah Daerah untuk mereformasi pelayanan publik daerah agar konflik kepentingan antara unit atau agensi-agensi pelayanan ijin di daerah dapat diatasi. Regulasi dari pusat akan mendorong Pemerintah Daerah untuk menyusun regulasi pelayanan ijin usaha yang berkualitas. Walaupun Pemerintah Daerah mempunyai otoritas untuk menyusun regulasi pelayanan ijin, diperlukan aturan dari pusat sebagai payung dan sekaligus sebagai sarana untuk meminimasi konflik kepentingan. Ini berarti bahwa pelayanan di sektor publik yang belum memenuhi harapan publik merupakan akibat langsung dari keterlambatan pemerintah pusat mereregulasi pelayanan publik untuk digunakan sebagai panduan oleh Pemerintah Daerah dalam menyusun Perda yang kondusif dan kompetitif bagi daerahnya. Pemerintah pusat lambat atau setengah hati mengeluarkan aturan atau

ketentuan tentang arah reformasi administrasi atau birokrasi khususnya reformasi pelayanan publik dan pemberian ijin usaha. Sebab baru pada tahun 2003 pemerintah mengeluarkan beberapa aturan yang mengatur tentang pelayanan publik.

Meningkatkan kualitas pelayanan ijin usaha tergantung kepada kemampuan dan kemauan Pemerintah Daerah untuk melakukan penyederhanaan pemberian pelayanan ijin agar waktu proses penyelesaian ijin cepat atau tidak melebihi standar waktu yang ditetapkan, biaya ijin yang pasti dan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan, prosedur ijin jelas dan dapat ditelusuri dan diketahui pada setiap tahapan proses pemberian ijin sesuai dengan urutan proseduralnya, dan persyaratan berkas kelengkapan permohonan ijin diminimalisasi sehingga menjadi *competitive advantage* bagi Pemerintah Daerah untuk menarik investasi. Dan membuat regulasi dan implementasinya sangat tergantung pada sumberdaya aparatur baik kelompok manajerial terutama yang berada di lini terdepan yang secara langsung berhadapan dengan warga masyarakat dalam memberi pelayanan.

Pelayanan ijin usaha diharapkan akan lebih baik setelah dikeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Sebagai tindak lanjut dari Inpres No. 3 Thn. 2006 ini maka kementerian Dalam Negeri melakukan penyederhanaan penyelenggaraan ijin dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Peraturan ini menjadi panduan bagi seluruh pemerintah kota, kabupaten dan provinsi dalam membuat ketentuan penyelenggaraan ijin usaha. Dalam draf peraturan ini disebutkan bahwa Pemerintah Daerah wajib melakukan penyederhanaan penyelenggaraan ijin dan membentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dengan berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan menteri. Tujuan penyederhanaan penyelenggaraan ijin melalui PTSP adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang mudah, cepat, transparan, dan pasti; dan memberikan kepastian hukum dan kenyamanan berusaha.

Ternyata dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 telah mengatur tentang sistem pelayanan terpadu satu pintu.

Sistem pelayanan terpadu satu pintu dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu yang wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan nonperizinan bidang penanaman modal. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; Gubernur kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; Bupati/Walikota kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; atau pimpinan korporasi kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, Gubernur, Bupati/Walikota, pimpinan korporasi sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan⁵

Pemberian pelayanan ijin terpadu satu pintu menurut Cece Hidayat⁶, Kepala Unit YANTAP Pemerintah Kota Bandung, merupakan solusi untuk peningkatan kualitas pelayanan publik seperti halnya pelayanan ijin usaha. Sebab Unit YANTAP yang ada sekarang ini tidak lebih hanya sekedar pemindahan agensi-agensi Pemerintah Daerah pemberi pelayanan ijin usaha di satu tempat sementara proses pemberian ijin usaha masih terlalu panjang birokrasinya dengan kewenangan yang tidak jelas dan tidak terintegrasi bahkan konflik kepentingan masih kental dengan dinas teknis yang belum bersedia melepaskan kewenangan administratif. Jadi, Unit YANTAP merupakan penyelenggara pelayanan ijin usaha banyak pintu masuk dan banyak pintu keluar sehingga hanya sebagai kumpulan dari lembaga yang memberi pelayanan ijin usaha yang disatupadukan. Dengan PTSP maka kewenangan pemberian pelayanan

ijin mulai dari proses awal hingga akhir ditangani oleh satu lembaga; masuk dari satu pintu dan keluar juga dari satu pintu yang sama dari lembaga yang sama. pemberian ijin sebagai tindakan administratif ditangani langsung oleh PTSP, sementara dinas teknis mengurus hal-hal yang bersifat teknis.

Usaha meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Bandung dapat dilakukan dengan mereformasi atau melakukan pembaharuan administrasi atau birokrasi baik di bidang kelembagaan, kewenangan dan uraian tugas dan sumberdaya manusia. Dalam hal sumberdaya manusia perlu direkrut orang-orang yang memiliki kompetensi, ahlak, mental dan pola pikir yang berorientasi melayani. Orang-orang tersebut diutamakan direkrut dari unit-unit kerja yang sebelumnya merupakan pengelola jenis ijin terkait meski tidak menutup kemungkinan direkrut dari unit-unit kerja lain yang memiliki persyaratan yang dibutuhkan. Untuk itu dalam proses rekrutmen perlu komitmen dari pimpinan untuk tidak asal tunjuk atau asal angkat melainkan menggunakan institusi profesional untuk melakukan seleksi karena hasil seleksi mereka akan lebih objektif. Di samping itu perlu dilakukan kebijakan *reward* khusus seperti kebijakan memberikan insentif karena mereka berada di tempat kerja yang rawan akan penyalahgunaan wewenang dan secara langsung menentukan citra pemerintah daerah di mata masyarakat. Tetapi sejalan dengan itu juga perlu diterapkan kebijakan *punishment* yang juga lebih ketat dan tegas.⁷

Upaya mengujudkan pelayanan publik daerah yang berkualitas pada akhirnya membutuhkan dukungan aparatur pelayan publik daerah sebagai penyelenggaran dan pelaksana layanan publik. Jika tersedia aparatur pemerintah atau birokrat daerah yang dipercaya memberi pelayanan publik maka layanan publik yang diterima oleh warga akan lebih berkualitas. Pelayan publik dipercaya apabila birokrat dalam memberikan pelayanan publik menunjukkan integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas dan keterbukaan (Robbins. 2000: 147; Mishra. 2000: 265).

Integritas merupakan kondisi fundamental untuk pemerintah daerah untuk memberikan rasa percaya dari warga. Pelayan publik yang memiliki integritas bilamana ia ta'at kepada prinsip moral dan etis. Birokrat dengan integritas tinggi selalu dihormati dan dipercaya karena ia

bekerja dengan jujur dan mengerjakan sebaik-baiknya apa yang mereka anggap benar.

Kompetensi merupakan perpaduan antara kemampuan, keterampilan dan pengalaman. Apabila birokrat memiliki kompetensi maka warga percaya bahwa mereka akan memberikan dan melakukan apa yang mereka janjikan.

Konsistensi menunjukkan adanya kesesuaian antara apa yang sudah dijanjikan atau ditetapkan atau diatur dan tindakan. Ketidakkonsistenan antara apa yang sudah ditetapkan dalam aturan dan ucapan dengan tindakan akan menurunkan kepercayaan.

Akhirnya, loyalitas merupakan sikap dan perilaku untuk melindungi atau mengutamakan orang lain. Pelayan publik yang memiliki loyalitas akan selalu mengutamakan atau mendahulukan kepentingan warga ketika memberikan pelayanan publik daripada kepentingan pribadinya atau kelompok tertentu lainnya. Loyalitas terkait dengan komitmen. Bahwa komitmen birokrat atas pelayanan publik menentukan kualitas pelayanan publik yang diberikan. Jika birokrat memiliki komitmen rendah maka kualitas pelayanan publik yang diberikan juga rendah (Prianto. 2006:120).

Hanya birokrat yang memiliki integritas, kompetensi, konsistensi dan loyalitas yang mau dan mampu memberi pelayanan berkualitas dan memuaskan. Karena itu peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dimulai melalui peningkatan integritas, kompetensi, konsistensi dan loyalitas yang dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang tepat.

Reformasi Pelayanan Publik sebagai Strategi Meningkatkan Kualitas Layanan Publik

Issu tentang pemberian pelayanan dari agensi-agensinya pemerintah daerah menggemakan di era kompetisi global. Itu menunjukkan bahwa daya saing global di sektor publik ada pada pelayanan. Jangka panjang, kompetisi di sektor publik tidak hanya tergantung pada stabilitas politik, kemauan

untuk investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia, kualitas produk, melainkan juga kebijakan dan manajemen pelayanan publik.

Di era kompetisi global dan kompetisi regional, pelayanan publik daerah makin penting. Mereka memainkan peran penting dan menjadi kunci untuk memenangkan kompetisi tersebut. Untuk itu pemerintah daerah (*local government*), badan-badan publik daerah (*local public agencies*) dan adminidtrator publik daerah (*local public administrator*), atau birokrat publik daerah (*local public bureaucrat*) atau manajer publik daerah (*local public managers*) harus siap (Denhardt and Grubbs. 1999: 413; Hentic and Bernier. 1999: 198).

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik daerah perlu dilakukan tindakan reformasi pelayanan publik. Visi dari reformasi pelayanan publik adalah untuk “*develop a more effective and efficient Public Service capable of delivering quality service at optimal cost; and is embeded with a strong ethical, professional and national development orientation*”.⁸ Ada dua perspektif untuk melakukan reformasi pelayanan publik: perspektif manajemen dan perspektif politik.

Reformasi Layanan Publik: Perspektif Manajemen

Dari perpektif manajerial, reformasi layanan publik untuk meningkatkan kualitas layanan publik dapat dilakukan antara lain pemberdayaan aparatur pelayanan, penetapan standar prima, dan menciptakan *Alternative Service Delivery*.

Memberdayakan Pelayanan Publik

Satu aspek kritis dari setiap program reformasi sektor publik adalah fokus pada *human resource development* dan *utilisation*. Dalam Green Peper on Public Sector Reform disebutkan,

*Human resource development and utilisation also requires that employees have the information pertaining to their job, performance expectations, standards and criteria for evaluation. Of importance also is the timely feedback on performance and the establishment of corrective mechanisms*⁹.

Dalam hal sumberdaya manusia atau aparatur birokrasi sebagai faktor determinan untuk meningkatkan pelayanan publik, penting dilakukan *training and developmnet* untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan birokrat pelayan publik di bidang pelayanan publik. Pelatihan dan program pendidikan yang mengajar *front-line servers* nilai-nilai, selain aturan-aturan, adalah vital untuk “*improving individual judgement and overall customer satisfaction*” (Milakovich. 2003: 71). Untuk itu perlu didirikan pusat pelatihan bagi birokrat yang mampu menghasilkan pelayan publik yang berkualitas, responsif, transparan, partisipatif, dan akuntabel dengan mengadopsi pelatihan yang diselenggarakan di sektor bisnis.

Pendidikan dan pelatihan birokrasi dalam pemberian pelayanan publik penting agar para manajer publik dan birokrat atau aparatur pelayan publik mampu untuk *doing the right things* yaitu *delivering services consistent with citizen preferences* dan *doing them right* yaitu *providing services of a given quality in the least-cost manner* (Anwar Shah dalam Anwar Shah. 2005: xxiii). Baik *doing the right things* dan *doing them right* penting agar pemerintah dan agensi-agensinya, baik di pusat maupun di daerah, mampu memberikan pelayanan berkualitas terbaik (*work better*) dan biaya yang paling rendah (*cost less*). Semua sepakat bahwa agensi-agensinya publik harus memberikan pelayanan kualitas terbaik pada biaya yang paling rendah.

Melalui pelatihan yang benar dan profesional untuk memberdayakan para administrator publik dan para birokrat terutama *front-line bureaucrat* maka kualitas pelayanan publik seperti halnya pelayanan ijin usaha akan dapat ditingkatkan. Mengajar manajer dan *front-line bureaucrat* bagaimana menerapkan teknik-teknik untuk mempersempit “gaps” antara persepsi dan ekspektasi kualitas pelayanan, misalnya,

merupakan suatu langkah penting terhadap penetapan kustomer yang berfokus akuntabilitas dan responsivitas. Pemberdayaan birokrat publik untuk menerapkan teknik-teknik itu pada titik-titik krisis dalam transaksi pelayanan akan meningkatkan responsivitas kustomer dan utilisasi sumberdaya (Milakovich. 2003:75). Melalui pelatihan juga akan dihasilkan birokrat publik yang ketika memberi pelayanan publik, menurut Mike Rowe, sungguh-sungguh:

- *listen to people's concerns¹⁰ and involve them in decisions about how services should be provided.*
- *sensitive to the needs of particular groups of people or businesses.*
- *reflect people's real lives . Government should be organised so that people don't have to hunt down services by a process of trial or error.*
- *make it easy to complain and get a result when things go wrong.¹¹*

Menetapkan Standar Pelayanan Prima

Satu respon yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah ialah menetapkan standar pelayanan bagi setiap agensi Pemerintah Daerah (*local government agency*) yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, utamanya ijin usaha bagi pelaku usaha. Ijin berbagai sektor usaha harus didisain sedemikian rupa agar pelaku usaha tidak membutuhkan waktu terlalu lama untuk mengurus ijin usaha, tidak mengorbankan waktu dan biaya besar hanya untuk mengurus ijin. Standar pelayanan prima (*excellent service*) harus menjadi acuan dalam mendesain struktur organisasi Pemerintah Daerah. Dunia usaha menginginkan pelayanan cepat, tepat, mudah dan murah serta tarif yang jelas dan pasti dan itu harus direspon oleh Pemerintah Daerah ketika meregulasi dan mendebirokratisasi pelayanan publik.

Fadel Muhammad berkeyakinan pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat setidaknya didukung

oleh lima pilar yaitu: *openess* (keterbukaan), *participative* (partisipatif), *acceptability* (akseptabilitas atau dapat diterima), *effectiveness* (efektivitas) dan *coherence* (kompherensif atau keruntutan) (Fadel Muhammad. 208: 252-253).

1. *Openess* (keterbukaan). Pemerintah bersikap terbuka kepada warganya. Keterbukaan ini memungkinkan warga mengetahui apa yang sudah, sedang, dan akan dilakukan oleh pemerintah. Warga dapat menilai sisi kelebihan atau kekurangan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dan memberikan umpan balik. Dengan demikian terjadi dialog yang focus saling *sharing*. Pemerintah yang terbuka memiliki kemungkinan lebih besar untuk dipercaya masyarakat.
2. *Participative*. Pemerintah suka melibatkan rakyatnya untuk melaksanakan program-programnya cenderung lebih disukai dan dipercaya. Dilibatkannya warga dalam memberikan masukan kebijakan dan dan program pelayanan publik memunculkan *sense of belonging* masyarakat. Masyarakat menjadi tahu tingkat keterbatasan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik sehingga warga mau berbagi. Ini adalah modal untuk membangkitkan keswadayaan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah yang partisipatif memungkinkan melakukan desentralisasi atau devolusi sebagian urusannya kepada masyarakat.
3. *Aceptability*. Pemerintah yang dapat diterima oleh semua warganya. Salah satu kelemahan penyelenggara administrasi publik adalah kecenderungan menghadirkan pelayanan satu untuk semua tanpa memperhatikan kemajemukan rakyat. Untuk mewujudkan *acceptability* pemerintah daerah sebaiknya mulai mengubah cara pandang. Rakyat harus dilihat sebagai pelanggan (customer driven). Mulai memperkenalkan customization dalam pelayanan publik.
4. *Effectiveness*. Ini adalah kunci penting untuk merebut hati rakyat. Pemerintah dikatakan berhasil jika mampu memberikan pelayanan publik yang efektif. Ini terlihat dari sejauhmana kebijakan dan program pelayanan memenuhi keinginan masyarakat atau mampu memecahkan persoalan pelayanan yang dihadapi oleh masyarakat.

5. *Coherence*. Koherensi atau keruntutan menjadi unsur penting penentu keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah harus tidak boleh keluar dari garis kebijakan dan program pelayanan yang telah dirumuskannya. Koherensi membantu pemerintah focus pada tujuan yang hendak dicapai.

Untuk memberi pelayanan prima, maka Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum disyaratkan agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, setiap birokrasi publik berdasar pada prinsip-prinsip pelayanan berikut:

1. **Kesederhanaan**, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
2. **Kejelasan dan kepastian**, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam meberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan;
3. **Keamanan**, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat;
4. **Keterbukaan**, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
5. **Efisiensi**, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan;
6. **Ekonomis**, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang

dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

7. **Keadilan dan Pemerataan**, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat;
8. **Ketepatan Waktu**, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.

Dalam pemberian pelayanan publik prima, maka perilaku penyelenggara pelayanan publik sebagaimana ditetapkan dalam UU Pelayanan Publik (UU No. 25/2009) harus menunjukkan perilaku¹²:

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. tidak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - a. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
 - b. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
 - c. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
 - d. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
 - e. sesuai dengan kepantasan; dan
 - f. tidak menyimpang dari prosedur.

Menciptakan *Alternative Service Delivery*

Alternative Service Delivery adalah bagian dari *the process of public sector reform*. Ford dan Zussman (1997) mendefinisikan *alternative service delivery* sebagai “*a creative and dynamic process of public sector restructuring that improves the delivery of services to clients by sharing governance functions with individuals, community groups and other government entities*” (dalam Wilkins, 2003: 174). Selanjutnya Ford dan Zussman mengatakan,

It is an opportunity to think laterally and to be creative. It is an attempt by government to reconnect with citizens and to build new networks. It is a platform for developing relationships among the public, private and voluntary sectors. It is about strengthening governance, framed by an ethic of service and innovation. While not a panacea, asd helps government ‘see the forest for the trees’. (Wilkins, 2003: 174).

Sejalan dengan pemberian pelayanan alternatif, maka dalam kerangka kerja **Good Governance**¹³,

the State is only one of the institutions through which authority is exercised. The private sector and civil society organizations play important roles in helping citizens articulate their interests and exercise their rights. Government’s role is not only to exercise political governance but to interact effectively with the private sector and civil society organizations in achieving public goals and objectives (Rondinelli. 2006: 6).

Selanjutnya.

Underlying the United Nations’ conception of good governance is the need for governments to reinvent themselves in order to conform to the basic characteristics of good governance¹⁴ and to enhance their

capacity to work effectively with other governance institutions in the private sector and civil society organizations (Rondinelli. 2006: 6).

Dalam REGOM, Osborn dan Gaebler (1996) menawarkan untuk menyertakan pelaku usaha dan masyarakat sipil dalam pemberian pelayanan publik.

Reformasi Layanan Publik: Perspektif Politik Administrasi

Dari perpektif politik administrasi, reformasi layanan publik untuk meningkatkan kualitas layanan publik dapat dilakukan antara lain melalui regulasi dan deregulasi pelayanan dan mendemokratisan pelayanan publik.

Regulasi dan Debirokratisasi Layanan Publik

Reregulasi dan debirokratisasi administrasi dan pelayanan publik mutlak harus terus menerus dilakukan oleh Pemerintah Daerah, serta perlu dilakukan evaluasi secara berkala agar pelayanan publik senantiasa memuaskan masyarakat¹⁵. Reregulasi dan debirokratisasi dibidang pelayanan publik khususnya ijin usaha dimaksudkan untuk membuat kinerja pelayanan publik/pelayanan ijin usaha lebih efektif, efisien dan kompetitif. Itu dilakukan untuk memotong dan menyederhanakan proses dan prosedur sebagai akibat peraturan yang panjang dan berbelit-belit serta menyederhanakan struktur institusi pemberi pelayanan sebagai akibat banyaknya instansi dan pejabat yang terlibat dalam pemberian ijin yang dianggap menghambat pemberian pelayanan ijin usaha. Sebab, *When the terms 'bureaucracy' and 'civil service' are mentioned, the images that flash through people's minds are hierarchy, centralization of authority, red-tape, secrecy, lethargy and inefficiency (Balogun, 2002: 534).*

Usaha Pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik ialah dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa kebijakan politik dalam bentuk produk hukum yang dibuat oleh pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang berpihak pada publik antara lain Ketetapan MPR-RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ketetapan ini mengamanatkan agar aparatur negara mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN termasuk dalam pemberian pelayanan publik. Tiga tahun setelah undang-undang otonomi daerah digulirkan, Pemerintah berupaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik dari aparatur dan kualitas pemberian pelayanan publik dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan berapa di antaranya yang digunakan sebagai Dasar Hukum Pemberian Pelayanan Publik antara lain ialah:

1. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).
3. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
4. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
5. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/2004 tentang Pedoman Umum Pemberian pelayanan Publik.
6. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/2004 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat.
7. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 119/2004 tentang Pemberian Tanda Penghargaan “Citra Pelayanan Prima”.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
9. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi.
10. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor per/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
12. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Kebijakan reregulasi dilakukan untuk memotong dan menyederhanakan proses dan prosedur birokratis dan kebijakan redebirokratisasi untuk menyederhanakan struktur birokratis. Singkatnya, regulasi kelembagaan (struktur) dan ketatalaksanaan (proses dan prosedur) yang menghambat pelayanan publik harus disederhanakan dan diperbaiki dengan menghapus proses dan prosedur dan struktur yang menghambat atau yang menjadi sumber ketidakpuasan publik.

Reregulasi dan debirokratisasi pelayanan publik diharapkan dapat mendorong terciptanya sistem pengelolaan pelayanan publik (*good public service governance*), khususnya dalam pemberian pelayanan ijin usaha dalam kerangka sistem administrasi publik demokratis yang berorientasi pada kepentingan publik atau *stakeholder*. Reregulasi dan debirokratisasi harus diciptakan menjadi *the road to service excellence* untuk mewujudkan kualitas layanan publik dengan menempatkan *citizens first* dalam pelayanan publik.

Tetapi sayang, ketika melakukan regulasi, banyak daerah bukan saja kebablasan dalam penyusunan Perda-nya tetapi juga meregulasi ijin yang seyogyanya merupakan instrumen kebijakan pemerintah daerah untuk

melakukan pengendalian atau kontrol atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial dan ekonomi (jika tidak ada ijin), tetapi justru ijin dirancang untuk meningkatkan perolehan retribusi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Ada banyak berita tentang perda bermasalah secara lokal dan juga bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bahkan banyak dilakukan regulasi yang bukan untuk menggairahkan usaha tetapi justru memberatkan pelaku usaha.

Akibatnya, banyak keluhan masyarakat terutama pelaku usaha atas berbagai akibat dari pemberlakuan suatu Perda. Perda justru dirasakan menambah biaya, waktu, dan energi. Perda bermasalah tidak hanya menyangkut teknis, administratif, substantif, tetapi juga prinsip. Ini sangat memengaruhi kualitas keseluruhan proses pemberian pelayanan publik kepada warga yang dilakukan oleh birokrat pemerintah daerah. Harapan masyarakat untuk mendapatkan persyaratan yang jelas, ringkas dan tidak tumpang tindih serta biaya yang pasti dan wajar dan waktu yang cepat dan tepat untuk mengurus ijin menjadi sia-sia. Dengan kondisi pelayanan publik yang demikian, maka masyarakat selalu dibenturkan dengan kualitas pelayanan yang tidak memadai.

Daerah lain yang melakukan rederegulasi dan redebirokratisasi di bidang pelayanan publik antara lain Kabupaten Sleman, Kabupaten Jombang dan Tanah Laut. Kabupaten ini juga dipilih sebagai daerah percontohan proyek kerjasama antara Kantor Menpan dan Lembaga Kerjasama Teknik Pemerintah Jerman. Kabupaten Sleman dipilih menjadi daerah percontohan karena dinilai memiliki tingkat pendidikan yang memadai sehingga potensi partisipasi tinggi. Kabupaten Sleman terpilih menjadi pilot proyek pelayanan masyarakat, khususnya di bidang ijin. Melalui proyek ini Pemkab Sleman berusaha meningkatkan pelayannya pada masyarakat khususnya di bidang ijin. Untuk itu digelar Lokakarya Pelayanan Masyarakat untuk menjaring aspirasi semua pihak guna meningkatkan pelayanan publik menuju pemerintahan yang baik. Lokakarya dihadiri 65 peserta, meliputi pelaksana Unit Pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), anggota DPRD, tokoh masyarakat, perwakilan kecamatan, dari

perguruan tinggi, wartawan, dan fasilitator. Masukan-masukan dari peserta lokakarya dirumuskan untuk menyusun kriteria indeks kepuasan masyarakat sebagai bahan perbaikan pelayanan publik.

Pada beberapa Kabupaten/Kota pelayanan publik khususnya di bidang ijin masih jauh dari harapan karena masih banyak keluhan terhadap pelayanan yang berbelit-belit, mahal, dan lamban. Selanjutnya Ibnu mengatakan bahwa penyempurnaan prosedur ijin di Sleman merupakan salah satu prioritas untuk memperbaiki sistem pelayanan yang ada. Ke depan, pelayanan ijin dapat dilakukan melalui satu paket pelayanan, yaitu dengan satu kali permohonan akan memperoleh beberapa jenis produk ijin sesuai dengan kegiatan usaha yang dijalankan. Prioritas selanjutnya adalah mencari bentuk kelembagaan yang ideal bagi fungsi pelayanan masyarakat. Ibnu berharap, alternatif bentuk kelembagaan tersebut nantinya dapat berbentuk suatu organisasi yang mandiri, atau suatu unit yang hanya memfasilitasi pelayanan ijin dari organisasi perangkat daerah lainnya.¹⁶

Melalui regulasi, pemerintah telah ada usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan mendekatkan kesenjangan antara pemerintah sebagai pemberi dan warga sebagai penerima pelayanan. Upaya nyata yang telah dilakukan oleh pemerintah ialah dikeluarkannya sejumlah kebijakan untuk memperbaiki kinerja pelayanan publik dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Keseluruhan peraturan tersebut pada hakekatnya dimaksudkan untuk revitalisasi birokrat dan birokrat daerah agar mereka melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab pelayanan publik secara profesional untuk menghasilkan kinerja pelayanan publik yang tinggi. Dalam memberikan pelayanan publik, birokrat diharapkan berubah dari suka mengatur menjadi suka melayani, dari suka menggunakan pendekatan kekuasaan menjadi suka menolong menuju ke arah fleksibilitas kolaboratif dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis (Widodo. 2006: 88).

Berkaitan dengan regulasi, Pemerintah mencanangkan Program Nasional Bulan Peningkatan Pelayanan Publik (BPPP) untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik, termasuk pelayanan

ijin usaha. Program BPPP adalah sebuah komitmen pemerintah untuk memperbaiki mekanisme pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan budaya “pelayanan adalah raja” atau “pelanggan adalah raja”. Masalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, pada pelaksanaan teknis di lapangan perlu ditingkatkan pemahaman dari seluruh lapisan masyarakat bahwa masalah pelayanan, khususnya di bidang ijin terkait dengan beberapa ketentuan yang sudah diatur. Ketentuan itu antara lain menyangkut prosedur dan tata cara, persyaratan kelengkapan administrasi dan persyaratan lainnya sesuai dengan jenis pelayanan yang diperlukan yang pada dasarnya akan memberikan legalitas dan kekuatan hukum terhadap produk pelayanan yang diberikan, seperti soal KTP, Kartu Keluarga, Sertifikat Tanah yang dalam teknis pelaksanaannya memerlukan otentikasi dan tahapan proses pelayanan¹⁷.

Mendemokratisasi Layanan Publik

Dalam tulisan tentang *Democracy and Public Service*, Mary R. Hamilton mengatakan,

That public service in a democracy is a paradox has been and continues to be a central issue in public administration. Democracies cannot survive without a strong, technically competent, effective, efficient, and responsive public service, but the existence of such a public service contradicts the democratic notion of government by the people. Even in a representative democracy, the contradiction applies since the public service is three steps removed from the people ... It is fair to say that public service and democracy are both antithetical and complementary (dalam Richard C. Box. Ed. 2007: 1).

Hamilton juga mengidentifikasi kaitan antara demokrasi dan pelayanan publik dalam dua hal:

1. ***Democracy and Public Service Are Antithetical:*** There have been many arguments over the years that a strong public service is a threat to democracy.

2. **Democracy and Public Service Are Complementary:** Although the arguments for being wary of a strong public service are compelling, so are the arguments that a strong public service is vital for a strong democracy (dalam Richard C. Box. 2007:7-8).

Dalam hal *democracy and public service are complementary* atau *making public service safe for democracy*, Hamilton mengatakan,

In spite of the paradox of a public service in a democracy, no democratic nation can function without a public service. Therefore the challenge to citizens, elected officials, the educational system, and the field of public administration is to create conditions that will ensure the public service promotes and supports democracy. A strong public service that supports rather than threatens democracy requires a workforce that is well trained, professional, and firmly grounded in democratic values and principles This may seem straightforward, but it is fraught with issues of balance between the values of democracy and those of the bureaucracy/ public service and between the public interest and personal/ private interests. (dalam Richard C. Box. Ed. 2007: 9).

Jadi, *democratic values* merupakan *the foundation for public service*. Pemerintah demokrasi yang sukses adalah pemerintah yang meletakkan nilai-nilai demokrasi sebagai pondasi pelayanan publik agar pemberian pelayanan publik memuaskan kebutuhan semua warga negara. Semua institusi dan agensi dari organisasi publik yang demokratis harus memfokuskan seluruh tindakan dan perilaku kerja untuk memberikan layanan publik berkualitas yang menciptakan image positif dan kepercayaan warga terhadap pemerintah dan birokrasi pelayanan publik. Tindakan dan perilaku administrator publik demokratis akan memiliki mindset pelayanan publik untuk melayani kebutuhan warga secara transparan, partisipatoris, responsif dan akuntabel dengan adil, nondiskriminatif, etis, integritas dan profesional. Pelayanan publik dalam pemerintahan demokrasi juga akan menghargai dan mengutamakan hak-hak warga di atas kepentingan individu dan golongannya, menghormati dan mengutamakan hukum dan peraturan ketika memberikan pelayanan publik. Tidak boleh memberikan pelayanan publik melanggar aturan dan

kebijakan yang mengakibatkan kerugian buat warga tertentu dan keuntungan buat warga lain.

Bagaimanapun, nilai-nilai demokrasi bisa dirasakan dan dinikmati oleh warga melalui pelayanan publik yang mereka terima dari agensi pemerintah yaitu apakah birokrasi pemberi layanan publik transparan,

Kotak 1: UNDP Characteristics of Good Governance

The characteristics of good governance defined in societal terms remain elusive. The characteristics are:

1. Participation - All men and women should have a voice in decision-making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interests. Such broad participation is built on freedom of association and speech, as well as capacities to participate constructively.
2. Rule of law - Legal frameworks should be fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights.
3. Transparency - Transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions and information are directly accessible to those concerned with them, and enough information is provided to understand and monitor them.
4. Responsiveness - Institutions and processes try to serve all stakeholders.
5. Consensus orientation - Good governance mediates differing interests to reach a broad consensus on what is in the best interests of the group and, where possible, on policies and procedures
6. Equity - All men and women have opportunities to improve or maintain their well-being.
7. Effectiveness and efficiency - Processes and institutions produce results that meet needs while making the best use of resources.
8. Accountability - Decision-makers in government, the private sector and civil society organizations are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to an organization.
9. Strategic vision - Leaders and the public have a broad and long-term perspective on good governance and human development, along with a sense of what is needed for such development. There is also an understanding of the historical, cultural and social complexities in which that perspective is grounded.

Source: United Nations Development Programme, "Governance for Sustainable Human Development," New York: UNDP, 1997.

partisipatoris, responsif dan akuntabel ketika mereka memberikan layanan publik kepada warga. Ini berarti demokrasi dan pelayanan publik memang harus dijalankan dengan baik dan tidak boleh ada kecurangan atau kekurangan yang muncul sewaktu-waktu didalam suatu pelayanan yang akan mereka berikan pada masyarakat. Instansi pemerintah yang

mengawasi ini semua juga harus setiap saat waspada jika akan timbul suatu kecurangan , karena pelayanan masyarakat memang seharusnya menjadikan masyarakat menjadi penerima pelayanan yang puas akan apa yang telah mereka terima. Dalam negara demokrasi memang harus mempertunjukkan pelayanan yang sempurna bagi para masyarakat. Dari semua ini bisa disimpulkan bahwa demokrasi dan pelayanan publik memang saling terkait dalam sebuah pelayanan pada masyarakat yang harus baik serta sempurna, dan tidak ada perbedaan serta kesenjangan yang diterima pada masyarakat, karena pelayanan masyarakat bisa menggambarkan baik buruknya suatu pelayanan masyarakat dalam suatu negara yang akan mencerminkan suatu tingkatan mutu pelayanan suatu negara.

Pokok utama dari buki ini adalah satu usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada warga melalui demokratisasi pemberian pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik meningkat jika nilai-nilai demokrasi diakomodasi dalam pemberian pelayanan publik. Dengan kata lain, menciptakan pelayanan publik berkualitas dapat dilakukan melalui pelayan publik demokratis. Pelayanan publik berkualitas bilamana pelayanan publik demokratis (Mosher. 1968; Gawthrop. 1998). Adapun nilai-nilai demokratis yang inheren difasilitasi dan diadopsi dalam pemberian pelayanan publik terdiri dari transparansi, partisipatori, responsivitas, dan akuntabilitas (TraPaRA). TraPaRA (lebih lanjut dibahas dalam bab-bab berikut) merupakan dimensi-dimensi utama yang dapat digunakan untuk menentukan seberapa demokratis pelayanan publik. Pelayanan publik disebut demokratis jika mengakomodasi dan memfasilitasi transparansi, partisipatoris, responsivitas, dan akuntabilitas dalam pemberian pelayanan publik dan bukan sekedar mengutamakan efisiensi dan efektivitas seperti dalam administrasi publik birokratis. Telah menjadi tuntutan dan harapan dari warga di era demokratisasi sekarang ialah agar perilaku pelayan publik lebih transparan, partisipatori, responsif, dan akuntabel dalam pemberian pelayanan publik.

Demokratisasi Pemberian Layanan Publik: Mengubah Paradigma Layanan Publik dari *Customer* menjadi *Citizen*

Isu tentang pemberian pelayanan berkualitas dari agensi-agensi pemerintah daerah sebagai institusi pelayan publik kian menggemakan sejalan dengan isu demokratisasi di berbagai sektor termasuk sektor pelayanan publik. Demokratisasi dan perubahan status sosial ekonomi warga yang semakin meningkat menghendaki agar mereka mendapatkan pelayanan di sektor publik dengan standar yang sama dengan yang mereka peroleh di sektor bisnis (OECD, 1987; Kim, 1997). Kehendak masyarakat tersebut semakin menguat dalam era desentralisasi atau otonomi daerah pasca orde baru yang memberi Pemerintah Daerah otoritas yang lebih besar dan lebih banyak untuk memberi pelayanan kepada warga dan membuat Pemerintah Daerah lebih dekat dengan warga dan permasalahan warga.

Rakyat mengharapkan dianggap bukan hanya sebagai pelanggan (*customers*) oleh administrator publik (perspektif *New Public Management*, seperti dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, 1992) tetapi juga diposisikan sebagai warga dan *stakeholders* (perspektif *New Public Service* seperti dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt, 2003). Tentang perbedaan antara konsep *a citizen* dan *the client/customer/ user* dari pelayanan publik oleh Pollitt and Bouckaert (1995) menjelaskan sebagai berikut:

A citizen can be defined as a concentration of rights and duties in the person of an individual, within a constitutional state, under the rule of law, and within the hierarchy of laws and regulations. A client is a concentration of needs and satisfactions of needs in an individual, within a market situation of supply and demand of goods and services, and within a hierarchy of needs, subject to the willingness to pay. A citizen is part of a social contract, whereas the client is part of the market contract (dalam Bovaird and Löffler, 2009:8)

Demokratisasi layanan publik harus menjadi *the road to service excellence* bukan saja untuk mereposisi warga dari pelanggan (*customer*) menjadi warga (*citizen*) melainkan juga untuk mewujudkan *citizens first* dalam pelayanan publik. Satu model tentang *The Citizens First* tampak dalam gambar 6.1. Dalam gambar tampak empat level paling bawah adalah komponen-komponen umum untuk setiap proses pemberian pelayanan: kebutuhan klien dan ekspektasi, bagaimana klien mengakses pelayanan, kualitas dari pelayanan yang mereka terima, dan peningkatan prioritas yang mengalir dari pengalaman mereka.

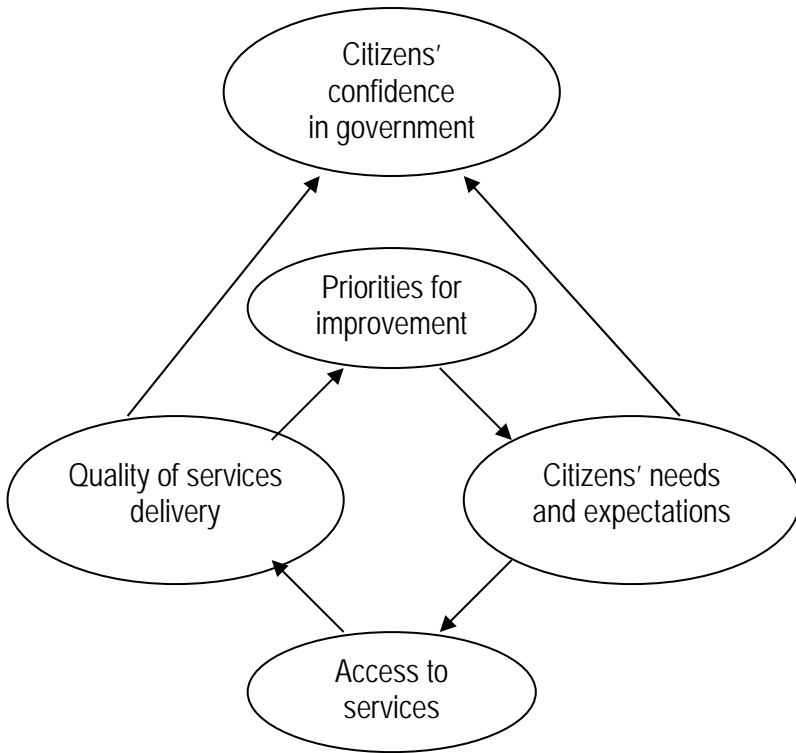
BAGAN 9.2: Perbedaan antara *citizen* dan *customers*

Citizen	Substantial rights	Right to speak about service quality
Customers	Procedural rights	Right to be heard, redress

Sumber: Bouckaert & Walle. 2002:23.

Dua dari komponen ini (*quality of services delivery* dan *citizens' needs and expectations*) memengaruhi keyakinan warga kepada pemerintah (*confidence in government*). Kualitas pelayanan memengaruhi keyakinan atau kepercayaan secara langsung, di mana ketika warga mengalami satu kualitas yang paling tinggi dari pelayanan mempunyai keyakinan atau kepercayaan lebih besar kepada pemerintah dibandingkan dengan warga yang mengalami kualitas pelayanan yang rendah. Kemudian, komponen “kebutuhan dan ekspektasi” memiliki dua bagian. Warga yang merasa bahwa pelayanan pemerintah memenuhi kebutuhan mereka memiliki kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan warga yang menerima bahwa mereka diuntungkan dari pelayanan pemerintah memiliki kepercayaan lebih kepada pemerintah (Spears, Seydegart dan Schmidt. 2003:88).

Gambar 6.1 The citizens first model



Sumber: George Spears, Kasia Seydegart dan Faye Schmidt. 2003:

Catatan Akhir

¹ For manufactured goods Lindsay and Petrick describe quality in terms of the following dimensions:

- Performance—product operating characteristics, features, and reliability
- Conformance—meeting pre-established physical and performance characteristics
- Durability—performance under difficult conditions, prolonged operation
- Service ability—ability to quickly and easily repair a product

² Wawancara dengan Cece Hidayat, Kepala Unit Pelayanan Satu Atap Kota Bandung, 21 Mei 2006.

³ Penjelasan PP N0. 96 tahun 2012.

- 4 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 14.
- 5 Ibid, pasal 17 dan 18
- 6 Hasil wawancara dengan Cece Hidayat, *ibid*.
- 7 *Ibid*.
- 8 Diunduh dari Green Paper on Public Sector Reform dalam <http://www.stlucia.gov.lc/agencies/Public%20Sector%20Reform/green.htm>
- 9 Diunduh dari Green Paper on Public Sector Reform dalam <http://www.stlucia.gov.lc/agencies/Public%20Sector%20Reform/green.htm>
- 10 Satu pembahasan yang menarik tentang If Citizens Talk, Will Administrators Listen? lihat Mohamad Alkadry.2003. Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, Will Administrators Listen?. Dalam Jurnal ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 35 No. 2, May 2003 184-209
- 11 Dikutip dari Mike Rowe. Tersedia di Tersedia di <http://www.york.ac.uk/depts/poli/pac/papers/rowe.htm>. Huruf tebal orijinal, penulis.
- 12 Pasal 34. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- 13 The United Nations has taken a leading role in reconceptualizing governance. In the UN's paradigm, governance is defined as "the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences." Lihat Dennis A. Rondinelli Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration. Dalam *Dennis A. Rondinelli*. 2006. Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria. A United Nations Publication No.: ST/ESA/PAD/SER.E/ Printed in the United States of America, h.6
- 14 As the United Nations Development Programme (UNDP) has defined good governance, its characteristics include widespread participation by all citizens, decision making by rule of law, transparency in the actions of governance institutions, responsiveness to the needs and desires of citizens, equity in the treatment of citizens, effectiveness and efficiency in the use of public resources, public accountability, and the exercise of strategic vision in planning for development. Lihat Dennis A. Rondinelli. 2006. *Ibid*, h. 7.
- 15 Tersedia di <http://www.pu.go.id/itjen/buletin/3031otoda.htm>.
- 16 Kedaulatan Rakyat, 8 Juni 2004; Harian KOMPAS, 9 Juni 2004.
- 17 <http://www.kompas.com/metro/news/0309/02/141201.htm>

Bab 7

Transparansi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Dalam pemerintahan demokratis, warga memiliki hak untuk tahu (*the right to know*) terhadap apapun yang dilakukan oleh instansi publik tidak terkecuali tindakan atau kegiatan administrasi publik seperti pemberian layanan publik. Transparansi menjadi satu aspek penting dalam tindakan administrasi publik demokratis. Tidak mengherankan jika pemerintahan dan administrasi publik demokratis yakni pemerintahan dan administrasi publik yang berorientasi kepada warga juga mengisyaratkan transparansi (Osborne dan Gaebler. 1996). Oleh karena itu dimensi transparansi merupakan satu dimensi yang dapat digunakan untuk mengamati apakah sebuah *local administrative order local administrative service* merupakan sistem yang demokratis atau tidak. *Local administrative order* disebut demokratis jika proses administrasi publik memperlihatkan satu mekanisme yang transparan, bukan sekedar mengutamakan efisiensi dan efektivitas seperti dalam administrasi publik birokratis. Karena itu administrator publik demokratis berkewajiban untuk menjadi transparan kepada publik dalam setiap tindakan dan kegiatan administrasi publik yang mereka lakukan seperti pemberian layanan publik. Sebaliknya, *local administrative order* disebut tidak demokratis jika administrator publik tidak mengakomodasi dan memfasilitasi perilaku transparan dalam tindakan dan kegiatan administrasi publik.

Umumnya, dalam organisasi publik, tindakan tidak transparan sangat dominan. Transparansi menjadi sangat mahal dalam birokrasi publik.

Studi organisasional memperlihatkan bahwa aktor-aktor di dalam suatu organisasi publik malah lebih tertarik untuk menghasilkan ketidaktransparansian (*intransparency*). Seperti Christoph Reichard berpendapat:

Actors in hierarchies - both at the top and at bottom - tend to create desinformation as a means for securing autonomy, power and prestige. The Principal Agent theory for example is explaining that the agent tends to increase his information advantages against the principal in order to gain sufficient autonomy for his actions. Thus, intransparency to some extent also has a protective function in organisations. It is therefore important to find the right balance between transparency and intransparency (Reichard. 2002:5).

Tingkat Transparansi Pelayanan Publik

Transparansi birokrasi dalam layanan publik atau transparansi layanan publik (*public service transparency*) telah menjadi isu penting dan menjadi “*buzz-word*” di era demokratisasi tidak saja dalam pemerintahan, politik dan administrasi publik modern tetapi juga dalam ekonomi dan bisnis. Hal itu tidak lain karena tiada transparansi (*non-transparency, intransparency*) berhubungan misalnya dengan *bureaucratic inefficiency* dan *poor enforcement of the rule of law* (Drabek & Payne. 2001:5). Sebaliknya, keberadaan transparansi berhubungan dengan tingkat *bureaucratic efficiency* dan *good enforcement of the rule of law*. Selanjutnya, keberadaan transparansi, umumnya, dihubungkan dengan absensi korupsi, peningkatan transparansi mengecilkan tindakan korupsi (Gerring & Tacker. 2003). Praktek-praktek KKN dalam birokrasi lebih subur terjadi dalam birokrasi yang tidak transparan (Dwiyanto, dkk, 2002: 53). Ini senada dengan pendapat Roy yang mengatakan, “*The symbiotic relationship between sin and secrecy is now universally recognised. It has been observed that a government which operates is grater secrecy is more prone to corruption as compared to a government*

which operates in greater openness. This is why, the right to information is considered as a significant step in empowering people to combat state corruption”¹.

Karena itu makin maraknya korupsi baik di pusat dan daerah yang secara institusional dilakukan oleh insitusi legislatif (*financiar corruption, political corruption*) dan eksekutif atau birokrasi (*purchacer corruption, administrative corruption*), dan secara posisional dilakukan oleh superior dan subordinasi atau pimpinan dan anak buah, bahkan dilakukan oleh makluk berjenis kelamin pria dan wanita menunjukkan secara empirikal, merupakan dampak dari transparansi belum optimum dilaksanakan. Jadi, transparansi publik pada semua tingkatan birokrasi dan pada semua kegiatan administrasi publik sangat penting sebab menjadi kondisi dan tuntutan utama atau dasar untuk demokrasi dalam pemberian layanan publik. Transparansi publik bahkan digunakan untuk menggolongkan komponen dari kultur baru pemerintah tentang keterlibatan publik dan pembuatan keputusan partisipatif.

Tuntutan untuk transparansi di segala bidang kegiatan pemerintahan, termasuk pemberian layanan publik, yang dapat diandalkan, terpercaya, dan mudah diakses, merupakan satu isu sentral yang dihadapi oleh institusi-institusi atau otoritas publik lokal. UU No. 32 Tahun 2004 hasil revisi dari UU No. 22 Tahun 1999 dan telah pula dipecah menjadi 3 (tiga) Undang-undang yaitu Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa; Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (berikut PERPU nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah); dan Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, membawa semangat transparansi birokrasi dalam layanan publik. Undang-undang ini mensyaratkan agar pemerintah lebih transparan dan terbuka. Oleh karena itu Undang-undang otonomi daerah telah menggeser pendulum dari ‘kerahasiaan atau tertutupan’ menjadi ‘transparansi atau keterbukaan’ kepada media, warga dan pelaku usaha. Transparansi telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah modern demokratis dewasa ini khususnya dalam pemberian layanan publik. Oleh semangat

desentralisasi, demokratisasi dan otonomi daerah yang diamanatkan oleh undang-undang otonomi daerah maka warga menjadi semakin sadar dan kritis atas hak-haknya terutama hak mendapatkan informasi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk informasi layanan publik khususnya layanan ijin usaha.

Tetapi walaupun transparansi adalah penting dan telah menjadi tuntutan warga global dan warga Indonesia di era otonomi daerah karena merupakan satu prinsip penting untuk mengembangkan praktek *good localt governance* dan sekalipun meningkat tuntutan pelaku usaha agar pemerintah transparan kepada mereka, fakta empiris menunjukkan bahwa tingkat transparansi pemerintah dalam layanan publik khususnya layanan ijin usaha di banyak daerah di awal era otonomi daerah cenderung rendah. Transparansi layanan ijin usaha di Pemerintah Kota Bandung, misalnya, berada pada bobot skor 3.05 (bobot skor dari 1 hingga 5)². Bobot skor ini menunjukkan tendensi kategori cukup. Ini berarti bahwa Pemerintah Kota Bandung baru menunjukan kategori cukup transparan dalam pemberian layanan ijin usaha. Cukup tersedia informasi tentang persyaratan, mekanisme, prosedur dan bahkan biaya dan waktu. Cukup transparan berarti cukup tersedia buku tentang syarat, prosedur dan biaya ijin usaha dan telah cukup tersebar dan kadang-kadang dilakukan dialog melalui media dan cukup mudah didapat³. Tendensi transparansi dalam kategori cukup mengindikasikan belum semua informasi layanan ijin usaha tersedia dan diketahui dan mudah diakses oleh pelaku usaha. Padahal, menurut Kitchen, “*Transparency is achieved when citizens or taxpayers have acces to information and decision-making forums, so that the general public knows what is happening and is able to judge whether it is appropriate*” (Kitchen. 2005:122).

Dengan kata lain, layanan ijin usaha yang transparan menunjuk pada suatu keadaan dimana segala aspek dari pemberian layanan ijin usaha bersifat terbuka dan mudah didapat dan mudah dipahami oleh pelaku usaha yang membutuhkan, dan informasi yang didapat yang diberikan oleh pemerintah itu harus lengkap, objektif, reliabel, relevan (OECD. 2002:9). Jika segala aspek pemberian layanan seperti persyaratan, biaya dan waktu yang diperlukan, cara layanan, serta hak dan kewajiban

penyelenggara dan pengguna layanan dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses dan dipahami oleh publik maka praktek pemberian layanan itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi dan penyelenggaranya menjadi dipercaya oleh pelaku usaha. Sebaliknya, kalau sebagian atau semua aspek dari pemberian layanan publik tertutup atau serba rahasia dan informasinya sulit diperoleh oleh pengguna maka pemberian layanan itu berarti tidak transparan atau tidak memenuhi kaidah transparansi sehingga mereka menjadi tidak dipercaya oleh publik (Dwiyanto. 2005:242).

Sekalipun informasi cukup tersedia dan cukup mudah diakses, para pelaku usaha seringkali tidak mau repot-repot mencari dan mempelajari peraturan-peraturan tersebut. Ada kecenderungan pelaku usaha hanya ingin tahu pada saat mereka membutuhkan dan itupun mereka lebih senang datang langsung ke Kantor UPTSA atau Dinas terkait. Bahwa informasi tentang persyaratan, mekanisme, prosedur dan bahkan biaya ijin telah tersedia dan dapat diakses sehingga mereka tidak perlu datang repot-repot ke Kantor UPTSA tetapi cukup dengan mengakses informasi tersebut melalui internet jika hanya untuk mengetahui hal tersebut. Tetapi informasi tentang persyaratan dan prosedur serta biaya dan waktu penyelesaian ijin usaha, masih sering terjadi perbedaan penafsiran antara pelaku usaha dengan birokrat pemberi layanan publik karena ada perbedaan kepentingan. Itu karena dalam layanan publik, kepentingan pelaku usaha jelas berbeda dengan kepentingan birokrat pemberi layanan publik dan perbedaan kepentingan tersebut menimbulkan perbedaan penafsiran⁴.

Perbedaan penafsiran bisa terjadi karena peraturan dan ketentuan yang berhubungan dengan layanan ijin usaha tidak dipahami oleh pelaku usaha. Maksud dipahami menyangkut pada makna yang ada di balik semua ketentuan yang ada baik persyaratan dan prosedur yang harus diikuti maupun biaya yang harus dibayar oleh pelaku usaha dan waktu penyelesaian dalam sejumlah rangkaian yang harus diikuti. Banyak ketentuan dan aturan dalam pemberian layanan ijin usaha yang tidak mudah dijelaskan dan juga tidak mudah dipahami dan diterima oleh pelaku usaha. Para pelaku usaha cenderung merasakan persyaratan yang

terkadang kurang masuk akal, prosedur yang sangat panjang, dan waktu yang begitu lama menunggu untuk memperoleh layanan dan ijin usaha. Jika ini semua tidak transparan maka pemerintah dapat mendiktekan keinginannya dalam pemberian layanan ijin usaha. Ketidakpastian waktu dan biaya disebabkan oleh ketidaksesuaian antara apa yang diinformasikan dengan apa yang dialami.

Apa yang telah diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan yang terkait dengan usaha untuk meningkatkan kualitas layanan publik adalah baik. Tetapi pelaku usaha di Kabupaten/Kota sering mengalami hal berbeda di lapangan yang tidak seindah dalam aturan yang telah ditetapkan dan disosialisasikan dan yang mereka pahami dalam ketentuan yang berlaku. Mereka tidak memiliki kejelasan tentang berbagai persyaratan sehingga sering mereka mengalami bahwa persyaratan yang mereka telah penuhi justru tidak sesuai sehingga mereka bolak-balik tanpa kepastian. Pada akhirnya biaya yang dikeluarkan tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Juga waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan ijin tidak seperti yang sudah ditetapkan. Karena itu pelaku usaha cenderung menggunakan jasa pihak ketiga sekalipun untuk itu mereka mengeluarkan biaya lebih. Dengan demikian terjadi inkonsistensi pemerintah dalam mewujudkan transparansi dan perbedaan penafsiran atas aturan dan prosedur. Seperti dikatakan oleh Dwiyanto (2005:240), para pejabat birokrasi layanan sering mengatakan bahwa mereka sudah melakukan transparansi dalam layanan karena mereka telah menyediakan buku pedoman dan mengumumkan prosedur layanan di loket layanan. Namun karena prosedur layanan hanya mengatur kewajiban dari pengguna layanan dan mengabaikan hak-hak mereka, maka fenomena tersebut menunjukkan bahwa pemerintah dapat berperilaku ganda terkait dengan transparansi.

Tentu desentralisasi dan demokratisasi menuntut pemerintah harus menjadi lebih transparan dengan melonggarkan dinding-dinding atau sekat-sekat yang membatasi interaksi dengan sektor usaha dan harus lebih terbuka untuk membentuk kemitraan pemerintah dengan dunia usaha (*public-private partnership*). Cara yang dapat dilakukan ialah pemerintah daerah mampu menyalurkan dan mendistribusikan informasi

layanan publik. Melalui proses transformasi menuju *e-government*, misalnya, pemerintah daerah dapat mengeliminasi sekat-sekat organisasional serta membentuk jaringan sistem manajemen dan keterpaduan proses kerja untuk meningkatkan akses ke semua informasi layanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah. Dengan demikian seluruh warga dan dunia usaha dan pihak-pihak berkepentingan lainnya setiap saat dapat mengakses dan memanfaatkan informasi dan layanan pemerintah secara optimal.

Usaha-usaha ke transparansi birokrasi dalam pemberian layanan publik telah dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan keputusan tentang pentingnya transparansi dalam pemberian layanan publik. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pemberian layanan Publik dan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menetapkan transparansi menjadi/ sebagai salah satu asas layanan publik. Transparansi berarti bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi layanan publik utamanya diwujudkan pada aspek-aspek pembiayaan, waktu, persyaratan, prosedur, informasi, pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab, mekanisme pengaduan warga, standar, dan lokasi layanan.

Transparansi layanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat baik perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi menginstruksikan untuk “Meningkatkan kualitas layanan kepada publik baik dalam bentuk jasa ataupun ijin melalui transparansi dan standardisasi layanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar oleh warga untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan dan menghapuskan pungutan-pungutan liar”.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 Tahun 2004 telah mengatur Petunjuk Teknis Transparansi dan akuntabilitas dalam pemberian layanan publik baik persyaratan, biaya layanan, dan waktu penyelesaian layanan, pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dan janji atau motto layanan, standar layanan dan informasi layanan. Untuk memperoleh layanan, warga harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemberi layanan, baik persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menentukan persyaratan, baik teknis maupun administratif harus seminimal mungkin dan dikaji terlebih dahulu agar benar-benar sesuai atau relevan dengan jenis layanan yang akan diberikan. Harus dihilangkan segala persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses layanan. Persyaratan tersebut harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket layanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

Dalam hal biaya layanan – yaitu segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian layanan umum yang besaran dan tata cara pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan – disebutkan bahwa kepastian dan rincian biaya layanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket layanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan. Transparansi mengenai biaya dilakukan untuk mengurangi semaksimal mungkin pertemuan secara personal antara warga sebagai pemohon layanan dan birokrat sebagai pemberi layanan. Kemudian disebutkan, bahwa unit pemberi layanan tidak menerima pembayaran secara langsung dari penerima layanan. Melainkan oleh unit yang bertugas mengelola keuangan (Bank) yang ditunjuk oleh Pemerintah atau Unit Layanan. Setiap pungutan yang ditarik dari warga harus disertai dengan tanda bukti resmi sesuai dengan jumlah yang dibayarkan.

Dalam hal waktu penyelesaian layanan – yaitu jangka waktu penyelesaian layanan publik mulai dari dilengkapinya atau dipenuhinya persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses layanan – juga dikemukakan bahwa unit layanan instansi pemerintah dalam memberikan layanan harus berdasarkan nomor urut permintaan layanan, yaitu yang pertama kali mengajukan layanan harus lebih dahulu dilayani apabila persyaratan lengkap. Ini disebut sebagai asas *First In First Out (FIFO)*. Kemudian kepastian dan kurun waktu penyelesaian layanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di depan loket layanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

Untuk memenuhi kebutuhan informasi layanan kepada warga, setiap unit layanan instansi pemerintah wajib mempublikasikan prosedur, persyaratan, biaya, waktu, standar, akta/janji, motto layanan, lokasi serta pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab sebagaimana telah diuraikan di atas. Publikasi dan atau sosialisasi tersebut di atas melalui antara lain, media cetak (brosur, leaflet, bokklet), media elektronik (Website, Home Page, Situs Internet, Radio, TV), media gambar dan atau penyuluhan secara langsung kepada warga.

Transparansi layanan publik telah menjadi tuntutan warga, terutama warga pelaku usaha. Pertanyaan kunci tentang transparansi pelayanan publik adalah sejauhmana informasi pelayanan publik, baik ketersediaan maupun kemudahan mendapatkan, mengungkap pemberian layanan publik. Pelaku usaha di Kota Bandung, misalnya, menuntut haknya agar Pemerintah Kota Bandung transparan atas berbagai tindakan administrasi publik (yang dilakukan atau tidak dilakukan, yang dibuat atau tidak dibuat) seperti halnya dalam pemberian layanan ijin usaha termasuk keberhasilan atau kegagalan yang dialaminya. Warga menuntut agar berapa lama waktu dan berapa biaya yang dibutuhkan serta persyaratan untuk mengurus ijin usaha disampaikan secara terbuka kepada masyarakat khususnya pelaku usaha dan informasi tersebut mudah didapat atau diperoleh baik di Kantor Unit Layanan atau melalui website. Sementara birokrat juga menyadari bahwa transparansi layanan publik

adalah penting dan menjadi tuntutan warga umumnya dan pelaku usaha khususnya.

Jadi, transparansi layanan publik sebagai penyebaran informasi rupanya sederhana sebagai “*sharing everything*” (Chartier & Gabler. 2000: 32) terkait dengan pemberian layanan publik antara agen dengan prinsipal. Sebab dalam hubungan keagenan sering timbul masalah informasi asimetrik (*asymetric information*) dalam pelayanan publik antara agen (pemerintah atau birokrasi) dan prinsipal (warga). Dalam layanan ijin usaha, misalnya, terjadi informasi asimetrik antara pelaku usaha sebagai prinsipal dan birokrat atau pelayan publik pemberi ijin usaha sebagai agen. Informasi asimetrik menunjukkan bahwa informasi tidak dimiliki secara sama oleh masing-masing pihak agensi dan prinsipal. Pihak agensi (pemerintah) memiliki informasi yang lebih banyak mengenai layanan ijin usaha yang sesungguhnya atau senyatanya, sedangkan pelaku usaha hanya memperoleh informasi layanan ijin usaha secara terbatas.

Jika pelayan publik tidak mengungkap atau merahasiakan informasi sekitar tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan yang diambil dan layanan-layanan yang tersedia, maka warga tidak akan dapat secara langsung mengamati para pemberi layanan publik dan karena itu publik menjadi tidak percaya atas layanan yang mereka berikan. Sebaliknya, transparansi dapat membuat maksud dari pemberi layanan publik lebih dapat diamati oleh warga sebab “*If you give people information, they know what to do with it*”⁵. Dengan demikian, transparansi birokrasi dapat mengeliminasi *asymetric information* antara pelayan publik dan warga.

Hasil penelitian sebagaimana dikemukakan oleh Direktur Program Regional Economic Development Institute (REDI) Indra Nur Fauzi menunjukkan bahwa, "Dalam hal transparansi biaya pengurusan ijin usaha, 58 persen responden menyatakan masih belum transparan. Lalu 12 persen responden menyatakan lebih tidak transparan". Kemudian, terkait dengan jumlah biaya dalam pengurusan ijin usaha, 29,7 persen responden menyatakan, jumlahnya lebih banyak. Lalu 12,3 persen responden yang menyatakan jumlahnya lebih sedikit⁶.

Hasil temuan penelitian dari GDS (Governance and Decentralization Survey) juga memperlihatkan bahwa pemberian layanan publik masih belum sepenuhnya menerapkan prinsip transparansi, khususnya mengenai biaya layanan. Warga masyarakat masih tetap memberikan ‘uang rokok’ setiap kali berhubungan dengan pejabat birokrasi untuk mengurus layanan sertifikat tanah, SIM dan KTP. Praktik pemberian ‘uang rokok’ seperti ini tetap saja memperlihatkan tidak adanya transparansi biaya layanan. Sebab, ketentuan biaya layanan yang terdapat dalam peraturan daerah ataupun ketentuan resmi lainnya, tidak pernah mengatur tentang ‘uang sukarela’ atau ‘biaya administrasi’ lain di luar biaya yang sudah dicantumkan secara resmi. Praktik layanan seperti ini tetap memperlihatkan masih rendahnya profesionalisme pelayan publik dalam memberikan layanan kepada warga pengguna layanan. Salah satu ciri profesionalisme dalam pemberian layanan adalah penyedia layanan tidak bersedia untuk menerima pemberian dalam bentuk apapun dari pengguna layanan yang dapat mendorong mereka untuk melakukan diskriminasi layanan terhadap pengguna jasa lainnya. Praktik diskriminasi layanan ini dapat terjadi melalui pemberian bentuk-bentuk ‘uang suap’ kepada pejabat pelayan publik untuk memengaruhi proses pemberian dan penyelesaian layanan kepada warga pengguna (Partini & Wicaksono. 2004:3-4).

Pemberian layanan publik masih menunjukkan adanya praktik layanan yang diskriminatif bukan rahasia lagi. Warga yang kebetulan mempunyai kenalan, sebagai kerabat, saudara atau orang yang dapat memberikan “ucapan terima kasih”, serta mereka yang mempunyai status sosial terpendang di masyarakat umumnya akan memperoleh “perlakuan layanan khusus” dari pelayan publik. Seperti diakui juga oleh Iskandar (2006:141) bahwa yang lebih parah, layanan pelayan publik sering diskriminatif, dalam arti cenderung melayani kelompok tertentu yang secara ekonomi, sosial dan politik dianggap menguntungkan “kerja” mereka, dan secara politik dan sosial (dilihat dari aspek kedekatan hubungan dan akses ke kekuasaan), sikap pelayan publik kita sangat respek, sehingga mirip “sang abdi dalem” yang mengabdikan penuh kepada “raja”. Sementara itu terhadap masyarakat kecil mereka menampilkan

mentalitas ingin dilayani. Akan halnya kepada para “boss“ ekonomi dan “boss“ politik dan “boss“ administratif, mereka siap dan sigap melayani karena ada pamrih di balik sikap mentalnya ini.

Dalam layanan tersebut ada sinyalemen⁷ “ada uang ada layanan”. Artinya, karena uang pelayan publik memberi layanan yang memuaskan dan berkualitas. Seharusnya “ada layanan ada uang“ yang berarti karena memberikan layanan yang berkualitas dan memuaskan maka warga membayar setara dengan layanan yang didapatkan. Sesungguhnya warga sanggup membayar harga layanan yang lebih tinggi asal mereka memperoleh layanan yang lebih baik. Karena itu dengan memperbaiki kualitas layanan dan memberi layanan yang memuaskan maka pemerintah daerah sebenarnya dapat berharap bahwa penerimaan daerah akan dapat dinaikkan (Dwiyanto. 2005:275).

Melalui otonomi daerah sesungguhnya telah memunculkan iktikad-iktikad baik dari pemerintah daerah untuk mengembangkan akses informasi publik. Secara umum, iktikad itu muncul dalam empat model⁸. Pertama, diseminasi kegiatan pemerintah daerah. Telah ada upaya menyebarluaskan arah kebijakan strategis pembangunan daerah dalam beberapa tahun ke depan. Tak kurang dari 75% daerah di Jawa Timur sudah mengembangkan website pemda. Hanya, kemudahan akses informasi itu belum dapat menunjukkan data-data terukur mengenai kinerja pemda bagi kemajuan daerah.

Kedua, upaya pengembangan komunikasi langsung dilakukan melalui media radio, terutama radio milik pemerintah. Bentuknya berupa dialog yang disiarkan langsung di radio. Acara itu mempertemukan antara pemda sebagai sumber informasi dan warga sebagai audiens. Materi dialog beragam, namun paling banyak mengenai layanan publik dan pembangunan daerah. Kabupaten Blitar memanfaatkan siaran radio daerah yang telah berganti nama menjadi radio Persada FM. Bupati dan Wakil Bupati ikut siaran. Bupati sebulan sekali dalam halo Bupati. Wakil Bupati siaran mingguan, tiap Kamis, dalam halo Wakil Bupati. Sementara itu, keluhan warga secara harian bisa disampaikan pada acara cakrawala persada. Keunggulannya, cakrawala persada dihubungkan langsung dengan dinas layanan daerah terkait. Catatan dalam kegiatan

semacam itu berkaitan dengan jaminan tindak lanjut. Mayoritas daerah belum mengembangkan mekanisme terlembaga, berupa komitmen-komitmen konkret atas usul maupun keluhan warga.

Ketiga, pengembangan sumber daya informasi dan komunikasi yang berasal dari warga. Yakni, berupa pembentukan forum-forum komunikasi warga di tingkat daerah maupun desa. Seperti halnya program pertama, secara substansial, hal tersebut masih sekadar sosialisasi informasi hasil-hasil pembangunan. Program seperti itu banyak ditemukan di kabupaten dengan corak kawasan pedesaan. Untuk merespon tuntutan transparansi dalam layanan publik maka beberapa daerah kini mulai melirik agar isu transparansi mendapat jaminan melalui peraturan daerah (perda). Ia diharapkan menjadi payung hukum hak-hak substansial dalam mengakses informasi publik. Kabar menggembirakan bahwa saat ini, terdapat tiga daerah yang secara konkret mengembangkan jaminan transparansi. Kota Probolinggo membuat Perda No 3 Tahun 2003 tentang Transparansi. Kota Kediri dan Kota Blitar telah membuat keputusan wali kota tentang Rencana Tindakan Tiga Inisiatif Utama Menuju Tata Pemerintahan yang baik⁹.

Walaupun demikian ada tendensi pemerintah cenderung bertindak transparan untuk hal-hal yang terkait dengan kewajiban warga tetapi pemerintah tidak bertindak transparan untuk hal-hal yang terkait dengan hak-hak warga. Ini terjadi karena pemerintah merasa takut jika warga menyadari hak-hak yang dimiliki akhirnya menuntut pemerintah ketika gagal memenuhi hak-hak warga. Singkatnya, pemerintah dalam waktu yang sama dapat bertindak transparan dan sekaligus tidak transparan, tergantung pada kepentingannya. Jika tidak ada kepentingan yang terkait dimana tindakan transparansi tidak merugikan kepentingan, maka pemerintah cenderung bertindak transparan. Tetapi jika ada kepentingan yang terkait dimana jika bertindak transparan akan merugikan kepentingan, maka pemerintah cenderung untuk bertindak tidak transparan.

Dengan demikian, transparansi layanan ijin usaha tidak terlepas dari sikap mental dan karakter dan kualitas aparatur pemerintah itu sendiri yang tidak akrab dengan pengguna. Jika pemerintahan berorientasi

kepada pelanggan dengan memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi, maka pelayan publik bukan saja harus mendekati diri kepada pelanggan tetapi juga akrab dengan pengguna, terbuka dan holistik. Power dan rekan-rekannya yakin bahwa suatu sistem yang berorientasi pada pelanggan semestinya “akrab dengan pemakai”: pelanggan „tidak boleh dihadapkan dengan jaringan yang membingungkan dari program yang terfragmentasi, syarat-syarat kelayakan yang berlawanan, dan banyaknya formulir yang harus diisi.“ Mereka juga merasa sistem itu mestinya “transparan”: pelanggan harus mampu menentukan pilihan tanpa harus melalui birokrasi yang rumit. Sistem yang berorientasi pada pelanggan juga memungkinkan individu untuk memenuhi kebutuhan mereka dengan cara yang holistik, tanpa mendaftar ke setengah lusin program (Osborn & Gaebler. 1996: 220).

Transparansi layanan ijin usaha di Pemerintah Kabupaten/Kota belum optimum baik ketersediaan informasi maupun kemudahan untuk mendapatkannya. Pelaku usaha tidak dapat selalu memiliki semua informasi yang akan membantu mereka untuk membuat keputusan tentang apakah percaya atau tidak percaya kepada pemerintah. Jika transparansi dapat didefinisikan sebagai keterbukaan ke publik proses di mana keputusan diformulasi dan diambil oleh otoritas publik, maka kelakuan dari masalah-masalah publik dapat secara konstan dimonitor. Meskipun ada dukungan untuk argumen bahwa transparansi mungkin membatasi atau mengurangi independensi,

Kerahasiaan dalam mengerjakan sesuatu sekalipun itu untuk kepentingan publik akan menciptakan citra negatif terhadap birokrat. Jika kita memiliki citra negatif terhadap birokrat pemerintah maka kita tidak akan mempercayainya. Argumennya adalah bahwa transparansi bukan hanya komponen yang penting untuk menciptakan kepercayaan publik kepada pemerintah tetapi lebih daripada itu adalah satu komponen yang merupakan kunci untuk pemeliharaan kepercayaan publik kepada pemerintah. Ketiadaan transparansi adalah seperti memelihara ketiadaan kepercayaan. Jadi ada kaitan antara transparansi dan kepercayaan publik kepada pemerintah dimana transparansi sebagai sebab dan kepercayaan publik kepada pemerintah sebagai akibat. Ini juga memberikan

keterangan yang jelas yang mengusulkan bahwa derajat kepercayaan tinggi kepada pemerintah tidak ada dalam situasi rendah transparansi.

Jadi, Pemerintah Kabupaten/Kota telah cukup transparan dalam layanan ijin usaha. Masalahnya adalah bahwa implementasi dari ketentuan yang ditetapkan sering dialami tidak sesuai dengan harapan pelaku usaha; rumusan kebijakan atau peraturan yang diambil oleh para pejabat publik tidak sesuai dengan praktek pelaksanaannya; apa yang tertulis sering tidak sesuai dengan yang tersirat sehingga pelaku usaha menjadi kurang atau tidak percaya kepada pemerintah. Transparansi atau keterbukaan adalah hanya salah satu dari banyak elemen yang memengaruhi kepercayaan publik kepada institusi-institusi publik. Bahwa transparansi layanan ijin usaha mengakibatkan tingginya kepercayaan publik kepada pemerintah Sebaliknya, ketidaktransparanan mengakibatkan tingginya ketidakpercayaan publik kepada pemerintah. Dengan kata lain, jika transparansi tinggi maka kepercayaan publik kepada pemerintah tinggi dan jika transparansi rendah maka kepercayaan publik kepada pemerintah rendah. Gordon (2000:297) juga menyatakan bahwa *“Information that serves to make the actions of public officials transparent to the public ... enhances the public’s trust”*. Ini berarti bahwa transparansi birokrasi akan membangun kepercayaan publik kepada pemerintah daerah.

Jadi, hubungan antara transparansi dan kepercayaan dapat dijelaskan sebagai berikut. Jika kamu percaya seseorang maka kamu lebih sedikit membutuhkan informasi, kamu meninggalkan mereka dengan kekuasaan untuk membuat keputusan untuk kamu. Ini dapat bekerja dengan dua cara. Jika warga percaya pada badan-badan pemerintah maka mereka tidak akan mencari informasi lebih. Meskipun demikian, jika mereka tidak percaya pada mereka maka mereka akan membutuhkan informasi. Jika biaya untuk pencarian informasi terlalu tinggi maka mereka sepertinya tidak akan mendapatkan informasi yang akan mempertahankan atau meningkatkan ketidakpercayaan mereka. Ini juga berlaku untuk pemerintah dalam artian sikap terhadap akses informasi. Bila mereka tidak memberikan informasi kepada orang dengan mudah, dengan demikian akan menurunkan biaya publik dalam mengakses

informasi maka mereka tidak akan mampu meningkatkan atau mempertahankan tingkat kepercayaan publik (Chiles *dkk.* 1996).

Revitalisasi Transparansi Publik

Nilai dari transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas dalam administrasi publik telah dimunculkan kembali dalam tiga dekade yang lalu. Administrasi publik akan direvitalisasi atau dikuatkan hanya ketika ada kepercayaan antara publik dan administrasi. Kepercayaan ini hanya dapat dikonstruksi sekitar transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas dari administrasi publik dalam pemberian layanan publik (*the delivery of public services*). Desentralisasi dan demokratisasi administrasi publik tentu membantu warga dimanapun untuk menuntut standar yang tinggi dari transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas dalam manajemen dari masalah-masalah publik. Transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas telah diidentifikasi oleh warga, secara kolektif atau secara individual, sebagai bagian dari prinsip-prinsip dasar dari administrasi publik. Karena itu, mereka adalah alat dan tujuan penguatan (*revitalizing*) atau pemberian hidup baru untuk administrasi publik (United Nations Economic and Social Council. 2005. 8-9). Penguatan (*strengthening*) atau revitalisasi (*revitalizing*) transparansi, partisipasi, responsivitas dan akuntabilitas publik dalam berbagai tindakan dan kegiatan administrasi publik seperti pemberian pelayanan publik mesti menjadi perhatian utama dari administrator atau birokrat publik karena ada hubungannya dengan tingkat kepercayaan warga kepada birokrasi dan pemerintah.

Transparansi adalah satu aspek kunci dari kualitas dari layanan publik. Oleh karena itu penguatan transparansi pelayanan publik (*strengthening public service transparency*) menjadi salah satu cara atau alat untuk mendapat atau mendapatkan kembali, membangun atau membangun kembali, meningkatkan atau meningkatkan kembali kepercayaan publik kepada administrator dan birokrat publik. Warga atau publik yang mengalami bahwa institusi pemerintah daerah transparan

dalam layanan publik dalam bidang layanan ijin usaha secara umum mempunyai kepercayaan yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah. Sebaliknya, orang yang tidak mengalami ketransparanan atau mengalami ketidaktrasparanan pemerintah umumnya memiliki tingkat kepercayaan yang kurang atau lebih rendah kepada pemerintah daerah. Dengan demikian makin transparan birokrat, semakin tinggi kepercayaan publik kepada pemerintah daerah; sebaliknya, makin tidak transparan birokrat, semakin rendah kepercayaan publik kepada pemerintah daerah.

Kepercayaan dapat dikuatkan dengan menghilangkan ketiadaan transparansi yang disebabkan oleh:

- pembentukan komplotan rahasia dan klik;
- aktivitas tersembunyi dan/atau ancaman terselubung, kemisteriusan dan intrik;
- agenda tersembunyi, ganda, dan privat;
- ketiadaan protokol dan prosedur yang sesuai;
- kemunafikan dan berlagak suci;
- standar ganda/kemenduaan moral;
- kolusi dan kerjasama secara diam-diam;
- kepentingan pribadi, egoisme; dan
- pencemaran dari lawan dan kritik (Hilliard & Kemp. 1999: 365)

Adapun kemungkinan yang dapat dilakukan untuk menghilangkan ketiadaan transparansi adalah sebagai berikut:

- pertemuan massa publik secara reguler;
- diseminasi informasi yang cukup melalui media elektronik dan tulis;
- mendidik publik tentang artikulasi dan agregasi kepentingan;
- mengalokasi waktu yang ada, kepada basis bukan-partisan, untuk ulasan media tentang isu-isu politik;
- menginisiasi program pembelajaran dewasa untuk meningkatkan pengetahuan pada orang yang belum tahu dan membawa mereka pada persamaan dengan bagian dari warga yang sudah berpengalaman secara politik;
- secara konstan berkomunikasi dengan publik tentang isu-isu seperti demokrasi dan pembuatan kebijakan;

- dan melibatkan semua stakeholders, dan juga pelaku usaha biasa, dalam tahap formulasi dan promulgasi atau pengumuman kebijakan (Hilliard & Kemp. 1999: 365).

Kejujuran diperlukan dalam kombinasi dengan transparansi. Kebohongan dan penyalahgunaan kekuasaan bisa mengakibatkan kepercayaan hilang. Ia berargumen bahwa kebohongan individu para politisi tak hanya akan menghilangkan kepercayaan publik kepada individu tersebut tapi juga pada sistem sosial dari kepercayaan yang mendukung institusi (misalnya, moda sosial), mirip dengan “*externalities in microeconomics*”; biaya (ganjaran) sosial dari kebohongan tidak sepenuhnya ditanggung oleh si pembohong” (Thomas. 1998). Hal itu diprediksi bahwa persepsi dari pertanggung jawaban dan persamaan pada hubungan antara warga dan pemerintah akan disertakan dengan persepsi dan dampak dari transparansi (Mahoney & Webley. 2003).

Analisis menunjukkan bahwa transparansi objektif paling bagus diprediksi oleh skor kebebasan dan transparansi subjektif oleh jarak dari kekuasaan. Saat konsep lain diikutsertakan dalam analisis, nilai kebebasan dan tingkat literasi masih menjadi infikator yang paling baik dari transparansi objektif. Ini menyediakan dukungan bagi kemungkinan bahwa transparansi mungkin menjadi lebih efisien dimana warga bisa membaca seperti mereka dapat memperoleh dan membaca kembali informasi dalam waktu yang sebaik-baiknya dan salinan dapat dibuat sehingga informasi tersebar dengan cepat. Dimana transparansi ditambah, kepercayaan publik kepada pemerintahan akan mejadi lebih tinggi. Transparansi subjektif dapat diprediksi paling baik melalui kepercayaan kepada pemerintah. Saat memeriksa kepercayaan dalam pemerintahan, transparansi subjektif dan kepercayaan dalam lembaga adalah indikator yang paling baik. Kepercayaan kepada pemerintah juga merupakan satu indikator signifikan dari transparansi objektif.

Jadi salah satu konsekuensi penting dari ketidaktransparanan pelayan publik yang dirasakan adalah terhadap ketidakpercayaan publik kepada pemerintah, yang adalah merupakan bagian penting dari demokrasi yang sehat. Tetapi jika kita ingin mengembalikan kepercayaan tidak cukup hanya sekedar mengurangi kerahasiaan tetapi akan semakin dapat

meningkatkan kepercayaan dengan mengurangi tipu muslihat dan kebohongan. *People need information they can check and assess its accuracy for themselves*. Orang yang membutuhkan informasi bisa mengecek dan mengaksesnya secara akurat untuk mereka sendiri. Oleh karena itu transparansi sangat dibutuhkan. Kesan tentang akses informasi penuh meningkatkan kepercayaan. Informasi yang akurat dan tepat waktu didistribusikan seefektif mungkin, komunikasi dua arah langsung dan efektif, dan advokasi yang konsisten dan jelas dari kepentingan publik juga membantu membangun kepercayaan.

Dalam demokrasi, warga adalah “*the governors*” dan “*the governed*”. Oleh karena itu tidak satupun yang lebih esensial untuk konsep *self-governance* daripada akses ke informasi pemerintah. Jika informasi tidak dibuka kepada publik, pemerintah gagal untuk melakukan sarana terbaik pemeliharaan kepercayaan publik dan menghilangkan ketidakpercayaan. Ketika kegiatan pemerintah dilakukan dalam rahasia atau akses ke informasi relevan ditiadakan maka dukungan publik untuk meraih kepercayaan sulit dikompromikan. Jadi, ketersediaan dan kemudahan mendapat informasi publik atau jika tindakan-tindakan pejabat-pejabat publik lebih transparan akan mempertinggi kepercayaan publik kepada pemerintah kota. Sebaliknya, kerahasiaan (*secrecy*) menjadi salah satu sumber dari ketidakpercayaan publik kepada pemerintah. Oleh karena itu mempromosikan akses langsung informasi publik merupakan satu cara untuk memperbaiki atau meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah.

Revitalisasi transparansi publik juga semakin penting karena dengan pemerintahan yang transparan dalam berbagai tindakan administratif bukan saja meningkat kepercayaan publik kepada pemerintah atau pemerintah kembali mendapatkan kepercayaan yang hilang atau meningkatkan kepercayaan yang rendah atau turun tetapi juga akan terjadi penguatan legitimasi pemerintah serta birokrat dan administrator publik di mata warga demikian juga kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan pelayanan publik yang mereka buat. Kontribusi transparansi memberi warga perasaan bahwa mereka adalah sungguh-sungguh tanggung jawab dari pemerintah mereka. Ini tentu dapat terjadi dalam

administrasi publik demokratis. Seperti dikemukakan oleh Evans, bahwa “*In democratic administration, we would see more invitations to closeness, to a greater intimacy, between the agency and the citizen. With that closeness, collaboration becomes possible*” (Evans. 1998: 310).

Catatan

- ¹ Roy, Jaytilak Guha. 2003. *Right to Information: A Key to Accountable and Transparent Administration*. Tersedia di <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014329.pdf>, h. 1.
- ² Data diolah tahun 2006 untuk Pemerintah Kota Bandung.
- ³ Hasil wawancara dengan Cece Hidayat, Kepala Unit Layanan Satu Atap Kota Bandung pada tanggal 21 Mei 2006.
- ⁴ Hasil wawancara dengan Cece Hidayat. Ibid.
- ⁵ Tersedia di <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap05.html>
- ⁶ Kompas Rabu, 9 April 2003.
- ⁷ Hasil perbincangan dengan bapak Prof. Dr. Ateng Syafrudin SH
- ⁸ Tersedia di http://www.goodgovernance.or.id/beritaview.asp?berita_id=237
- ⁹ Ibid.

Bab 8

Partisipatori Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Partisipasi merupakan satu dimensi utama dari administrasi publik demokratis. Partisipasi menjadi satu dimensi yang digunakan untuk mengamati apakah sebuah *local administrative order* (aturan administratif daerah) merupakan satu sistem yang demokratis atau tidak. *Local administrative order* disebut demokratis jika proses administrasi publik memperlihatkan satu mekanisme yang partisipatoris. Administrator publik demokratis karena itu berkewajiban untuk menjadi partisipatoris dalam setiap tindakan dan kegiatan administrasi publik seperti halnya dalam pemberian layanan publik yang mereka lakukan.

Studi atau kajian ini tidak melihat dari sudut pandang warga yaitu partisipasi warga seperti umumnya dilakukan oleh banyak peneliti, melainkan dari sisi birokrasi publik dengan fokus kajian tentang kemauan birokrasi publik untuk melibatkan atau menyertakan warga dalam proses administratif seperti dalam pembuatan keputusan administratif atau pemberian pelayanan publik. Kajian tentang ini masih jarang. Apa yang dilakukan oleh Nyhan (2000: 91) merupakan salah satu contoh. Nyhan (2000: 91) mendefinisikan partisipasi dalam pembuatan keputusan sebagai keinginan dari manajer untuk melibatkan karyawan dalam pembuatan keputusan. Kajian ini juga bermaksud menjelaskan kemauan dan usaha birokrasi publik untuk menyertakan warga dalam proses administrasi publik, seperti halnya dalam pemberian pelayanan publik. Terminologi yang populer digunakan ialah partisipasi publik (*public participation, public participatory*). Dalam studi ini partisipasi publik

didefinisikan sebagai keinginan birokrasi publik untuk melibatkan atau menyertakan warga dalam kegiatan administrasi publik seperti pemberian layanan publik. Memberi kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi dalam kegiatan administrasi publik merupakan metode yang dapat digunakan birokrasi publik dalam rangka antara lain untuk *information distribution, responsiveness to public, advocacy of public interests, building trust, process and power sharing* (Tonn & Pebrich. 1997: 78-81).

Oleh karena itu studi ini tidak menyorot, memasalahkan, mendeskripsikan dan menganalisis ada atau tidak ada partisipasi warga seperti umumnya dilakukan oleh banyak penstudi, melainkan menyoroti apakah birokrasi publik telah memberi kesempatan kepada warga untuk ikutserta atau melibatkan warga dalam penyelenggaraan kegiatan administrasi publik, seperti pemberian pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengamanatkan agar “Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan Penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Dan dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan, Penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait”¹. Memberi kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi berarti administrator mengakui kekuasaan warga. Seperti Arnstein (1969) mengatakan “*citizen participation is a categorical term for citizen power*” (Foley. 1998: 154).

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dimulai dari sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan². Setelah membuka keran partisipasi warga, barulah dilakukan kajian atas tingkat partisipasi warga. Jadi, kemauan birokrasi publik untuk melibatkan atau menyertakan warga dan kemauan warga untuk ikutserta untuk ambil bagian dalam kegiatan dan tindakan administrasi publik menjadi nilai utama dalam administrasi publik demokratis.

Tingkat Partisipatori Pelayanan Publik

Hasil studi pada beberapa Kabupaten/Kota menunjukkan terdapat kemajuan tentang partisipasi dalam pelayanan publik. Birokrasi publik cenderung telah melakukan usaha-usaha partisipatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam pelayanan ijin usaha. Dari hasil analisis deskriptif diperoleh informasi bahwa usaha partisipatif dalam pemberian layanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah Kota Bandung, misalnya, memiliki bobot skor sebesar 3,15 (dari bobot skor 1 hingga 5)³. Bobot skor ini berada di sekitar kategori cukup. Ini berarti usaha birokrasi Pemerintah Kota Bandung sudah cukup partisipatif dalam menyertakan pelaku usaha dalam pemberian pelayanan ijin usaha. Usaha-usaha partisipatif yang dilakukan oleh birokrat atau administrator publik dalam pelayanan ijin usaha yang berada dalam kategori “cukup” mengindikasikan bahwa birokrasi publik Pemerintah Kabupaten/Kota cukup berkemauan untuk melakukan *sharing power* dengan warga. Ini menandakan bahwa administrator publik cukup percaya kepada pelaku usaha. Seperti Kaifeng Yang mengatakan:

In a local context, administrators' trust in citizens may explain the extent to which administrators feel comfortable sharing power with citizens—the essence of citizen participation. As a delicate mechanism, empowerment can be sustained and kept effective only in a long-term trusting relationship. It is logical to predict that the more administrators distrust citizens, the more they will want the participation to be controlled and the choice of participants to be selective. (Kaifeng Yang, 2005:278)

Usaha-usaha partisipatif yang dilakukan oleh birokrat pemberi layanan publik dalam pelayanan ijin usaha di Kabupaten/Kota cenderung bervariasi seperti mengangkat kesadaran pelaku usaha, mendidik pelaku usaha, mengumpulkan masukan dan kadang-kadang dalam hal-hal terbatas menyertakan warga. Birokrat juga kadang-kadang menyebarkan informasi untuk membangun hubungan informatif, melakukan konsultasi untuk membangun hubungan konsultatif dan menyertakan partisipasi aktif warga melalui mana dibangun hubungan kemitraan antara warga-

birokrat. Menurut pengamatan pada beberapa Kabupaten/Kota, ketika melakukan regulasi tentang pelayanan ijin usaha dalam rancangan peraturan daerah, seperti minuman beralkohol, birokrasi publik yang dalam hal ini Dinas Perindustrian dan Perdagangan mengundang dunia usaha dan perguruan tinggi dan melakukan pembahasan bersama. Seandainya mereka setuju atas rancangan peraturan daerah tersebut barulah diajukan untuk disahkan menjadi peraturan daerah. Tetapi seandainya belum, tentu akan dilakukan pembahasan lebih lanjut⁴.

Dengan menggunakan terminologi lain, birokrasi pelayanan publik di bidang pelayanan ijin usaha di Kabupaten/Kota “kadang-kadang” (mengganti istilah cukup) melakukan usaha-usaha partisipatif atau kadang-kadang berkemauan untuk melibatkan pelaku usaha dalam pelayanan ijin usaha terutama dengan mengumpulkan masukan dan konsultasi secukupnya dengan pelaku usaha ketika membahas hal-hal yang berhubungan dengan pelayanan ijin usaha. Meskipun demikian dalam membuat keputusan masih menunjukkan pendekatan *top-down*. Sebab sekalipun masyarakat berusaha memberi masukan dalam pemberian pelayanan publik, masukan tersebut bukan saja tidak optimal melainkan juga tidak diakomodasi oleh birokrat karena birokrat pemberi pelayanan publik membuat keputusan di ruang tertutup. Bahkan segala penyimpangan yang dilakukan pada umumnya juga berlangsung dalam situasi tertutup. Oleh karena itu kepentingan publik dalam pemberian ijin usaha bukan merupakan “*result of a dialogue about shared values*” melainkan “*the agreement of individual self-interests*”. Pelayanan publik (*public servants*) condong untuk hanya merespon tuntutan atau keinginan dari “*customers*”, bukan fokus pada “*building relationships of trust and collaboration with and among citizens*”. Dalam keputusan pemberian pelayanan ijin usaha, birokrat pelayanan publik lebih menunjukkan “*serve customers, not citizens*, lebih mengutamakan “*Putting Customers First*” sebagaimana ditekankan dalam *New Public Management* daripada “*Putting Citizens First*” sebagaimana ditekankan dalam *New Public Service*.

Dalam *New Public Management*, warga sebagai pengguna pelayanan publik disebut sebagai *clients* atau *customers* (Pollit. 1993; Osborne dan

Gaebler. 1992). Sedangkan dalam *New Public Service*, warga sebagai pengguna pelayanan publik disebut sebagai *citizens*, bukan *customers* (Denhardt & Denhardt. 2003). Antara “*citizen*” dan “*customers*” ada perbedaan, sehingga pendekatan *New Public Service* telah mengkritik secara ekstensif *New Public Management* yang mereduksi *citizen* ke *clients* atau *customers* (Denhardt & Denhardt. 2003). Corrigan berpendapat,

Because of the fact that service delivery probably takes a more important place in the relations between government and citizen than, let's say, voting, it can be expected "...that a good service relationship-in other words, a good experience of services as they are planned, designed, delivered and monitored-is a foundation upon which new 'citizen' roles can be built" (dikutip dari Bouckaert & Walle. 2001:22).

Sementara Deakin dan Gaster berpendapat

broadly speaking, one can consider oneself as a citizen or as a customer towards public services. Customers are then described as active users (willing or not), past users, and those wishing or needing to use, but who are excluded. Citizens on the other hand have an interest in service quality because they are member of a broader community. This citizenship is inclusive, since citizens also have an opinion on these services they do not use themselves. Most quality management programmes take a top-down approach, and only speak about customers (technical elements of quality), while neglecting democratic elements (subjective factors, involvement) (dikutip dari Bouckaert & Walle. 2001:22).

Ada perbedaan antara *Putting Customers First* dan *Putting Citizens First*. *Putting Customers First* mengindikasikan bahwa warga ditempatkan sebagai konsumen atau klien daripada sebagai *stakeholder* atau pemilik kedaulatan. Dalam konteks ini maka kepentingan publik cenderung dirumuskan oleh politisi atau representasi maupun mewakili agregasi kepentingan individu bukan dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat. Seharusnya tugas birokrasi publik adalah melakukan negosiasi dan kemudian

mengelaborasi berbagai kepentingan warga dan kelompok komunitas. Kemudian karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan ijin usaha, karena itu, belum memuat preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat karena pelayanan ijin usaha secara kontent belum partisipatoris. Itu tampak dari kenyataan bahwa penyelenggaraan pelayanan ijin usaha merupakan monopoli birokrasi publik dimana birokrasi publik menjadi pemberi layanan atau penyedia langsung semua layanan administratif.

Sebaliknya, ”*Putting Citizens First*“ mengindikasikan bahwa kepentingan publik tidak dirumuskan oleh politisi atau representasi maupun mewakili agregasi kepentingan individu, juga bukan kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan dan cenderung mengarahkan (*steering*), melainkan dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat. Birokrasi melayani warga tetapi birokrasi juga bertanggung jawab kepada warga. Tugas birokrasi publik adalah melakukan negosiasi dan kemudian mengelaborasi berbagai kepentingan warga dan kelompok komunitas. Ini berarti bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus memuat preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Peranan birokrasi publik sebagai *servicing* menegosiasikan dan menjadi perantara kepentingan di antara warga dan kelompok (Denhardt & Denhardt. 2003:28-29).

Jadi, bila birokrasi publik memiliki kemauan untuk menyertakan warga dan kesertaan itu dibuat bermakna dengan sungguh-sungguh diakomodasi dalam kegiatan administrasi publik seperti pemberian layanan publik, maka birokrasi publik demikian disebut sebagai birokrat demokratis. Sedangkan, bilamana warga atau masyarakat berkemauan untuk ikutserta ambil bagian dalam kegiatan administrasi publik seperti pemberian pelayanan publik, maka warga demikian disebut sebagai warga demokratis. Menurut Timney, model partisipasi warga adalah aktif jika memiliki karakteristik:

- *Citizen control*
- *Citizens identify parameters*
- *Proactive, open*

- *Consensus decisions*
- *Citizen role is dominant*
- *Citizens articulate policy*
- *Agency serves as consultant*
- *Citizens own the process*
- *Citizens come in at beginning of process* (Timney. 1998: 93).

Oleh karena itu menjadi keharusan bahwa birokrasi dalam administrasi publik demokratis selalu melakukan kontak dengan warga dan terus menyadari bahwa masukan warga dapat menjadi satu sumber yang sangat banyak dan berarti bagi birokrasi publik dalam kegiatan administrasi publik seperti halnya dalam pemberian atau penyediaan pelayanan publik. Seperti Azfar dkk, menulis:

Whether subnational governments have information about the preferences of citizens depends critically on the existence of mechanisms for the local population to participate in the delivery of public services and have their voice heard in decision-making. Citizen participation in service delivery facilitates information flows between the government and local population and thereby reduces asymmetric information. It provides means for demand revelation and helps the government to match the allocation of resources to user preferences (Azfar et al.1999:15).

Untuk itu satu birokrasi dalam administrasi publik demokratis harus memposisikan warga untuk berpartisipasi secara aktif dalam tiap kegiatan administrasi publik. Oleh karena itu,

In order to be a friend, the public administrator must reduce the distance between herself and the citizen. That distance may be actual, geographical distance and/or psychological and cultural distance. We talk about inviting citizen participation, but put barriers composed of these kinds of distance in the way of actualizing that participation (Karen Gilliland Evans. 1998: 310).

Ini penting karena menurut Hilliard dan Kemp,

Citizen participation reduces the gap between the emergent, mostly élite, rulers and the ordinary citizen. It knits the nation together through camaraderie; even if citizen participation is, in some instances, simply a matter of going through the motions. Public participation helps citizens to 'buy into' the policies of the law-makers and prevents unilateral decisions from being imposed upon citizens. Without strong public participation, good, 'clean' government and administration may not occur and politicians may be tempted to pursue their own interests instead of the public interest (Hilliard & Kemp. 1999: 354-355).

Sementara itu Danielle mengemukakan *premium on participation* sebagai berikut:

- *Lack of participation reduces responsiveness and representativeness.*
- *Nonparticipation reduces civic obligation.*
- *Nonparticipation produces ignorance.*
- *Nonparticipation increases alienation⁵.*

Partisipasi aktif adalah satu pembatas baru dalam hubungan birokrasi publik-warga. Pada masa lalu makna dan implementasi partisipasi mengalami deviasi sedemikian rupa yaitu lebih sebagai bentuk dukungan masyarakat terhadap tindakan administratif birokrasi publik tanpa masyarakat dilibatkan dan tanpa masyarakat mempunyai akses dalam proses pembuatan keputusan administrasi publik. Pentingnya partisipasi publik dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik memperoleh momentum yang tepat di era otonomi daerah pasca orde baru di Indonesia yang memberi kewenangan yang lebih besar kepada birokrasi publik kabupaten/kota dan propinsi untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling dibutuhkan masyarakat. Kewenangan tersebut akan mendatangkan manfaat besar bagi birokrasi publik dan masyarakat jika birokrasi publik daerah mampu membangun pelayanan

demokratis dengan meningkatkan partisipasi publik (Purwanto. 2005: 194).

Ada perbedaan dalam mengapresiasi partisipasi publik di era otonomi daerah antara warga dan birokrasi publik. Partisipasi publik yang dimaksud ialah kesempatan yang diberikan oleh birokrat publik kepada warga untuk terlibat atau ikutserta dalam proses administrasi publik seperti dalam pembuatan dan implementasi keputusan publik. Bagi warga, kebijakan otonomi daerah di berbagai daerah di Indonesia telah menjadi spirit yang memotivasi masyarakat untuk ikutserta dalam penyelenggaraan kegiatan administrasi publik daerah, utamanya pemberian pelayanan publik. Warga dan organisasi masyarakat sipil telah menjadi semakin vokal membawa kedepan isu-isu dan tuntutan dan mencoba memengaruhi institusi atau badan birokrasi publik termasuk agensi pemberi layanan publik. Di berbagai daerah di Indonesia ada kecenderungan peningkatan kesadaran dan pemahaman masyarakat akan pentingnya partisipasi masyarakat di dalam *local governance*. Masyarakat telah mengetahui akan haknya dan kini menuntut untuk lebih dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan penilaian program-program birokrasi publik apalagi program tersebut berdampak langsung atau tidak langsung kepada kehidupan mereka (The Asia Foundation. 2003:37).

Sementara bagi birokrasi, otonomi daerah belum menjadi motivator bagi birokrat daerah untuk bertindak partisipatif dengan mengikutsertakan atau melibatkan publik dalam berbagai penyelenggaraan kegiatan administrasi publik termasuk dalam pelayanan publik. Berdasarkan temuan *The Asia Foundation* lewat program *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal* (IRDA) di 40 kabupaten/kota di 27 propinsi seluruh Indonesia menunjukkan di era otonomi daerah peran birokrat daerah ternyata tetap lebih dominan dalam penetapan sebuah kebijakan di berbagai bidang, tidak terkecuali dalam kebijakan pelayanan publik (Kompas. 1 Mei 2003). Temuan IRDA lebih jauh menunjukkan kurangnya ruang untuk partisipasi masyarakat dalam sistem pembuatan kebijakan menjadikan ada kesenjangan antara rumusan program dengan kebutuhan masyarakat. Temuan Dwiyanto, dkk (2002:

2) di tiga daerah di Indonesia juga menunjukkan kesempatan dan ruang yang dimiliki oleh masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik selama ini juga amat terbatas. Dari temuan tersebut mengindikasikan bahwa sekalipun otonomi daerah telah berlangsung lebih 10 tahun tetapi formulasi kebijakan tetap tidak berbeda dengan era sebelumnya. Negara masih bersifat dominan, hanya terjadi pergeseran prosesnya dari pusat ke daerah. Sementara masyarakat tetap tidak memiliki cukup kemampuan memengaruhi pengambilan keputusan. Akibatnya, acapkali terlontar keluhan bahwa birokrasi publik daerah lebih banyak menganggarkan pembangunan fisik dan pembiayaan rutin ketimbang pelayanan publik.

Akhirnya, pelibatan masyarakat masih terganjal oleh belum adanya mekanisme penyampaian aspirasi dalam proses penetapan kebijakan. Masukan masyarakat tidak optimal, antara lain karena kurang terbukanya proses pembuatan peraturan daerah. Meskipun animo masyarakat tinggi, partisipasi biasanya tidak terumuskan dengan baik karena keterbatasan kapasitas masyarakat, adanya kelemahan kelembagaan birokrasi publik cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat. Memang otonomi daerah mampu meningkatkan keterlibatan masyarakat, tetapi partisipasi publik belum berpengaruh dalam birokrasi publik karena kebijakan yang ditetapkan oleh birokrasi publik daerah cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat (Muluk. 2007: 82-83).

Sesungguhnya, mengapa warga berpartisipasi, ditentukan oleh motivasi warga (citizens' motivation) Dalam satu studi dari partisipasi warga dalam crime prevention, Sharp (1978) mengusulkan three-part typology of incentives for participation. Ketiga tipologi insentif untuk partisipasi tersebut terdiri dari

Material incentives are tangible benefits such as money, goods, or services. Solidary incentives (which I will call sociality) are the rewards of associating with others, such as socializing, the sense of group membership and identification, being well regarded, and fun and conviviality Expressive incentives are "intangible rewards that derive from the sense of satisfaction of having contributed to the attainment of a worthwhile cause" ..., for example, environmental conservation, exposing corruption, or the support of the needy. Sharp

argued that the effectiveness of each of these motivations depends on the form of coproduction being promoted. Individualistic forms (such as citizens marking their property) are prompted more by material and solidary incentives, whereas collective action (such as block watching, in which all neighbors share benefits regardless of contributions) is encouraged most by solidary incentives and least by material incentives⁶.

Secara formal, birokrasi publik sudah menunjukkan kemauan politik dan administratif untuk melibatkan publik dalam kegiatan administrasi publik seperti pelayanan publik. Untuk mendukung partisipasi warga dalam pelayanan publik, misalnya, telah ditetapkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dalam keputusan ini dinyatakan bahwa partisipasi menjadi salah satu asas pelayanan publik. Tetapi walaupun aturan telah menetapkan partisipasi menjadi salah satu asas pelayanan publik, walaupun warga berkeinginan untuk diikutsertakan atau dilibatkan dalam pelayanan publik, dan walaupun demokratisasi administrasi publik menuntut agar birokrasi publik menyertakan warga ketika mereka membuat keputusan yang langsung berdampak kepada kehidupan mereka, namun pada akhirnya semuanya itu tergantung pada kemauan dari aktor-aktor birokrat pelayan publik.

Agar partisipasi dapat efektif maka bentuk-bentuk partisipasi publik (*forms of public participation*) dapat dilakukan melalui *public hearings* dan *involvement in the activities of committees outside of public hearings*⁷. Kedua hal ini dijelaskan sebagai berikut:

Public hearings are the most common form of public participation. Most institutions reported that they held public hearings in centres other than the capital. All said they held public hearings outside the urban centres. ... give the public between five days and three weeks notice (sending invitations, placing advertisements in newspapers, public places and on radio). Stakeholders/ participants in several of the provinces complained that the notice given for public hearings was frequently too short for effective preparation. The administration of the invitation process and the identification of potential participants is another area of noted weakness. Lists of previous and

potential participants are poorly maintained and only a few institutions have computerised versions of lists. Submissions, outside of those solicited during public hearings, are fairly uncommon. All legislatures have at least some committees that invite expert opinion. Some stakeholders have made submissions without specific invitation and on their own initiative. Other interviews suggested that recognition by politicians and officials as a 'relevant stakeholder' or an already existing relationship with the legislature play a role in ensuring that views are heard.

Involvement in the activities of committees outside of public hearings is another aspect of public participation. In all the legislatures, most committee meetings are formally open to the public, although encouragement and ease of access varies. Committees most commonly closed are certain sittings of the public accounts committees (in four institutions) and the sittings of various internal committees. However, although meetings are generally open to the media and public, several of the provincial legislatures noted that few people or organisations sit in on committee meetings.

Records and minutes of meetings and other ... documents are difficult to access. Even when not explicitly unavailable, records of committee meetings are very hard to obtain. No full transcripts or Hansard-type reports of committee meetings are available and sometimes there are no records at all. Recording, transcription and publication are expensive and, without the appropriate resources and capacity, are unlikely to take place⁸.

Usaha-usaha partisipatif yang dilakukan oleh birokrasi publik Kabupaten/Kota dalam rangka memperkuat hubungan dengan warga lebih banyak dilakukan dengan membangun hubungan informatif atau hubungan satu arah dan hubungan konsultatif atau hubungan dua arah dari pada hubungan kemitraan dengan pelaku usaha dalam pelayanan ijin usaha. Demikian juga bentuk partisipatif yang dilakukan baru dalam kategori meningkatkan kesadaran dan mendidik pelaku usaha tentang pelayanan ijin usaha, serta mengumpulkan pendapat pelaku usaha daripada melibatkan secara langsung pelaku usaha dalam pelayanan publik⁹. Dengan kata lain, birokrasi publik Kabupaten/Kota cenderung mengembangkan atau membangun bentuk partisipasi pasif dari pada bentuk partisipasi aktif. Pada hal menurut Christensen, “Active forms of

participation ... will probably also lead to more trust than more passive forms” (Christensen. 2002:13).

Partini & Wicaksono (2004:6) berpendapat bahwa pelayanan publik di Indonesia masih belum partisipatif, artinya belum melibatkan warga pengguna layanan dalam merumuskan berbagai kebijakan pelayanan. Sebagai contoh, di beberapa daerah karena penyelenggaraan pelayanan publik dianggap sebagai potensi untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka kenaikan tarif pelayanan di Puskesmas dinaikkan beberapa kali lipat hanya dalam waktu satu tahun. Kenaikan tarif ini dilakukan secara sepihak oleh birokrasi tanpa melibatkan warga pengguna dalam proses pengambilan keputusannya. Ini merupakan persoalan mendasar yang harus dipecahkan bersama agar tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik yang partisipatif dapat tercapai. Jadi walaupun ada upaya mengajak berdialog dengan berbagai kalangan masyarakat, tetapi selain dialog belum memadai juga hasil dialog tersebut sering tidak diakomodasi dalam tindakan dan kebijakan yang dibuat (Dewi. 2002: 93). Pada hal menurut Cogan,

A successful citizen participation program must be: integral to the planning process and focused on its unique needs; designed to function within available resources of time, personnel, and money; and responsive to the citizen participants (dikutip dari Parker. 2002:8).

Akan tetapi masukan publik atau warga bukan saja tidak optimal melainkan juga tidak diakomodasi dalam tindakan dan kebijakan pelayanan publik. Itu karena masyarakat masih mempunyai daya tawar-menawar yang rendah dari segi kemampuan untuk mempengaruhi para pengambil kebijakan.¹⁰ Sikap para birokrat daerah dalam menyikapi keterlibatan publik masih relatif sama seperti birokrat daerah dalam orde baru. Mereka cenderung menggunakan kata-kata seperti “aspirasi anda akan kami tampung dan kami jadikan sebagai bahan pertimbangan”, atau “kami terbuka untuk menerima masukan dari masyarakat”. Tetapi kenyataannya, aspirasi yang disampaikan tidak dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan keputusan kebijakan pelayanan. Bahkan

untuk menyampaikan aspirasi pun amat sulit karena harus melalui prosedur yang panjang hingga mereka tidak bersedia ditemui begitu saja.

Ini berarti bahwa meskipun ada ruang partisipatif yang diberikan oleh birokrasi publik daerah kepada warga dalam pelayanan publik, ruang tersebut hanya ruang dimana warga “memberi pendapat” ketika birokrasi publik “meminta pendapat”, sedangkan keputusan menjadi otoritas mutlak dari birokrasi publik tanpa keikutsertaan warga secara langsung. Jadi masih tampak perilaku birokrat menempatkan pelaku usaha sebagai “objek pelayanan” berdasarkan kepentingan birokrasi. Sebagai contoh, bila pelaku usaha disuruh membayar “uang administrasi” maka mereka tak kuasa untuk menolaknya. Selama ini warga masyarakat masih dipersepsikan oleh banyak aparat birokrasi sebagai orang yang tidak mengetahui apapun tentang masalah pelayanan atau dianggap sebagai orang “bodoh” dalam pelayanan publik (Partini & Wicaksono. 2004:5). Berdasarkan asumsi bahwa publik atau warga harus dan seharusnya memiliki suara dalam keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang memengaruhi hidup mereka, salah satu kriteria yang mungkin dipertimbangkan untuk partisipasi publik menurut Villiers adalah:

- *Public participation should encompass a sense that the public's contribution will influence the final outcome.*
- *The public participation process must communicate the interests of and meet the process needs of participants.*
- *The process must seek out and facilitate the involvement of those potentially affected. That means that consideration must be given to how unorganised communities or interest groups can be brought together as participants.*
- *Participants should be involved in defining the manner in which they wish to participate.*
- *Participants should be provided with the information they need to make their contribution meaningful.*
- *Participants need to be informed as to the manner in which their submissions were accounted for and how they are reflected in the decisions made (Villiers. 2001:45).*

Jadi, walaupun pejabat-pejabat publik sering mengatakan “kita ingin masukan anda” sehingga mempromosikan partisipasi publik, tetapi ketika

pelaku usaha telah “berpartisipasi berkenaan dengan pelayanan publik dalam ijin usaha, mereka kecewa karena apa yang diputuskan dan dilakukan oleh birokrasi publik tidak sesuai dengan masukan yang mereka ajukan. Kebijakan pelayanan ijin usaha yang dirumuskan belum benar-benar sesuai dengan harapan atau keinginan pelaku usaha. Oleh karena itu warga sering mengkomplain bahwa “*public officials often dont’ appear to be listening to their concerns*” (Foley. 1998: 154). Karena berbagai macam bentuk kebijakan pelayanan ijin usaha masih terpisah dari kehendak pelaku usaha yang sebenarnya, maka mekanisme pelayanan ijin usaha juga masih jauh dari keinginan pelaku usaha. Ini mengindikasikan bahwa proses pembuatan keputusan kebijakan pelayanan ijin usaha belum memperlihatkan apa yang disebut Lindbloom (1989) sebagai *Partisan Mutal Adjustment* yaitu penyesuaian pandangan kebijakan dengan realitas yang telah berjalan, serta pada proses negosiasi antar kepentingan dari para *stakeholder* kebijakan (Putra. 2003:211-212).

Partisan Mutal Adjustment dalam proses pembuatan keputusan kebijakan pelayanan publik masih menjadi idealisasi. Dalam proses ini semua pihak yang memiliki kepentingan atas kebijakan publik yang hendak diambil dapat mengungkapkan semua kepentingannya dalam proses negosiatif. Pihak yang berkepentingan untuk bisnis, menang pemilu, cari proyek, mempertahankan lingkungan hidup, dan sebagainya sebagai *stakeholder* kebijakan secara langsung atau melalui representasi sosial dalam kelompok kepentingan atau organisasi masyarakat sipil dipersilahkan secara terbuka untuk mengemukakan pendapatnya sampai pada akhirnya keputusan diambil atas dasar proses negosiasi terbuka tersebut. Oleh karena itu masing-masing pihak dapat melihat bagaimana proses argumentasi mereka masuk dalam konstruksi keputusan yang diambil, atau sebaliknya, mereka menyaksikan dengan mata mereka sendiri bagaimana proses argumentasi mereka ditolak dalam konstruksi keputusan yang diambil. Sebab itu keterlibatan mereka utuh sejak awal hingga akhir dari proses pembuatan kebijakan publik tersebut. Akhir dari semua fase tersebut, kemudian dituntut kedewasaan dari semua *stakeholder* yang terlibat untuk dapat menerima keputusan yang diambil (Putra. 2003:211-212).

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa secara kontekstual sudah tampak keterlibatan warga tetapi secara kontentual maknanya belum bergaung. Ini mengindikasikan terjadi partisipasi semu (*pseudo participation*). Partisipasi seperti ini tentu selain tidak mendatangkan manfaat apapun bagi warga pengusaha, mereka juga mengalami kerugian waktu dan materi sebagai konsekuensi kegiatan partisipasi semu tersebut (Purwanto. 2005:191). Untuk membedakan antara partisipasi yang sesungguhnya dengan partisipasi yang semu, tabel

TABEL 8.1: Tipologi partisipasi publik berdasarkan jenis partisipasi dan tingkat keterwakilan

Jenis Partisipasi	Tingkat Keterwakilan	
	Sempit	Luas
Palsu	Keputusan: kurang transparan, dibuat oleh pejabat publik. Partisipasi: simbolik, hanya segelintir orang yang terlibat.	Keputusan: dibuat oleh pejabat publik. Partisipasi: simbolik, meskipun melibatkan berbagai kelompok yang ada dalam masyarakat.
Parsial	Keputusan: dibuat oleh sekelompok elit birokrasi publik dengan mempertimbangkan masukan dari kelompok kepentingan yang terbatas. Partisipasi: hanya melibatkan kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, sedangkan sebagian besar masyarakat tidak mempunyai kesempatan sama sekali.	Keputusan: dibuat oleh pejabat birokrasi publik dengan pengaruh yang sangat sedikit dari partisipasi masyarakat. Partisipasi: melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang berpartisipasi disediakan dalam sesi yang sangat terbatas.
Penuh	Keputusan: dibuat oleh pejabat birokrasi publik dan kelompok kepentingan terpilih. Partisipasi: melibatkan kelompok kepentingan yang mempunyai pengaruh, namun sebagian besar warga negara tetap kuran memiliki kesempatan.	Keputusan: dibuat oleh pejabat birokrasi publik dengan pengaruh yang sangat kuat dari partisipasi masyarakat. Partisipasi: masyarakat luas terlibat diskusi yang cukup intensif dengan birokrasi publik.

Sumber: Moynihan (2003) dalam Purwanto. 2006:191-192.

berikut adalah tipologi partisipasi yang didasarkan atas jenis partisipasi dan tingkat keterwakilan (TABEL 8.1).

Menggunakan tipologi partisipasi publik berdasarkan jenis partisipasi dan tingkat keterwakilan yang dikemukakan oleh Moynihan sebagaimana dikutip oleh Purwanto (2005:191-192), maka usaha partisipatif dalam penyelenggaraan ijin usaha yang dilakukan oleh birokrasi publik Kabupaten/Kota dikategorikan sebagai jenis partisipasi parsial dengan tingkat keterwakilan luas. Dalam tipologi partisipasi publik seperti ini tampak bahwa keputusan dibuat oleh pejabat birokrasi publik dengan pengaruh yang sangat sedikit dari partisipasi masyarakat. Sedangkan partisipasi melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang berpartisipasi hanya dalam sesi yang sangat terbatas.

Partisipasi merupakan sesuatu yang penting dalam proses demokratis dan dapat menguntungkan masyarakat, akan tetapi dalam kenyataannya birokrasi publik sering mengelabui masyarakat dengan menjadikan partisipasi hanya sebagai jargon untuk kepentingan birokrasi publik untuk memperoleh legitimasi publik. Ini akan menciptakan *negative image* dalam diri pelaku usaha tentang birokrat pelayanan publik yang pada akhirnya membuat pelaku usaha tidak percaya kepada agensi-agensinya birokrasi publik daerah. Hanya dengan mengikutsertakan warga dalam penyelenggaraan kegiatan administrasi publik seperti pemberian layanan publik tidak dengan sendirinya membuat warga menjadi percaya kepada birokrasi publik kecuali jika tuntutan dan preferensi warga sungguh-sungguh dibuat menjadi materi keputusan.

Meskipun partisipasi publik tidak berpengaruh terhadap kepercayaan kepada birokrasi publik daerah sebagai pemberi layanan publik bukan berarti bahwa partisipasi publik tidak perlu diperhatikan untuk memperbaiki atau meningkatkan kepercayaan pelaku usaha kepada birokrasi publik daerah. Jika partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilihat sebagai salah satu strategi untuk memulihkan kepercayaan publik kepada birokrasi publik atau sebagai satu cara pencegahan lebih jauh kemerosotan kepercayaan publik maka partisipasi tidak cukup hanya secara kontek yang menghasilkan partisipasi semu tetapi juga secara kontent yang menghasilkan partisipasi nyata di mana keputusan-keputusan yang diambil merupakan isi aspirasi partisipatif warga. Bagimanapun partisipasi nyata penting bagi masyarakat karena

melalui partisipasi yang luas maka warga membantu meningkatkan jaminan atau kepastian bahwa suara dan kepentingan individu maupun kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat tersalurkan dan kemudian didengarkan untuk selanjutnya direspon oleh birokrasi publik secara adil. Pendekatan-pendekatan partisipatif dipandang sebagai satu cara yang paling efektif untuk menyelaraskan pelayanan dan program birokrasi publik dengan kebutuhan, aspirasi, kondisi dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat menciptakan suatu dinamika pembangunan yang langgeng dan berkelanjutan.

Partisipasi warga juga penting bagi birokrasi publik daerah karena melalui partisipasi publik maka birokrasi publik daerah dapat mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik. Melalui partisipasi juga dapat membangun dan mengembangkan rasa saling percaya antara birokrasi publik daerah dan masyarakat daerah sehingga terbina hubungan yang harmonis di antara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh birokrasi publik daerah. Bahwa partisipasi publik dalam penyelenggaraan birokrasi publik dan proses administrasi publik adalah sangat diperlukan untuk keefektifan untuk alasan-alasan berikut:

1. mencegah penyalahgunaan otoritas administratif dan kekuasaan politik,
2. menghentikan birokrasi publik dari menguasai dengan keras sekali kehidupan dan nasib penduduk,
3. membolehkan perbedaan atau diversitas pendapat,
4. membolehkan masyarakat untuk menantang, menyangkal dan jika perlu menentang, tuntutan tak berdasar dibuat oleh partai atau kelompok tertentu,
5. tindakan memeriksa aktivitas dari administrator atau pembuat aturan,
6. membantu warga biasa untuk memahami mekanisme birokrasi publik dan administrasi,
7. menciptakan perasaan kebanggaan warga dan loyalitas ketika warga melihat bahwa sugesti mereka dilaksanakan,

8. menciptakan suatu aura “kepemilikan” ketika warga diberikan peluang untuk mengatakan sesuatu (Hilliard & Kemp. 1999: 354-355).

Keuntungan dari partisipasi bukan saja untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dan untuk membangun kepercayaan publik kepada birokrasi publik. Partisipasi dapat meningkatkan kepercayaan publik kepada birokrasi publik karena partisipasi mengidentifikasi dan secara cepat mengharmoniskan kepentingan publik. Partisipasi efektif dapat meningkatkan kepercayaan warga kepada birokrasi publik sehingga rendahnya partisipasi berarti rendah kepercayaan publik kepada birokrasi publik. Peningkatan praktek-praktek pelayanan publik partisipatoris mengakibatkan peningkatan kepercayaan publik kepada birokrat pemberi layanan publik. Oleh karena itu defisit kepercayaan dapat diperbaiki melalui partisipasi publik yang lebih besar baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Partisipasi warga dilihat sebagai salah satu dari konsep inti dalam strategi untuk memulihkan kepercayaan pada birokrasi publik. Tetapi itu semua akan terwujud asalkan partisipasi yang dibangun oleh birokrasi publik atau partisipasi yang diberikan kepada publik bukan partisipasi semu. Partisipasi semu yang memberi ruang partisipasi kepada warga tetapi tidak mengakomodasi preferensi warga yang disampaikan maka hal itu tidak akan membuat warga percaya kepada birokrasi publik.

Meskipun demokrasi menganut prinsip semua kelompok dalam masyarakat memiliki suara dalam keputusan yang memengaruhi hidup mereka, tetapi partisipasi mereka dalam keputusan yang terkait dengan pemberian pelayanan publik tidak dengan sendirinya berlangsung. Ada dua faktor yang menentukan partisipasi publik: pertama, mengorganisasi siapa yang mampu untuk membuat penggunaan terbaik dari peluang yang tersedia; kedua, usaha-usaha birokrasi publik untuk menyertakan warga. Alasan pertama mengapa warga tidak lebih terlibat dalam pembuatan keputusan dikategorikan sebagai “*selfish reason (too busy, don’t care, etc)*” (King & Stivers. 1998:81). Dengan alasan ini tampak bahwa tidak semua warga berkemauan untuk memanfaatkan peluang yang tersedia untuk ikutserta dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Seperti Robert Dahl menulis:

Tentu saja mustahil menganggap bahwa setiap warga negara akan mau bicara, terutama mereka yang sama sekali tidak terbiasa dengan rapat-rapat kota. Umumnya hanya beberapa orang yang banyak bicara. Sisanya mungkin menaham diri dengan berbagai alasan: karena isi pertemuan telah cukup meliputi apa yang ingin mereka sampaikan; atau mereka telah menentukan pendapat mereka; atau mereka mengalami demam panggung, merasa tidak terlalu mampu, kurang berminat dengan tema yang dibahas, pengetahuan yang tidak lengkap, dan sebagainya. Maka, ketika beberapa orang terlibat dalam diskusi, sisanya hanya mendengarkan (atau tidak), dan ketika tiba saatnya untuk pemberian suara mereka akan memberikan suaranya (atau tidak) (Dahl. 2004:149-150).

Alasan kedua mengapa warga tidak lebih terlibat dikategorikan sebagai “*institutional reasons (recursive practices of administration keep participation to a minimum)*” (King & Stivers. 1998:81). Alasan ini menunjukkan bahwa ketidakikutsertaan warga dalam pemberian pelayanan publik disebabkan oleh birokrasi publik tidak memberi peluang dan ruang bagi warga dalam proses pemberian pelayanan publik. Meskipun diberi peluang untuk ikutserta seperti terjadi di Kota Bandung pasca orde baru, tetapi tampaknya “kebijakan ijin tidak mampu mengakomodasi kepentingan dari pihak yang seharusnya mendapat keuntungan dari kebijakan tersebut. Itu karena ada kecenderungan ijin dibuat sebagai instrumen pendapatan bukan sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian yang melindungi hak milik individu atau kelompok”.¹¹

Alasan umum yang biasa digunakan untuk tidak menyertakan masyarakat ialah bahwa partisipasi masyarakat dihubungkan dengan efisiensi dan efektivitas¹², partisipasi lebih banyak ruginya daripada untungnya. Alasan lainnya adalah ketidakpercayaan birokrasi publik kepada warga. Para pembuat keputusan di semua area politik dan administratif merasa sulit bahkan tidak mungkin untuk membayangkan bahwa warga termotivasi dan mampu berpartisipasi dalam politik dan administratif. Ini merupakan ciri umum dari semua pembuat keputusan ketika mereka berada dalam kekuasaan. Banyak partai oposisi dan gerakan oposisi secara kuat menolong partisipasi warga dalam politik,

tetapi sekali mereka mendapatkan kekuasaan, mereka secara cepat melihat sesuatu secara berbeda dan tidak mau lagi memberikan sebagian dari kekuasaan mereka.

Oleh karena birokrat masih beranggapan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik menjadi otoritas mutlak mereka sehingga seringkali pelaku usaha hanya tahu bahwa birokrasi publik telah mengatur pelayanan ijin usaha sekalipun hal itu tidak sesuai dengan masukan yang telah mereka berikan. Ini tentu akan dapat membangkitkan secara negatif di antara warga yang menganggap partisipasi sebagai pemborosan waktu dan energi sebab mereka merasa bahwa masukan mereka tidak diperdulikan atau diabaikan oleh pembuat kebijakan dan pemberi layanan publik. Kelemahan ini dapat menghasilkan apatisme publik yang menyebar luas. Apatisme warga juga dapat muncul jika pemberi layanan publik berjanji untuk melakukan sesuatu tetapi memberikan yang lain sehingga tidak sesuai antara ucapan dan perbuatan (Hilliard & Kemp. 1999:354).

Masyarakat dalam pelayanan publik dan pelaku usaha dalam pelayanan ijin usaha membutuhkan partisipasi dialogis, bukan monologis. Melalui dialog akan terjadi interaksi hubungan dan komunikasi dua arah melalui mana mereka dapat ikuti secara langsung dan memberikan umpan balik secara langsung pula kepada birokrasi publik kota. Komunikasi dua arah hanya terjadi jika birokrasi publik Kabupaten/Kota melakukan konsultasi, kolaborasi dan kemitraan dengan pelaku usaha di Kabupaten/Kota . Usaha partisipatif juga banyak diprakarsai oleh media, termasuk mempromosikan transparansi dan akuntabilitas. Tentang hal ini Afzra, dkk mengatakan:

The media—both print and broadcast—can act as an important external promoter of government transparency and accountability by disseminating information about government actions. It can serve the public by monitoring and investigating the actions of public agents. The presumption is that the risk of public exposure and humiliation through the media is likely to curb politicians and civil servants' temptation to abuse their positions for private gain (Azfar, et al. 1999: 14).

Sementara Victor G. Hilliard dan Norman D. Kemp berpendapat bahwa,

The press (all the media) play a vital role as the 'eyes, ears and voice' of the citizens in a free country. Where freedom of speech is enshrined in a constitution, as is the case in South Africa, the print media, among others, becomes an avenue for citizens to participate in keeping the public administration and management of society ethical. The public may, and many members do, express their revulsion and opposition to unethical conduct by civil servants in the Press. By participating in this way, the ordinary citizen can contribute towards maintaining high standards of professional ethics. (Hilliard dan Kemp. 1999: 359).

Secara empirik bahwa ruang untuk dialog publik yang belum tersedia atau disediakan oleh birokrasi publik diberikan tempat oleh media. Ruang hampa dialog publik yaitu dialog antara birokrasi publik dan warga diambil alih oleh media (Dewi. 2002: 69). Media menjembatani masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, menyampaikan kritik dan keluhan terhadap penyelenggaraan layanan publik tertentu. Media melakukan banyak forum dialog interaktif untuk membahas permasalahan yang dihadapi oleh warga atas pelayanan publik tertentu yang tidak sesuai dengan preferensi warga dengan mengundang pakar. Upaya media ini cukup memberikan ruang untuk partisipasi publik sekalipun sebatas mengemukakan pendapat. Umumnya, kasus-kasus yang diberitakan oleh media mendapat perhatian dari masyarakat dan aparat terkait. Ini menunjukkan bahwa media¹³ selain berperan penting sebagai penyedia forum dialog publik, juga strategis untuk mengetengahkan isu publik dan memberikan ruang pembentukan opini publik untuk kemudian mendapat perhatian dari dan diberi solusi oleh aparat terkait (Dewi. 2002:94). Jadi media massa

BAGAN 8.1. Peran Ganda Media Massa



- = saluran bagi birokrasi publik untuk mempengaruhi warga
← = saluran bagi warga untuk mempengaruhi birokrasi publik

memiliki peran ganda lain. Mereka diharapkan membentuk suatu arena untuk *public discourse* dan mereka juga digunakan oleh birokrasi publik sebagai saluran untuk memengaruhi anggota publik seperti halnya opini publik dan keputusan politik (BAGAN 8.3).

Di beberapa Kabupaten/Kota, sekalipun birokrasi publik kota telah cukup melakukan usaha partisipatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik tetapi selain hal tersebut belum diregulasi dalam peraturan daerah juga tidak ditemukan terobosan dalam menciptakan model-model partisipatif. Beberapa daerah seperti di Jawa Timur telah memformalkan partisipasi masyarakat dalam peraturan daerah. Kota Probolinggo menempuh jalur formal dan kelembagaan untuk memberikan jaminan partisipasi publik. Bentuknya berupa pencantuman hak-hak publik dalam Peraturan Daerah (Perda) No 3 Tahun 2003 tentang Partisipasi. Hampir sama dengan Kota Probolinggo, Kabupaten Sumenep juga membuat Perda No 4/2003 tentang Peran Serta Masyarakat. Banyak daerah Kabupaten/Kota lain juga membuat perda tentang Partisipasi Masyarakat,

Bupati Solok mengeluarkan SK Bupati No. 256/BUP/2001 tentang Mekanisme Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan (MP3) yang menjamin peranserta masyarakat di dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan proyek-proyek birokrasi publik. Kemudian beberapa daerah menyediakan wadah formal bagi peran serta masyarakat, seperti forum musyawarah masyarakat (FMM), media massa, dan pertemuan informal dengan aparatur birokrasi. Wadah tersebut memberi ruang bagi partisipasi masyarakat untuk menyatakan ke(tidak)puasannya terhadap berbagai keputusan kebijakan dan program pelayanan publik yang dijalankan oleh birokrasi publik. Surat Edaran Bupati Kabupaten Takalar No. 415.4/453/BAPPEDA tahun 2001 mendukung keterlibatan pihak ketiga atau kelompok-kelompok masyarakat di dalam penyusunan dan pelaksanaan program birokrasi publik. Kabupaten Kupang mengeluarkan PERDA No. 18/2000 tentang Pola Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat. Di Kabupaten Sidoarjo dibentuk Komite Medis bagi Rumah sakit Umum Daerah (RSUD) melalui SK Bupati No. 68 yang melibatkan beberapa organisasi, seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Asosiasi Bidan Indonesia (ABI), dan organisasi-organisasi masyarakat lainnya.

Ini berarti bahwa keseriusan birokrasi publik Kabupaten/Kota untuk meregulasi penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pelayanan ijin usaha partisipatif dan sekaligus untuk menghilangkan partisipasi semu telah mendapatkan perhatian, namun beberapa daerah belum meregulasi penyelenggaraan pelayanan publik partisipatif karena dua hal. Pertama, birokrasi publik tidak percaya pada warga (*administrator distrust in citizens*). dan kedua birokrasi publik mempunyai citra buruk terhadap warga. Adapun citra buruk birokrasi publik terhadap warga menurut Coote & Franklin meliputi:

- Ketidakmampuan dalam menggenggam isu-isu kompleks.
- Ketidakmampuan dalam membentuk pandangan yang relevan.
- Mempercayai apapun yang mereka baca di koran.
- Opini dibentuk dengan pikiran yang sempit dan hanya peduli diri sendiri.
- Apatis.
- Tak mau membuang-buang waktu dan mengambil resiko pada satu hal yang tidak memberi efek langsung pada mereka (dalam Chartier & Gabler. 2000:23).

Di samping itu birokrasi publik daerah menganggap mereka telah diberi otoritas untuk membuat keputusan untuk kepentingan publik sehingga mereka menentukan apa kepentingan terbaik konstituen tanpa menyertakan publik sebagai sasaran keputusan. Padahal jika ruang untuk partisipasi masyarakat dalam sistem pemberian pelayanan publik tidak memadai membuat kesenjangan antara rumusan program layanan dan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat tidak optimal, antara lain karena kurang terbukanya proses pembuatan dan penyelenggaraan kebijakan pelayanan ijin usaha di daerah. Sedikit partisipan dalam proses pembuatan keputusan dan saluran-saluran resmi untuk partisipasi lebih dibatasi merupakan gambaran di mayoritas dunia ketiga (Turner & Hulme. 1997:70).

Meskipun usaha-usaha partisipatif yang dilakukan oleh birokrasi publik beberapa Kabupaten/Kota telah berada dalam kategori tinggi, tetapi hal itu tidak membuat pelaku usaha percaya kepada birokrasi publik. Walaupun birokrasi publik pasca orde baru telah memberi ruang

bagi partisipasi pelaku usaha sehingga pelaku usaha memiliki peluang untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik namun hal itu tidak mampu merestorasi tingkat kepercayaan publik kepada birokrasi publik daerah karena pengalaman partisipatif pelaku usaha tidak menghasilkan penyelenggaraan pelayanan ijin usaha yang sesuai dengan harapan mereka. Menurut Nachmias (dikutip dari Nyhan. 2000:91), “Dalam konteks dari birokrasi publik, rasa kemanjuran (*sense of efficacy*) tergantung pada pengalaman partisipasi seseorang dalam organisasi. Keberhasilan dalam usaha seseorang untuk memengaruhi perubahan-perubahan dalam organisasi meningkatkan kepercayaan seseorang dalam organisasi”.

Revitalisasi Partisipatori Publik

Partisipasi adalah satu aspek kunci dari kualitas dari layanan publik. Oleh karena itu revitalisasi partisipasi layanan publik menjadi satu strategi yang dapat digunakan untuk memulihkan atau meningkatkan kepercayaan pelaku usaha kepada birokrasi publik daerah. Revitalisasi mengandung makna bahwa partisipasi pelaku usaha dalam pelayanan publik dibuat sebagai partisipasi nyata. Partisipasi dalam pelayanan publik menjadi salah satu jalan bagi pengurangan sinisme dan membangun kembali kepercayaan publik sebagai *stakeholder* kepada pemerintah dan atau mencegah kemerosotan kepercayaan publik yang lebih jauh (Kathi & Cooper. 2005:6-7). Dorongan dan fasilitasi partisipasi publik merupakan satu metoda untuk menyerang apati warga. (Hilliard dan Kemp. 1999:354). Sementara itu ketiadaan partisipasi publik menjadi faktor nyata yang menghasilkan apati politik, sinisme dan alienasi warga dari birokrasi publik dan administrasi publik khususnya dari proses pemberian pelayanan publik yang memengaruhi hidup mereka. Selama warga tidak sebagai fokus utama dan sebagai aktor dalam pemberian pelayanan publik maka keputusan tersebut akan mengabaikan kepentingan publik. Apati politik, sinisme dan alienasi warga dan pengabaian kepentingan publik dalam penyelenggaraan

layanan publik membuat masyarakat enggan kepada birokrasi sekalipun mereka membutuhkannya. Situasi ini pada akhirnya mengakibatkan rendah kepercayaan publik pada birokrasi publik.

Untuk memperbaiki kepercayaan publik pada birokrasi publik maka birokrasi publik menguatkan hubungan dengan warga dengan melibatkan warga dalam berbagai kegiatan, tindakan dan keputusan birokrasi publik. birokrasi publik memperkuat hubungan mereka dengan warga melalui penyebaran informasi, konsultasi dan partisipasi aktif dan ketiganya dilakukan secara simultan. birokrasi publik dapat melakukan usaha-usaha partisipatif dengan menginformasikan seluruh kebijakan layanan publik kepada warga, melakukan konsultasi dengan warga untuk mengumpulkan masukan dari warga untuk pemberian pelayanan publik dan menyertakan warga secara aktif dalam pemberian pelayanan publik. Jika birokrasi publik hanya mendiseminasi informasi kebijakan pelayanan berarti usaha partisipasif rendah, jika melakukan konsultasi berarti usaha partisipatif sedang dan jika melibatkan warga secara aktif dalam pemberian pelayanan publik berarti usaha partisipatif yang dilakukan oleh birokrasi publik adalah tinggi.

Partisipasi publik adalah penting sebab selain “mempromosi legitimasi dan dukungan publik untuk kebijakan-kebijakan birokrasi publik dan dengan cara demikian menjamin stabilitas demokrasi” (Susan de Villiers. 2001:45), partisipasi publik juga dipandang sebagai kemampuan untuk menghasilkan keputusan agensi “lebih baik” dibawah kondisi tertentu. Tujuan dari partisipasi publik adalah untuk mempromosikan penggunaan masukan dan persepsi produktif dari warga privat dan kelompok kepentingan publik untuk pada akhirnya memperbaiki kualitas dari pemberian pelayanan publik. Absennya partisipasi pelaku usaha dalam pelayanan publik mengakibatkan tidak tumbuhnya rasa memiliki dan tidak memberikan dukungan pada implementasi dan pengawasan (Tonn & Pebrich. 1997:77).

Tanpa partisipasi maka warga bisa menjadi skeptis dan bingung daripada terinformasi lebih baik. Mereka bisa mulai percaya (atau idenya dikuatkan kembali atau diperjelas) bahwa pejabat publik tidak kompeten, tidak bersungguh-sungguh atau terlalu berusaha untuk bersembunyi

dibalik detail teknis. Secara serupa, pejabat dapat pergi dengan kepercayaan bahwa masyarakat sangat miskin informasi, tidak kooperatif, tak dapat diandalkan, atau hanya mengganggu perkembangan proses. Ini semua akan memengaruhi kepercayaan publik kepada birokrasi publik. Warga yang tidak mempercayai agensi akan lebih tidak mungkin untuk berpartisipasi. Mereka akan menjadi lebih tidak kooperatif. Mereka akan menjadi lebih skeptis dalam usaha untuk membangun kembali kepercayaan. Sinisme mereka dapat menjadi kontraproduktif, bahkan mungkin lebih jauh lagi akan berlanjut menjadi sabotase.

Partisipasi demokratis secara konseptual membuka ruang bagi redefinisi tentang batas antara negara/birokrasi publik dan masyarakat sipil (*civil society*). Oleh karena itu partisipasi demokratis tidak perlu satu bentuk demokrasi baru atau berbeda, tetapi satu penguatan atau ekspansi dari demokrasi representatif formal untuk memasukkan tingkat partisipasi lebih besar dari masyarakat sipil. Pertimbangan partisipasi demokratis disini bermaksud untuk memberdayakan masyarakat sipil untuk mendorong agenda-agenda penyelenggaraan pelayanan yang berasal dari *grassroots*. Ini berarti bahwa setidaknya dalam partisipasi publik tersedia *public sphere*. *Public sphere* adalah ruangan sosial dimana semua warga dijamin aksesnya; semua warga dianggap sama; semua warga bebas berdialog dan mengungkapkan opininya. Itu merupakan otonomi dan kebebasan dari interferensi dari negara dan pasar, dan berbeda dari '*private sphere*', dengan perhatian untuk kebaikan publik daripada pendapatan individual privat. Akhirnya itu mewujudkan ideal demokratis¹⁴. Partisipasi demokratis lebih memungkinkan terjadinya hubungan yang dekat warga-birokrasi publik dari "hubungan konsultatif", "hubungan kolaborasi" hingga "hubungan kemitraan". Eksistensi dari arena politik lokal sebagai dampak dari desentralisasi dan demokratisasi membawa hubungan birokrasi publik daerah semakin dekat dengan warga dan memudahkan warga untuk berpartisipasi dan menggunakan pengaruh. Ketika kekuasaan dibawa terbuka kepada warga, proses politik menjadi banyak orang dapat terlibat. Desentralisasi mempromosikan partisipasi (Hadenius, 2003:1), desentralisasi memberi jauh lebih baik

kemungkinan keterlibatan kelompok target pada tingkat lokal¹⁵.

Partisipasi warga adalah esensial dan merupakan satu prerekuisit untuk memelihara proses administrasi publik demokratis. Warga ingin mengetahui apakah dia dapat memperoleh semua usaha yang dicurahkan dalam proses partisipasi. Partisipasi warga adalah krusial tidak hanya untuk mempromosikan tetapi juga untuk demokrasi berkelanjutan. Partisipasi warga juga mengurangi jurang antara kebanyakan elit, penguasa dan warga biasa. Partisipasi publik membantu warga untuk 'buy into' kebijakan dari pembuat hukum (*the law-makers*) dan menghindari keputusan unilateral berimbas ke masyarakat. Tanpa partisipasi publik yang kuat, birokrasi publik dan administrasi yang baik dan bersih tak mungkin muncul dan politisi berusaha untuk mengejar kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan publik. Hal ini dapat menyebabkan kehancuran dan kegelapan bagi masa depan demokrasi (Hilliard & Kemp. 1999:355).

Ada beberapa keuntungan yang diperoleh warga dari partisipasi seperti untuk mengubah opini pembuat-kebijakan (*policy-makers*); untuk merubah atau memengaruhi lawan atau 'musuh'; untuk mendiseminasi informasi yang bernilai dan penting atau krusial kepada semuanya; untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan; untuk bertindak sebagai penjaga politik, dan untuk mengendalikan birokrasi publik dan administrasi negeri yang sesuai dengan arah yang diinginkan yang akan menjamin bahwa hal itu akan menyediakan kebutuhan dari semua orang dan tidak hanya sebagai pemuas kepentingan segmental (Hilliard dan Kemp. 1999:368). Keuntungan ini akan didapatkan jika birokrasi publik daerah memberikan ruang bagi partisipasi publik. Memberikan ruang bagi partisipasi publik penting sebab tanpa partisipasi akan terjadi bahaya besar dalam berbirokrasi dalam administrasi publik demokratis Yaitu apati warga. Menyediakan *public sphere* untuk mendorong dan memfasilitasi partisipasi warga dapat digunakan untuk mengubah apati warga (*citizen apathy*) menjadi simpati warga (*citizen sympathy*) terhadap birokrasi publik dan agensi-agensi birokrasi publik daerah. Lagi pula, partisipasi akan membangun "*sense of patriotism and purpose*" dari warga ketika mereka disertakan untuk membuat satu kontribusi atas

keputusan terutama untuk masalah-masalah mereka, apalagi jika secara signifikan masukan mereka diperhatikan.

Catatan Kaki

- ¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik 20 ayat 1 dan 2.
- ² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 39.
- ³ Data diolah pada tahun 2006 untuk Pemerintah Kota Bandung
- ⁴ Hasil wawancara dengan Syafrial Yusuf, Kepala Subdinas Perindustrian dan Perdagangan Dalam Negeri birokrasi publik Kota Bandung pada hari Jumat, 3 Juni 2006.
- ⁵ Tersedia di http://www.csub.edu/~rdaniels/INST_275_Lecture18.ppt
- ⁶ JOHN ALFORD, WHY DO PUBLIC-SECTOR CLIENTS COPRODUCE? Toward a Contingency Theory. Dalam ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 34 No. 1, March 2002 32-56:35
- ⁷ <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap12.html>.
- ⁸ <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap12.html>.
- ⁹ Berdasarkan data dari kuesioner.
- ¹⁰ Berdasarkan hasil penelitian *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal* (The Asia Foundations, 2003: 14), fakta ini merupakan gambaran umum yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia.
- ¹¹ Harian Umum Pikiran rakyat 30/10/02.
- ¹² Ulber Silalahi. 1995. Kepercayaan Sebagai Modal Sosial Organisasional. Peper disampaikan pada Orasio Dies Ke-55 Universitas Katolik Parahyangan Bandung.
- ¹³ Beberapa efektif media mengerjakan pekerjaan ini, menurut Azfar dkk (1999:14) tergantung pada “*the degree to which they are independent, hence free from control and the threat of retaliation by government and other powerful stakeholders. Media independence needs to be reflected both in ownership and management. In many countries, the government is the largest media owner, which greatly undermines the independence of the media. Also, the media are sometimes part of the political patronage system, which means that editors and journalists are selected not based on merit but on political grounds. The independence of the media is particularly problematic in developing countries, where there is often very little advertising money to support the media. As a consequence, the media in these countries are often underfunded and dependent on government funding*”
- ¹⁴ <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap03.html>.
- ¹⁵ http://www.um.dk/Publikationer/Danida/English/DanishDevelopmentCooperation/Den-marksDevelopmentPolicyAnalysis/07_09.asp.

Bab 9

Responsivitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Salah satu tujuan dari desentralisasi (dan otonomi daerah) dan demokratisasi adalah meningkatkan responsivitas publik terhadap kebutuhan dan preferensi warga lokal. Responsivitas publik dalam konteks lokal menunjuk pada kemampuan birokrat lokal untuk merespon secara cepat kebutuhan dan tuntutan dari warga lokal untuk kemudian secara tepat memenuhinya. Responsivitas yang dimaksud ialah responsivitas pelayanan publik (*public service responsiveness*). Satu tujuan dari desentralisasi adalah memperbaiki dan meningkatkan responsivitas birokrat daerah terhadap kebutuhan warga (Osborne & Gaebler. 1996; OECD. 1987; Denhardt & Grubbs. 1999; Rohdewold. 1995; Smith. 1985). Desentralisasi, otonomisasi dan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan bermanfaat untuk mewujudkan *local responsiveness* terutama dalam pemberian layanan publik. Terjadi peningkatan responsivitas pemerintah daerah terhadap kebutuhan dan tuntutan komunitas daerah (Smith. 1985: 18) karena pemerintah daerah mengetahui lebih banyak tentang berbagai permasalahan yang dihadapi oleh warganya sementara kepada daerah diberikan otoritas. Melalui desentralisasi dan otonomi daerah, birokrasi daerah memiliki otoritas untuk merumuskan berbagai pelayanan publik yang tepat yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan komunitas daerah setempat.

Tingkat Responsivitas Pelayanan Publik

Dalam pelayanan publik, para praktisi (*practitioners*) dan para akademisi (*academics*) setuju bahwa ada satu kebutuhan bagi administrasi publik untuk menjadi responsif kepada publik (Alkadry. 2003: 184). Sebab,

Responsiveness is a key aspect of the quality of public services, reflecting the extent to which services are designed around the needs of the individual. It relies upon organisations having mechanisms in place for people, particularly users of services, to communicate with service providers and to be heard so that their ideas can go into the redesign of more tailored services (http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/indicator/PSresponsiveness).

Akan tetapi para para akademisi dan praktisioner juga mempertanyakan sejauhmana responsivitas birokrasi daerah sebagai agensi publik daerah dalam memberikan pelayanan publik secara akurat merefleksikan preferensi-preferensi warga dan kelompok kepentingan sebagai prinsipal. Hal itu penting karena warga secara reguler, jika tidak setiap hari, melakukan kontak dengan “*street-level bureaucrats*”, seperti halnya polisi, dinas-dinas pemerintahan, pegawai pos dan pekerja sosial. Seperti diketahui bahwa “*street-level bureaucrats*” sering melakukan diskresi yang berarti pada poin dari pemberian layanan secara langsung (*direct service delivery*). Jika “*street-level bureaucrats*” sebagai agensi secara akurat merefleksikan preferensi-preferensi warga sebagai prinsipal, itu berarti bahwa birokrat telah menunjukkan responsivitas (atau daya tanggap) terhadap kepentingan publik.

Responsivitas birokrasi terhadap kepentingan publik telah menjadi tuntutan dalam desentralisasi dan demokrasi (Smith. 1998) dan bahkan telah digunakan menjadi salah satu indikator dari produk pelayanan publik (Levine. 1990; Dwiyanto. 2002; Kumorotomo. 2000). Tuntutan warga akan responsivitas birokrasi di era otonomi daerah pasca orde baru juga cenderung menjadi semakin meningkat. Warga berharap agar birokrat pelayan publik (*public servant bureaucrat*) menjadi lebih

responsif dalam pemberian pelayanan publik bukan hanya kepada kelompok mayoritas dan kuat melainkan juga kepada kelompok minoritas dan lemah dan terpinggirkan atau termarginalisasi. Secara khusus, pelaku usaha di daerah menuntut agar unit birokrasi menjadi lebih responsif dalam pelayanan ijin usaha.

Akan tetapi yang dirasakan oleh pelaku usaha ialah bahwa responsivitas pemberi layanan publik secara umum masih lamban. Tingkat responsivitas birokrat Pemerintah Kota Bandung dalam pelayanan ijin usaha, misalnya, memiliki bobot skor 2,9 (dari bobot skor 1 hingga 5)¹. Bobot skor ini menunjukkan tendensi tingkat responsivitas birokrasi Pemerintah Kota Bandung berada menuju kategori “cukup”. Jika birokrasi pemerintah Kota/Kabupaten baru menunjukkan kategori ini mengindikasikan pemerintah kota/kabupaten baru cukup responsif terhadap keluhan dari masyarakat pengguna jasa. Padahal tujuan utama pelayanan publik adalah untuk responsif memenuhi kebutuhan dan keinginan warga pengguna untuk memperoleh layanan yang diinginkan dan memuaskan. Pelayanan yang memuaskan dapat diwujudkan antara lain bila birokrat lebih responsif dalam memberikan layanan publik. Birokrat yang responsif ialah birokrat yang cepat tanggap dan tepat tanggap terhadap kepentingan, kebutuhan dan keluhan publik.

Hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (Dwiyanto, *dkk.* 2002: 246-249) pada awal implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan juga menunjukkan rendah kemampuan birokrasi dalam menanggapi keluhan dari masyarakat pengguna jasa. Banyaknya keluhan dari pengguna jasa terhadap penyelenggaraan pelayanan publik menunjukkan rendah responsivitas birokrasi pemberi layanan publik. Orientasi pada peraturan masih sangat kuat dan cenderung menempatkan peraturan dan prosedur pelayanan sebagai panglima yang harus ditaati terlepas dari situasi pelayanan yang dihadapinya. Keberanian mengkritisi prosedur pelayanan yang ada bahkan di tingkat pimpinan masih amat rendah. Akibatnya, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan amat sulit dikembangkan dan pelayanan publik menjadi sesuatu yang amat rutin, sedangkan aspirasi

dan kebutuhan pelayanan masyarakat sangat dinamis dan berubah dengan amat cepat. Ini tentu saja menjadi salah satu faktor yang mendorong ketidakpuasan para pengguna jasa terhadap pelayanan publik. Kemudian, dari suatu hasil survei yang dilakukan pada tahun 2004 menunjukkan 55% aparatur birokrasi melakukan tindakan pembiaran atas keluhan masyarakat pengguna pelayanan sehingga memberikan citra buruk terhadap organisasi publik².

Rendah responsivitas birokrasi diindikasikan oleh banyaknya keluhan dari pengguna jasa terhadap penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto, dkk. 2002: 246). Ini terjadi karena birokrat pelayan ijin usaha bukan saja lamban merespon preferensi dan keluhan para pelaku usaha tetapi juga solusi yang diambil sebagai respon atas masalah-masalah pelayanan ijin usaha lebih banyak mengecewakan dari pada menguntungkan atau memuaskan pelaku usaha. Itu terjadi karena birokrat pemberi layanan ijin usaha di tidak mampu mengidentifikasi dan mengakomodasi kebutuhan dan keinginan pelaku usaha dan tidak memberikan pelayanan memuaskan sesuai dengan harapan. Alasan lain ialah belum tersedianya saluran otoritas hirarkis yang menghubungkan pembuat kebijakan dengan mereka yang memberi layanan publik. Ini merupakan dilema dari tradisi administratif dari Wilsonian, seperti ditulis oleh Kettl: *“How can we secure efficient and responsive public administration when there is no chain of hierarchical authority linking policymakers with those who deliver public service”* (Kettl. 2002: 54).

Jadi, wajar jika birokrat dan administrator publik sering dikritik sebagai kurang responsif (*unresponsive*) kepada kepentingan atau keinginan warga (*common citizen*), sementara secara berlebihan responsif kepada kepentingan pribadi (*overly responsive to special interests*) (Denhardt & Grubbs. 1999). Arogansi birokrasi dalam memberi pelayanan kepada warga serta protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat atas pelayanan publik, baik yang disampaikan kepada eksekutif, legislatif atau instansi terkait merupakan indikasi dari ketakresponsifan birokrasi terhadap kebutuhan masyarakat atau ketidaksesuaian (*discrepancy*) antara isi dan kualitas pelayanan yang diberikan dan harapan masyarakat. Dalam perspektif administrasi publik

demokratis, pemerintah daerah memainkan peran penting untuk secara mandiri dan responsif memberikan pelayanan publik kepada dan sesuai dengan kebutuhan komunitasnya (Hentic & Bernier. 1999: 202). Epstein (1984: 11) berpendapat bahwa “*local government exist provide services that are responsive to public needs*”. Victor G. Hilliard dan Norman D. Kemp menulis tentang pelayanan publik responsif (*responsive public service*) sebagai berikut:

Therefore it is essential that the public service is not administered on the basis of surmise. Every essential public service provided or rendered must be based on the actual needs of the inhabitants ... for responsiveness and accessibility enhancer as a function of local government; such responsiveness is also applicable to the other two spheres of government). In other words, the government must ensure that it does not provide superfluous or unwanted (luxury) services because this could result in wastage and/or non-payment. Thus continuous consultation with the inhabitants (i.e. the service-recipients) is essential to demonstrate goodwill and responsiveness. In fact, ..., encourages citizen participation in policy-making so that there is constant liaison or interaction between the public and the policy-makers. There is nothing that will harm the credibility of a government quicker than the lack of consultation with the public and unresponsiveness or insensitivity to their needs. Apathy is image-damaging. However, consultation with the citizens is essential not only to ascertain their real needs and justified expectations, but also to ensure that the inhabitants can afford the services The affordability of essential public services, particularly in developing countries ..., is a crucial aspect in the service-provision equation (Hilliard & Kemp. 1999: 365).

Bahwa birokrasi pemerintah Indonesia menunjukkan responsivitas rendah juga dikemukakan dalam laporan *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd* (PERC) berjudul *Asian Intelligence*³, satu lembaga konsultan kawasan, yang dipublikasikan pada bulan April tahun 2000. Dalam laporan ini dikemukakan bahwa posisi Indonesia dalam merespon

kepentingan publik khususnya kepentingan pelaku usaha relatif rendah. Lembaga ini menilai bahwa Indonesia merupakan negara kedua di Asia setelah Cina yang paling tidak responsif terhadap keluhan para investor. Survei yang dilakukan terhadap 12 negara di Asia pada kuartal pertama tahun 2000 memaknai 500 lebih ekspatriat yang bekerja di Asia sebagai responden. Dari survei disimpulkan ada kesenjangan (*gap*) antara langkah-langkah yang ditempuh pemerintah untuk membantu investor dengan pelaksanaannya. Selanjutnya dikemukakan bahwa meskipun suatu negara mungkin memiliki saluran yang bagus di mana para investor asing bisa menyampaikan keluhannya, tak berarti ia responsif menanggapi keluhan-keluhan tersebut begitu mereka mendengarnya. Kalaupun investor asing bisa mendapatkan akses ke para pejabat tinggi pemerintah, pejabat dimaksud pun biasanya hanya memiliki tingkat keefektifan terbatas untuk membuat birokrasi bisa menyingkirkan perang kepentingan antar mereka sendiri. Adapun pemerintah yang dianggap memiliki tingkat responsivitas terhadap keluhan, Singapura dinilai yang terbaik, disusul Hongkong, Taiwan, Malaysia, Jepang, Thailand, Filipina, Korsel, Vietnam, India, dan baru Indonesia serta Cina.

Sesungguhnya, kebijakan desentralisasi dan demokrasi dapat membuat pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan warga sehingga dimungkinkan untuk menjadi lebih responsif dalam memberikan pelayanan publik kepada warga. Desentralisasi demokratis mendekatkan hubungan birokrasi dan warga dalam pelayanan publik, membuat pemerintah terbuka kepada warga (*closer to people*) dan membantu memberi pelayanan terbaik kepada warga sebagai kelompok klien (Smith. 1985: 4-5; Haque. 1999: 309). Itu sebabnya untuk memperbaiki dan meningkatkan ketanggapan birokrat daerah dalam pelayanan publik maka kecenderungan global di banyak negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia, ialah menerapkan kebijakan desentralisasi (Smith. 1985; Esman. 1985; Cheema & Rondinelli. 1983; Osborne & Gaebler. 1992). Kim (1997: 8) berpendapat bahwa satu nilai penting dari desentralisasi untuk pemerintahan daerah adalah “*increased focus on responsiveness to citizens*”. Meskipun demikian Andrews dan Shah mengakui bahwa desentralisasi dan otonomi daerah tidak selalu atau

otomatis membuat pemerintah daerah menjadi lebih responsif. Literatur dan pengalaman praktek memperlihatkan bahwa tidak semua pemerintah daerah responsif kepada konstituen mereka (Andrew & Shah. 2005:72). Tentang hal ini, Andrew & Shah menulis:

The literature shows that local-level responsiveness is eroded by a high level of political influence from the central government on the decisions of the local government about service provision. ... that higher-level government political and administrative appointments created a hierarchical structure in Bangalore that made local governments more responsive to central and regional government demands that they were to the needs of local constituents. ...the Kumasi local government was not very accountable or responsive to its own citizens. ..that the “influence of links with higher levels of government on local governments” seriously impedes the responsiveness of local entities. In terms of such studies, it is apparent that local-level responsiveness is enhanced where politicians and administrators are appointed locally, and political representativeness are required to involve citizens in allocation decisions and implementation monitoring activities.. (Andrew & Shah. 2005:72-73).

Sementara itu menurut Dwiyanto dkk (2003:248), rendah responsivitas pelayanan publik karena rendah kemampuan pejabat dan aparatur birokrasi untuk menggunakan diskresi yang dimilikinya untuk membuat pelayanan publik menjadi responsif. Sebab menurut Dwiyanto dkk:

Orientasi pada peraturan masih sangat kuat dan cenderung menempatkan peraturan dan prosedur pelayanan sebagai panglima yang harus ditaati terlepas dari situasi pelayanan yang dihadapinya. Keberanian mengkritisi prosedur pelayanan yang ada bahkan di tingkat pimpinan masih amat rendah. Akibatnya, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan amat sulit dikembangkan dan pelayanan publik menjadi sesuatu yang amat rutin, sedangkan aspirasi dan

kebutuhan pelayanan masyarakat sangat dinamis dan berubah dengan amat cepat. Ini tentu saja menjadi salah satu faktor yang mendorong ketidakpuasan para pengguna jasa terhadap pelayanan publik (Dwiyanto, dkk, 2003: 248-249).

Oleh karena itu tanggung jawab publik yang dimiliki oleh birokrasi daerah masih rendah karena menggunakan pendekatan yang cenderung menempatkan birokrasi sebagai regulator. Dari perspektif ini tanggung jawab publik dari birokrasi hanya melihat sebatas kesesuaian antara wewenang atau amanah dengan aturan formal yang diterapkan. Dan kesesuaian antara wewenang dengan aturan formal yang diterapkan, birokrasi publik menggunakan standar kepentingan birokrasi, bukan berdasarkan standar kepentingan publik atau bertindak menggunakan standar nilai atau norma sepihak, dua pihak antara birokrasi dan warga. Oleh karena itu responsibilitas birokrasi daerah memperlihatkan *responsible to*, belum *responsible for*.

Rendah tingkat responsivitas pelayanan izin usaha dapat terjadi karena ketika pelaku usaha mengurus izin usaha tidak tepat sasaran. Ketika mengurus izin usaha, pelaku usaha tidak terlebih dahulu mengoreksi apakah yang ditanya betul-betul orang atau pegawai yang berkepentingan melakukan pelayanan atau bukan. Kadang-kadang tidak, sebab jangan karena orang itu berbaju dinas coklat lantas dianggap sebagai aparat yang berkepentingan memberi pelayanan izin usaha⁴. Oleh karena tidak tepat sasaran maka akan sulit dan mungkin menjadi lama bagi birokrat pemberi layanan publik untuk merespon keluhan pelaku usaha karena keluhan itu sendiri tidak sampai atau tidak ditujukan langsung kepada birokrat yang secara langsung terkait dengannya.

Meskipun demikian yang dialami oleh warga atau pelaku usaha ialah seringkali keluhan atau pengaduan dan preferensi yang disampaikan hanya sekedar ditampung tanpa tindak lanjut. Itu menjadi sebab mengapa warga atau pelaku usaha enggan untuk menyampaikan pengaduan. Hal semacam ini juga terjadi di beberapa daerah seperti di Sumatera Barat, Yogyakarta dan Sulawesi Selatan dimana sikap aparat birokrasi pemberi layanan publik dalam menghadapi keluhan pengguna jasa hanya

ditampung, dijanjikan untuk diselesaikan dan yang paling sering adalah petugas melempar tanggung jawab kepada petugas lain (Dwiyanto, *dkk.* 2002:62). Lagi pula birokrat sering memberi solusi yang tidak memuaskan atas keluhan yang disampaikan oleh pelaku usaha. Sebagai contoh, birokrat langsung menolak atau membatalkan pelayanan bilamana berkas dokumen pengguna jasa tidak lengkap atau tidak sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dan untuk itu pelaku usaha harus mengulang kembali dari awal. Padahal penolakan pelayanan tersebut sebenarnya dalam banyak kasus tidak menyangkut substansi pelayanan yang dipersoalkan, melainkan lebih cenderung karena gagalnya misi pemberian informasi secara akurat kepada masyarakat pengguna jasa.

Diakui bahwa agak sulit bagi aparaturnya pemberi pelayanan ijin usaha untuk responsif kepada kepentingan dan preferensi masyarakat pelaku usaha selama kegiatan penyelenggaraan pelayanan ijin dilakukan oleh banyak “tangan”⁵. Dalam penyelesaian pekerjaan yang dilakukan oleh banyak “tangan”, apalagi jika hubungan kerja memperlihatkan hubungan sekuensial, maka proses penyelesaian ijin usaha akan memakan banyak waktu. Selama penyelenggaraan pemberian pelayanan ijin usaha dilakukan oleh banyak “tangan” akan menyulitkan birokrasi pemberi layanan publik untuk merespon secara cepat dan tepat kepentingan pelaku usaha karena solusi tidak dilakukan secara simultan. Amdal (analisis mengenai dampak lingkungan) yang proses penyelesaiannya kira-kira enam bulan menjadi salah satu penyebab keterlambatan penyelesaian ijin usaha. Sebelum ada amdal maka ijin tidak diproses karena melanggar peraturan. Ini berarti keterlambatan pada satu sekuen dari seluruh sekuen proses ijin akan memperlambat atau menghambat pemberian ijin usaha kepada pelaku usaha.

Pengaruh kultur dan struktur birokrasi yang paternalistik-sentralistik turut memberikan andil yang besar terhadap lemahnya responsivitas aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik (Dwiyanto, *dkk.* 2002:65). Jika demikian maka keterlambatan reformasi administrasi (reformasi kultur dan struktur) menjadi sebab dari rendahnya responsivitas pelayanan publik. Di samping itu perlu dilakukan reregulasi

agar proses penyelesaian ijin usaha dapat menjadi sinkron. Reformasi administrasi khususnya struktur birokrasi penting karena formalisasi yang tinggi pada birokrasi membuat tanggapan terhadap kondisi yang berubah menjadi sukar (Robbins. 1994:346).

Menurut Kumorotomo (2005:7), ada beberapa hal yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan mengapa selama ini pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat sehingga kurang mendapat dukungan secara luas. Pertama, para birokrat kebanyakan masih berorientasi kepada kekuasaan dan bukannya kepentingan publik atau pelayanan publik secara umum. Sebagian besar pejabat atau birokrat itu selama ini menempatkan dirinya dalam posisi sebagai penguasa dan masih sangat terbatas pejabat yang menyadari peranannya sebagai pelayan publik (*public servant*) atau penyedia layanan kepada masyarakat (*public service provider*). Budaya paternalistik seringkali juga mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan publik. Budaya semacam ini mengakibatkan kecenderungan untuk memberikan keistimewaan kepada para elit birokrat atau orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan mereka termasuk hubungan saling menguntungkan secara ekonomis. Kedua, terdapat kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan pemberi/penyedia layanan publik dan apa yang benar-benar diharapkan oleh warga sebagai penerima/ pengguna layanan publik.

Rendah responsivitas pelayanan ijin usaha menurut Osborne dan Plastrik (2000:175) juga dapat disebabkan birokrat tidak memiliki kompetensi penting: kemampuan untuk mendengar pelanggannya atau untuk memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*). Sebagai contoh, belum dilaksanakan secara berkelanjutan *focus groups* dan *periodic surveys* sebagai cara penting untuk merespon preferensi pelaku usaha. Survei pelanggan untuk mengetahui kepuasan pelaku usaha atas pelayanan ijin usaha belum dilakukan oleh beberapa Pemerintah Kabupaten/Kota, kecuali hanya menyediakan Kotak Saran yang ada di Kantor Pelayanan Satu Atap. Tetapi apa hasil dari Kotak Saran itu sering tidak sampai kepada dinas terkait seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan

sehingga dinas terkait tidak mengetahui apa keluhan pelaku usaha atas pelayanan ijin usaha yang dialami oleh pelaku usaha.

Ini berarti bahwa “Kotak Saran” sebagai saluran atau mekanisme “voice” bagi pelaku usaha menjadi tidak berfungsi. *Public meetings* memang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini Dinas Perindustrian dan Perdagangan untuk merespon preferensi dunia usaha ketika merancang aturan ijin⁶. Tetapi cara ini diakui belum efektif digunakan untuk mengidentifikasi, menilai, mengakomodasi dan memuaskan kebutuhan dan kepentingan publik⁷. Bahkan dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MenPAN Nomor 63 Tahun 2004 telah mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat. Tetapi keputusan ini belum diimplementasikan oleh birokrat pelayan ijin usaha di Kota Bandung secara berkala.

Di era pasca orde baru, hakekat demokrasi administrasi sebagai “*public administration for the citizens*” adalah tindakan-tindakan administrasi publik yang sesuai dengan preferensi warga belum terpenuhi (Hobolt & Klemmensen. 2004:2). Dengan kata lain, tindakan-tindakan administrasi publik yang sesuai dengan preferensi warga belum terpenuhi. Hakekat dari “*public administration for the public/citizens*” seperti administrator berorientasi warga: memenuhi kebutuhan warga, bukan birokrasi (Osborne dan Gaebler. 1996) dan pemerintah ada untuk melayani warga (Denhard dan Denhard. 2003) masih menjadi wacana politik administrasi pada era pasca orde baru. Bahkan di era pasca orde baru, keinginan dari administrator publik untuk menjadi responsif kepada kepentingan dan keinginan atau kebutuhan warga masih rendah. Sangat jelas terlihat ketidakmampuan dan ketidakinginan administrator atau birokrasi untuk menampung aspirasi dan tuntutan warga dan menyalurkannya kepada pihak yang bertanggung jawab dalam pembuatan keputusan masih cukup rendah. Juga ketidakmampuan atau ketidaktepatan birokrasi pelayan publik untuk menterjemahkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi dan tuntutan warga. Ketidakmauan dan ketidakmampuan birokrasi menampung dan menyalurkan aspirasi dan tuntutan pelaku usaha dan menterjemahkan kebijakan pelayanan ijin

usaha kepada pelaku usaha sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang berlaku akan berdampak kepada kesulitan dan kesenjangan kerjasama antara birokrat publik dengan pelaku usaha.

Kenginan dari para administrator (*the willingness of administrators*) untuk menjadi responsif menurut Alkadry “*is constrained by their inability to take action on one hand and their unwillingness to do so on the other. Inability results from lack of empowerment, whereas unwillingness results from a “bureaucratic experience”—a condition of working in bureaucratic organizations* (Alkadry. 2003: 184). Hambatan responsivitas administrator publik juga dapat timbul karena:

1. Birokrasi tidak mempunyai tujuan dan misi yang jelas, sehingga tidak mampu memahami aspirasi masyarakat yang dilayaninya.
2. Struktur organisasi dan kekuasaan berorientasi pengaturan dan distribusi, tidak berorientasi pelayanan.
3. Tidak jelasnya tanggung jawab dan wewenang lini tercermin dalam kinerja birokrasi.
4. Sentralisasi kekuasaan yang membuat keputusan berada di puncak kekuasaan sehingga terlalu jauh dan lama suatu aspirasi masyarakat untuk sampai ke atas dan balik kembali sebagai suatu kebijakan.
5. Budaya formalisme dan simbolisme dalam masyarakat sehingga semua permasalahan tidak ditangani secara riil dan proporsional, tetapi cukup dengan semboyan dan pernyataan tekad (Abidin. 2006:46).

Agar birokrasi yang responsif berubah dari wacana menjadi realita, maka birokrasi publik harus dibaharui dengan prioritas diberikan kepada kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya manusia. Kelembagaan dibuat lebih desentralistis dengan mengutamakan desentralisasi administratif; ketatalaksanaan tidak berbelit-belit tetapi mudah dan cepat melayani dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat; dan akhirnya sumberdaya manusia harus dilakukan secara objektif dan ilmiah baik pengadaan, seleksi, penempatan dan pengembangan serta imbalan dan hukuman. Tidak kalah pentingnya adalah memberi kekuasaan kepada administrator lini. Menurut Fesler dan Kettl, “*More responsive public services required giving more power to government officials on the front*

lines to make decisions” (Fesler & Kettl. 1996:83). Menurut Fesler & Kettl,

Employing continuous improvement strategies⁸ by distributing more power within government bureaucracies to lower-level officials. Too much power for too long, governments officials came to believe, rested in the hands of top officials (Fesler & Kettl. 1996:83).

Sistem pelayanan publik sangat birokratis, formalisme dan berbelit-belit sebagaimana ditempatkan dalam sistem sentralisasi menjadi penyebab rendah responsivitas. Dalam hal ini sistem pelayanan birokrasi masih menerapkan dasar aturan formal secara kaku, bukan menggunakan desain pelayanan berdasarkan kepentingan pengguna jasa. Pelayanan birokrasi masih terkesan menerapkan manajemen pelayanan yang semata-mata hanya berdasarkan pada pendekatan formalistik, bukannya mencoba untuk menerapkan pelayanan secara kontekstual berdasarkan perkembangan aspirasi pengguna jasa. (Dwiyanto, *dkk.* 2002:65). Kondisi ini semakin memperkuat kecenderungan status birokrat memposisikan diri sebagai penguasa ketika berhadapan dengan masyarakat sebagai orang yang dilayani. Birokrat menganggap dirinya paling tahu tentang pelayanan publik sementara masyarakat pengguna jasa menganggap aparat birokrasi sebagai pihak yang paling tahu dan paling berkepentingan serta memiliki otoritas. Oleh karena itu apapun yang dilakukan oleh aparat dianggap wajar dan harus diterima sehingga implikasinya pelayanan publik menjadi tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasanya (Dwiyanto, *dkk.* 2002:87).

Ada dua faktor yang memengaruhi proses dan kualitas dari respon birokrasi yaitu faktor internal pemerintah (sebagai contoh: sumberdaya, beban kerja, dan keputusan masa lalu) dan karakteristik dari kontak (sebagai contoh: cakupan dari permintaan mereka dan kepelikan dari komplain mereka) (Balla. 2000: 165). Salah satu konklusi fundamental dari studi-studi sebelumnya ialah bahwa faktor organisasional daripada politik adalah faktor utama yang menentukan responsivitas publik. Ketika menjelaskan pengaruh karakteristik organisasional dan politik terhadap responsivitas, Balla (2000:186) menyimpulkan bahwa beban

kerja (karakteristik organisasional) memengaruhi jangkauan dan kecepatan dari responnya ke kontak yang diinisiasi legislator, kelompok dan warga. Demikian juga konsiderasi politik seperti halnya cakupan kontak dan identitas kontaktor adalah juga faktor penting yang menentukan responsivitas.

Salah satu sebab mengapa tingkat responsivitas publik rendah adalah karena umumnya birokrasi dan pejabatnya, baik di pusat dan di daerah, lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan publik maka akibatnya sikap dan perilaku birokrasi dalam pemberian layanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Budaya paternalistik yang berkembang dominan mewarnai birokrasi membuat elit politik dan birokrasi, dan atau yang dekat dengan mereka, seringkali memperoleh perlakuan istimewa dalam pemberian layanan. Hal ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik. Mereka juga belum memainkan perannya sebagai representatif publik secara langsung melainkan cenderung berperan sebagai representasi dan instrumen pemerintah.

Aparatur birokrasi lebih memperlihatkan perannya sebagai representatif publik secara tidak langsung (*indirectly*) seperti dalam administrasi birokratis atau demokrasi representatif dalam pemerintahan orde baru. Akibatnya, birokrasi tidak menempatkan kepentingan warga sebagai sentral melainkan amat marjinal dalam proses pembuatan kebijakan publik. Kepentingan penguasa cenderung menjadi sentral dari tiap perilaku birokrasi publik. Kepentingan penguasa selalu menjadi kriteria yang dominan sementara kepentingan publik tergusur dan marginal. Oleh karena birokrasi menempatkan dirinya sebagai alat pemerintah daripada masyarakat maka kepentingan pemerintah itu sendiri menjadi sentral dari kehidupan dan perilaku birokrasi. Jadi, orientasi kepada kekuasaan membuat birokrasi menjadi semakin tidak responsif dan tidak sensitif terhadap kepentingan masyarakatnya (Dwiyanto *dkk.* 2002:2-3).

Jika birokrat pemberi layanan publik dan izin usaha Pemerintah Kabupaten/Kota menempatkan dirinya sebagai representasi dari warga

maka akan tinggi tingkat responsivitas publik terhadap preferensi warga yang mereka wakili. Dalam pelayanan publik akan lebih menunjukkan “*responding to the public’s wishes*” daripada “*responding to the interests of the state*”. Jika mereka hanya sebagai representatif publik secara tidak langsung (pandangan tradisional) maka birokrasi hanya merespon secara tidak langsung keinginan publik melalui keinginan dari pejabat-pejabat terpilih yang menginterpretasi keinginan publik. Ini berarti birokrasi tidak bebas mengidentifikasi, menilai, mengakomodasi dan memuaskan keinginan publik. Responsivitas publik sebagai “*responding to the interests of the state*” jelas akan mengabaikan aspirasi dan kepentingan publik tetapi sebaliknya akan memberikan perlakuan istimewa atas kepentingan elit politik dan birokrasi dan atau kelompok kepentingan yang dekat dengan mereka. Bagaimanapun responsivitas publik menjadi berbeda tergantung pada kedekatannya dengan elit politik, birokrasi dan kelompok kepentingan dan karena itu terjadi perlakuan yang tidak wajar. Penelitian Balla menunjukkan bahwa birokrasi lebih responsif kepada kontak yang diinisiasi oleh legislator daripada ke kontak yang diinisiasi oleh kelompok dan warga. Dengan kata lain, legislator lebih mungkin daripada warga untuk menerima respon yang cepat dari birokrasi publik (Balla. 2000: 179).

Dwiyanto (2000:10) mengemukakan tiga faktor utama terjadinya perilaku tidak adil dalam merespon kepentingan warga dalam pemberian pelayanan publik, yaitu faktor struktural, faktor kultural, faktor ekonomi.

Faktor struktural berkaitan dengan sistem paternalisme dalam birokrasi. Paternalisme birokrasi menempatkan atasan sebagai sentral dan bapak yang harus didahulukan. Orientasi pelayanan publik dalam birokrasi paternalistik ditujukan kepada kepentingan atasan karena atasan dianggap memiliki kekuasaan memberi perlindungan dan pekerjaan kepada bawahan sementara pelayanan kepada masyarakat menjadi dinomorduakan. Tetapi karena pelayanan menjadi monopoli birokrasi dan tidak ada alternatif lain maka masyarakat pengguna jasa menjadi pasrah atas pelayanan yang diterimanya.

Faktor kultural menekankan ada ikatan emosional untuk mengutamakan lingkungan terdekat. Telah membudaya dalam sikap dan perilaku birokrat untuk memperhatikan dan mendahulukan kerabat dan lingkungan terdekatnya. Mengabaikan sikap dan perilaku mendahulukan kerabat terdekat dianggap sebagai pengingkaran kewajiban kultural.

Faktor ekonomi menunjukkan birokrat pemberi layanan publik mencari alternatif sumber penghasilan tambahan. Sumber terdekat ialah memanfaatkan tugasnya sebagai pemberi pelayanan publik dengan meminta imbalan jasa. Dengan imbalan jasa yang dia terima ia akan memberi pelayanan yang cepat kepada pengguna jasa. Jadi ada uang ada pelayanan berkualitas. Semestinya, ada pelayanan berkualitas baru ada uang. Pada sisi masyarakat menganggap bahwa pemberian uang “tahu sama tahu” atau biaya ekstra ini sebagai sesuatu yang wajar atas prinsip hubungan timbalbalik yang saling menguntungkan. Sekalipun ada pihak yang mengatakan ini sebagai indikasi masih berkembangnya “budaya upeti”, tetapi dalam banyak hal ini diartikan oleh birokrat dan masyarakat sebagai “ucapan terimakasih” dalam sistem pelayanan publik.

Tiga faktor ini pada hakekatnya akan menentukan tingkat responsivitas pelayanan publik dan sekaligus menimbulkan diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik. Tingkat responsivitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditentukan oleh kedekatan dan pemberian uang ekstra. Sebab apabila pengguna jasa tidak memberikan imbalan dalam bentuk uang ekstra terlebih dahulu, maka birokrat pemberi layanan publik biasanya bekerja terkesan ogah-ogahan atau seenaknya sendiri. Sebaliknya, semakin besar imbalan yang diberikan masyarakat pengguna jasa akan semakin memacu motivasi kerja aparat dalam melayani masyarakat pengguna jasa tersebut secara cepat dan tepat (Dwiyanto, *dkk.* 2002:77).

Pada dasarnya kemunculan praktek pemberian uang ekstra pelayanan dipengaruhi oleh adanya kesamaan motivasi secara ekonomis antara pemberi layanan dan penerima layanan. Birokrat menerima imbalan lebih berupa uang ekstra untuk memberi pelayanan yang memuaskan, sebaliknya masyarakat memberi imbalan lebih berupa uang ekstra untuk mendapatkan pelayanan yang memuaskan. Jadi, dalam perspektif

masyarakat pengguna jasa, pemberian biaya pelayanan ekstra kepada aparat birokrasi justru dapat menjadikan pelayanan menjadi efisien. Pemberian biaya ekstra berarti masyarakat pengguna jasa akan mendapatkan kepastian tentang waktu penyelesaian pelayanan dan lebih cepat dari biasanya. Ada dua sifat pemberian uang ekstra kepada aparatur birokrasi pemberi layanan publik. Pertama, diminta oleh instansi atau aparatur birokrasi yang bersangkutan, dan kedua pemberian secara sukarela. Dari 15 dinas penyedia pelayanan publik di Kota Bandung yang diteliti semuanya cenderung meminta uang ekstra atau konsumennya harus mengeluarkan uang ekstra karena diminta (Suhirman & Apriani, 2002:30-31).

Revitalisasi Responsivitas Publik

Responsivitas adalah satu aspek kunci dari kualitas dari layanan publik. Oleh karena itu revitalisasi responsivitas pelayanan publik harus dilakukan agar sesuai dengan harapan publik. Revitalisasi responsivitas publik dapat dilakukan dengan meningkatkan kemauan dan kemampuan organisasi dan aparatur pemberi layanan publik baik dalam mengenali kebutuhan warga dan merespon secara cepat dan tepat kebutuhan tersebut maupun mengakomodasi dalam kebijakan pemberian pelayanan publik. Sensivitas atau kepekaan atas kebutuhan warga ketika memberi layanan sangat dituntut dimiliki oleh setiap birokrat pemberi layanan publik. Jika birokrasi mampu mengenali kebutuhan warga dan mau memenuhi kebutuhan tersebut maka gap antara kebutuhan warga dan apa yang dipenuhi oleh pemerintah tereliminasi. Mengetahui apa yang penting bagi warga adalah penting untuk memberi respons yang tepat. Pemerintah dapat mengetahui apa yang penting bagi warga jika mereka secara agresif menempatkan diri mereka dalam kehidupan warga dan mencoba untuk memikirkan seperti warga dan mengantisipasi kebutuhan-kebutuhan warga. Mereka menemukan cara untuk menanyakan warga apa yang baik, apa yang mereka dapat kerjakan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan warga lebih baik.

Dengan kata lain, birokrat pemerintah yang responsif selalu mencari cara bagaimana untuk menyenangkan atau memuaskan warganya, bukan menyenangkan konstituen atau kelompok kepentingan apalagi jika bersifat arogan dalam menjalankan tugasnya khususnya ketika memberikan pelayanan kepada warga. Kemampuan dan kemauan dari sistem administrasi publik merespon secara cepat dan tepat preferensi warga adalah sentral untuk teori dan praktek administrasi publik demokratis. *Focus groups*, *periodic surveys*, dan *individual meetings* dengan warga adalah cara penting untuk menemukan apa yang dibutuhkan oleh warga.

Cara yang dapat digunakan dan disarankan oleh beberapa pakar manajemen seperti Peters dan Waterman, Drucker dan Deming, ialah pentingnya mendengarkan pelanggan atau pengguna. Untuk mendengarkan pelanggan atau pengguna maka pemberi layanan harus mendekati diri dengan pelanggan (Osborne & Gaebler. 1996; Subarsono. 2005). Dengan kata lain, jika ingin meningkatkan responsivitas pelayanan publik termasuk pelayanan ijin usaha, ada kompetensi penting yang harus dimiliki oleh setiap organisasi yang menggunakan strategi pelanggan: kemampuan untuk mendengar pelanggannya (Osborne dan Platrik. 2000:175). Beberapa cara penting untuk mendengarkan suara pelanggan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*) antara lain adalah survei pelanggan, tindak lanjut pelanggan, survei komunitas, kontak pelanggan, laporan kontak pelanggan, dewan pelanggan, kelompok fokus, wawancara pelanggan, pelatihan pelayanan pelanggan (Osborne dan Gaebler. 1996:177-179).

Merespon kebutuhan publik akan mudah dilaksanakan jika birokrat pemberi layanan publik mendekati diri kepada pelanggan dan sekaligus menempatkan pelanggan di kursi pengemudi (Osborne & Gaebler. 1996:194, 203). Birokrat pemberi layanan publik harus menganggap penting mendengarkan secara cermat para pelanggan mereka. Satu-satunya cara terbaik untuk membuat pemberi jasa publik merespon kebutuhan pelanggan mereka adalah menempatkan sumberdaya di tangan pelanggan dan membiarkan mereka memilih. Jika

pelanggan tidak mempunyai pilihan terhadap pemberi jasa mereka tetap tergantung pada *good will* dari pemberi jasa. Para pemberi jasa berada di kursi sopir, dan pelanggan hanya bisa berharap mereka membawa ke mana pelanggan ingin pergi. Di lain pihak, kalau pelanggan yang mengendalikan sumberdaya tersebut, *mereka* bisa memilih tempat tujuan dan rutenya. Bahwa sebagian besar pelanggan tahu apa yang penting bagi dirinya (Osborne & Gaebler. 1996: 203). Dengan cara mendekati diri kepada warga untuk mendengarkan pengguna jasa maka birokrasi dapat merespon secara cepat dan tepat kebutuhan warga. jika respon cepat dan solusi yang diberikan tepat sebagai akibat birokrat dekat kepada warga dan mendengarkan kebutuhan sesungguhnya dari warga maka hal itu akan dapat merestorasi tingkat kepercayaan warga kepada pemerintah.

Agar responsivitas pelayanan publik lebih cepat dan akurat terhadap preferensi dan kebutuhan warga, agar jurang antara pelayanan publik dan harapan publik tidak melebar melainkan berhimpitan dan agar ada koneksi langsung antara apa yang publik pikirkan dan apa yang pemberi layanan publik kerjakan maka cara yang dapat dilakukan ialah masyarakat membangun opini publik (*public opinion*) yang berkualitas. Opini publik berdampak kuat terhadap pelayanan publik. Opini publik mempengaruhi pemberian pelayanan publik agar sesuai dengan harapan publik (Manza, Cook & Page. 2002; Hobolt & Klemmensen. 2004; Gilens. 2003).

Kecepatan dan kualitas responsivitas pelayanan publik ditentukan oleh kuantitas dan kualitas opini publik yang berkembang. Birokrat pemerintah atau administrator publik akan lebih merespon opini publik dominan, kecuali bahwa ada kepentingan lain ketika merespons preferensi warga. Klaim bahwa politisi, manajer negara atau sistem politik sebagai satu kesatuan adalah responif kepada opini publik benar-benar terletak pada argumen bahwa elit politik mendapat keuntungan dari mengejar kebijakan yang sesuai (atau yang kelihatan sesuai) dengan keinginan warga. Tentu saja, *office-seeker* atau *officeholder* mungkin benar-benar mencari tak lebih dari mewakili opini mayoritas, tapi sedikit analis sekarang percaya bahwa politisi berlaku setia kepada opini publik sebagai tujuan akhirnya sendiri. Meskipun demikian, politisi dan manajer

negara mungkin merasakannya menjadi ada dalam kepentingan mereka untuk meminimasi jarak antara posisi mereka sendiri dan posisi dari publik (Manza dan Lomax. 2002:18).

Walaupun orang optimis bahwa opini publik dengan apa yang publik pikirkan mempengaruhi pembuat kebijakan, juga ada beberapa analisis yang skeptis dengan mengatakan kecil alasan untuk memikirkan bahwa satu koneksi langsung ada antara apa yang dipikirkan publik dan apa yang dikerjakan oleh pembuat kebijakan dan ada juga yang berpandangan “*contingent*” *impact of public opinion* (Manza & Cook. 2002). Pandangan yang mengatakan kecil dampak (*small effects*) opini publik terhadap kebijakan publik atau pembuat kebijakan (*policymaking*) tidak responsif kepada opini publik ini mengajukan dua tipe asumsi berbeda. Yang pertama menekankan otonomi baik pejabat yang dipilih dan birokrat dari publik massa. Apabila teori dari responsivitas sering meminta beberapa versi dari model pemilih median, maka model dari ketidak-responsipan (*non-responsiveness*) memperdebatkan bahwa varietas alasan-alasan politisi bisa menyimpan dari preferensi massa tanpa ketakutan akan retribusi.

Deviasi semacam itu bisa merefleksikan pengaruh yang lebih besar dari aktifis dan aktor artikulasi kelompok kepentingan partai dan kepentingan organisasional atau disposisi kebijakan dan politik dari politisi itu sendiri, yang dapat berpengaruh kepada ketidakresponsipan. Politisi mungkin memilih untuk menyenangkan aktifis—yang menyediakan sumber uang yang penting dan pekerja yang sukarela—daripada para pemilih pada umumnya, yang mereka lakukan demi keuntungan. Politisi dan pembuat kebijakan memiliki preferensi kebijakan yang mungkin bertentangan dengan opini publik, dengan cara demikian mendorong ketidakresponsipan.

Asumsi kedua kadang-kadang berhubungan dengan yang pertama yaitu bahwa preferensi kebijakan dari sebagian besar warga adalah baik “tidak bersikap” atau lemah atau cukup bertentangan untuk mengijinksn manipulasi oleh para elite. Dalam pandangan ini “Survei opini publik menyajikan hanya ide secara kasar tentang apa yang dipikirkan oleh orang secara umum sebab hasilnya sangat sensitif

terhadap sejumlah faktor, pengumpulan pendapat bahkan bisa menimbulkan kesan dari opini publik tentang pertanyaan yang sebenarnya tak ada secara aktual.” Banyak analis juga menekankan bahwa arus informasi dari pengumpulan pendapat dan survey jarang *uni-directional* (dari publik massa ke elite politik). Pengumpulan data dan survey bisa membantu membentuk proposal kebijakan atau menyusun retorik kebijakan untuk mamaksimasi kesesuaian dengan opini publik. Opini publik yang terukur bisa menjadi hasil daripada aktivitas kebijakan dari para politisi (Manza & Lomax. 2002:23).

Akhirnya, pandangan yang mengatakan “*contingent*“ *impact of public opinion* tidak mempersoalkan apakah opini publik berpengaruh kecil atau besar terhadap pembuatan kebijakan sebagai permulaan pemahaman dampak opini publik. Lebih dari itu, pendekatan kontingensi menyelidiki berbagai institusional dan historis-komparatif dalam hubungan opini-kebijakan. Singkatnya, pandangan dari publik adalah mungkin atau mungkin tidak terjadi, tergantung pada faktor-faktor unik untuk tiap isu atau kontroversi politik (Manza & Cook. 2002:27).

Catatan

- ¹ Data diolah tahun 2006 untuk Pemerintah Kota Bandung.
- ² Manajemen Membongkar Kerangkeng Birokrasi Volume 03 No 25 Oktober 2004.
- ³ Kompas, Selasa, 18 April 2000.
- ⁴ Wawancara dengan Syafrial Yusuf, Kepala Subdinas Perdagangan Dalam Negeri Pemerintah Kota Bandung, Jumat tanggal 2 Juni 2006.
- ⁵ Wawancara dengan Cece Hidayat. *ibid*.
- ⁶ Wawancara dengan Syafrial Yusuf, *op cit*.
- ⁷ Berdasarkan kuesioner nomor 4 s/d 7.
- ⁸ Fesler & Kettl (1996: 83) mengemukakan tiga strategi reformasi administratif: *downsizing*, *reengineering* dan *continuous improvement*.

Bab 10

Akuntabilitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Akuntabilitas publik merupakan istilah yang kompleks, mudah diucapkan namun cenderung tidak mudah dilaksanakan. Membicarakan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya akuntabilitas layanan publik akan mendorong pembicaraan menjadi meluas tergantung latar belakang, pengalaman, atau kegiatan yang sedang menjadi isu utama di kalangan masyarakat, maupun kepedulian/interes dari pihak yang membicarakannya. Oleh karena itu akuntabilitas dapat berbeda arti untuk orang yang berbeda dan untuk orang yang sama dalam situasi yang berbeda. Umumnya orang setuju tentang kepentingan dari akuntabilitas, tetapi berbeda tentang bagaimana mereka memandang konsep untuk digunakan dalam praktek. Prinsip akuntabilitas sangat penting untuk dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik. Jika UNDP (1997) dan Bank Dunia (1999) memasukkan akuntabilitas sebagai salah satu prinsip dari *good governance*, maka Transparansi Internasional (1997) dan Klitgard (1998) menjadikan akuntabilitas sebagai prasyarat yang diperlukan untuk pemerintahan yang bersih dari praktek korupsi. Bagi Klitgaard, jika korupsi tinggi, salah satu penyebabnya ialah karena akuntabilitas rendah, dan akuntabilitas rendah atau ketiadaan akuntabilitas berlangsung dalam pemerintahan yang kotor dalam praktek korupsi.

Di Indonesia, kata akuntabilitas pada era orde baru yang merupakan era sistem administrasi publik sentralistis dan birokratis digunakan sangat

jarang danalaupun digunakan hanya dalam arti yang terbatas yaitu tanggungjawab atau akuntabilitas internal. Pemerintahan yang tidak akuntabel kepada warga terjadi dalam pemerintahan sentralistik dengan sistem administrasi birokratis seperti dalam pemerintahan orde baru. Dalam era orde baru, pemerintah baik pusat maupun daerah tidak mempunyai sistem akuntabilitas atau tanggungjawab secara jelas kepada publik. Sekalipun ada mekanisme akuntabilitas dalam pemerintahan orde baru, itu hanya akuntabilitas sempit yang disebut sebagai tanggungjawab manajerial yang berada pada lingkaran internal pemerintah itu sendiri, sementara publik hanya menjadi penonton. Tetapi di era pasca orde baru yaitu era desentralisasi dan otonomi daerah, akuntabilitas telah menjadi kata yang tumbuh dan diucapkan di mana-mana dalam retorika pemerintahan dan administrasi publik baik di pusat maupun di daerah.

Tingkat Akuntabilitas Pelayanan Publik Daerah

Pemerintah Indonesia pasca orde baru telah memiliki seperangkat peraturan-peraturan yang mengatur sistem akuntabilitas seperti tersurat dan tersirat dalam UU No. 28/1999, Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7/1999, UU No. 28/2000, UU No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004. Seperangkat peraturan-peraturan ini mensyaratkan akuntabilitas menjadi kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inpres RI No. 7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, misalnya, mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara bertanggungjawab pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumberdaya dengan didasarkan suatu perencanaan strategik yang ditetapkan oleh masing-masing instansi. Tanggungjawab dimaksud berupa laporan yang disampaikan kepada atasan masing-masing, lembaga-lembaga pengawas dan penilai akuntabilitas, dan akhirnya disampaikan kepada Presiden selaku kepala

pemerintahan. Laporan tersebut menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah¹ (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2003: 1).

Akuntabilitas menjadi komponen penting dalam administrasi publik desentralisatis dan demokratis hingga akuntabilitas menjadi salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik (UU No. 28/2000). Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, akuntabilitas merupakan kebertanggung-jawaban penyelenggara pemerintah (birokrasi dan legislatif) atas segala kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan kepada rakyat sebagai pemilik negara (UU No. 28/1999). Oleh karena itu akuntabilitas layanan publik harus dilihat dari sisi warga sebagai pemilik dan pemberi mandat kepada penyelenggara layanan publik.

Akuntabilitas menekankan tanggung jawab pemerintah kepada publik untuk menjelaskan, menjawab, dan menjastifikasi apa yang mereka telah kerjakan (atau gagal mereka kerjakan). Oleh karena itu akuntabilitas menjadi hal yang sangat krusial karena menjadi landasan dan prasyarat dasar dari keberhasilan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik. Pemerintah dan administrator publik yang akuntabel adalah pemerintah dan administrator publik yang demokratis sementara pemerintahan dan administrasi publik demokratis secara pasti melaksanakan akuntabilitas. Melaksanakan akuntabilitas berarti memberi jawaban dan penjelasan dan keterangan atau pertanggung jawaban atas tindakan, kebijakan dan pekerjaannya kepada publik sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban, baik yang dipertanyakan maupun yang tidak dipertanyakan oleh publik.

Oleh karena sudah ada aturan tentang akuntabilitas publik, tidak terkecuali akuntabilitas pelayanan publik pada era otonomi daerah pasca orde baru, maka warga Kabupaten/Kota berharap agar Pemerintah

Kota/Kabupaten dimana mereka berada, utamanya dinas-dinas dan lembaga atau unit daerah pemberi layanan publik (*public service provider*), akuntabel tidak hanya kepada lembaga-lembaga formal (responsibilitas) melainkan juga kepada warga seperti halnya kepada pelaku usaha dalam hal akuntabilitas layanan ijin usaha.

Meskipun sudah ada aturan tentang akuntabilitas publik, tidak terkecuali akuntabilitas pelayanan publik, namun akuntabilitas layanan publik utamanya akuntabilitas layanan ijin usaha di Kabupaten/Kota belum optimum. Akuntabilitas layanan ijin usaha di Pemerintah Kota Bandung, misalnya, hanya memiliki bobot skor sebesar 3,16 (bobot skor dari 1 hingga 5)². Ini menunjukkan bahwa tingkat akuntabilitas layanan ijin usaha cenderung ke kategori cukup tinggi/cukup rendah. Birokrat pemberi layanan ijin usaha di daerah Kabupaten/Kota cenderung cukup akuntabel kepada publik atas layanan publik yang mereka lakukan atau tidak lakukan. Dengan demikian, birokrat tidak hanya memberi tanggung jawab kepada instansi pemerintah tetapi juga telah cukup memberikan pertanggung jawaban kepada pelaku usaha atau publik dengan menjelaskan “apa” layanan ijin usaha yang diberikan dan “mengapa” memberikan layanan ijin usaha seperti itu. Dari studi tentang "Potret Akuntabilitas Layanan Publik Kota Bandung Tahun 2002" misalnya pada awal pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan oleh Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) secara umum menunjukkan bahwa jasa layanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Bandung belum akuntabel. Ini tampak dari tingginya angka kekecewaan pelanggan terhadap layanan publik tercermin dari penilaian pelanggan terhadap pengelolaan jalan kota, pemberian informasi ruang kota, dan layanan air bersih. Pelanggan rata-rata menyatakan kekecewaan terhadap pemberian layanan barang akhir yang dimonopoli oleh pemerintah. Sementara itu, cakupan layanan untuk beberapa jenis layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tetap luas meskipun layanan tersebut juga diselenggarakan oleh pasar/masyarakat. Jenis layanan tersebut, terutama menyangkut layanan yang bersifat kebutuhan dasar, yakni pendidikan dasar serta puskesmas. Untuk layanan jasa tersebut, Pemerintah Kota memiliki keunggulan

komparatif, yakni akses penduduk terhadap jasa layanan dan ongkos yang relatif lebih murah.

Sebaliknya, ada beberapa layanan yang secara konseptual seharusnya dinikmati oleh seluruh warga ternyata hanya diakses oleh beberapa orang, yakni pemberian informasi tata ruang kota, pemberian izin pemanfaatan tanah sebagai syarat untuk mendapatkan IMB, dan layanan informasi ruang kota. Satu hal yang tidak signifikan ialah tingginya masalah pelanggan terhadap jasa layanan publik ternyata tidak diiringi oleh tingginya tingkat pengaduan terhadap instansi penyelenggara layanan publik. Dalam enam bulan terakhir, pelanggan yang menyampaikan keluhan rata-rata di bawah 30%³.

Temuan Dwiyanto, dkk (2002: 55, 245) di tiga daerah di Indonesia juga menunjukkan bahwa akuntabilitas birokrasi pemberi layanan publik masih lemah. Komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya lemah. Akuntabilitas birokrasi masih sangat rendah dengan diabaikannya kepentingan pengguna jasa dalam pemberian layanan publik.

Loyal kepada atau mengutamakan kepentingan pimpinan membuktikan bahwa kultur atau corak birokrasi patrimonial mewarnai birokrasi dalam memberikan layanan publik. Dalam corak dan kultur seperti ini, birokrasi tidak akan pernah merasa bertanggung jawab kepada publik (akuntabilitas publik), melainkan bertanggung jawab hanya kepada pimpinan atau atasan (akuntabilitas administratif). Birokrasi tidak merasa perlu mempertanggung jawabkan tindakan yang dilakukan dan keputusan yang dibuat kepada publik, tetapi cukup dipertanggung jawabkan kepada pimpinan (akuntabilitas manajerial) atau kepada legislatif (akuntabilitas politik) atau instansi-instansi lain yang memiliki otoritas untuk meminta pertanggung jawaban dari birokrat (akuntabilitas legal).

Tendensi akuntabilitas pelayanan publik di daerah Kabupaten/Kota yang berada pada kategori cukup adalah akibat dari penyampaian informasi yang dilakukan belum intensif, baik secara langsung atau melalui media tentang berbagai hal yang berkaitan dengan layanan ijin usaha. Pemerintah memberi penjelasan secukupnya kepada pelaku usaha

tentang berbagai jenis ijin yang wajib harus dimiliki oleh pelaku usaha dan berbagai hal yang berhubungan dengan persyaratan, proses dan prosedur serta kepastian biaya dan waktu pengurusan ijin usaha, prosedur pengurusan, tarif, waktu penyelesaian dan lain-lain. Masalah yang sering terjadi ialah ketidakjelasan dan kompleksitas aturan yang wajib dijalankan pengusaha dan juga keluhan bahwa besarnya sumbangan yang harus dikeluarkan yang tidak ada kaitannya dengan pengembangan usaha. Setiap ada pelaku usaha yang bermasalah dengan layanan ijin usaha dan datang langsung ke kantor pemberi layanan, seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan, akan dilayani dan diberi penjelasan⁴. Bahwa setiap unit birokrasi pelayan publik penting menjelaskan “apa” layanan yang diberikan dan “mengapa” diberikan sebab, “*In the provision of local public sector services, accountability is achieved when the customer or taxpayer is able to identify who is responsible for what and is able to link the governing unit responsible for the service directly to its funding*” (Kitchen. 2005:121).

Penjelasan pemerintah atau birokrat pemberi layanan ijin usaha kepada publik atau pelaku usaha juga penting dalam konteks hubungan prinsipal-agen. Hubungan antara pemerintah dan warga dalam administrasi publik demokratis digambarkan sebagai hubungan keagenan atau hubungan prinsipal-agensi. Dalam hubungan keagenan ini, hubungan antara pemerintah dan masyarakat mengandung makna sebagai hubungan pertanggung jawaban. Dalam hal ini pelayan publik sebagai agen wajib mempertanggung jawabkan aktivitas dan kinerja layanan ijin usaha kepada pelaku usaha sebagai prinsipal yang telah memberi dana untuk mendukung kegiatan pemerintah. Meskipun demikian berdasarkan teori prinsipal-agensi atau teori keagenan tidak ada jaminan agen (pemerintah) selalu bertindak atas kepentingan prinsipal (masyarakat). Pemerintah sebagai agen boleh jadi memiliki perilaku oportunistik (*opportunistic behavior*), yaitu agen bertindak untuk kepentingan dan kesejahteraan sendiri, bukan kesejahteraan masyarakat yang menjadi prinsipalnya (Mahmudi. 2005:8). Jadi, terlepas dari konten dan kualitasnya, Pemerintah pada beberapa Kabupaten/Kota telah akuntabel kepada pelaku usaha. Birokrat pelayan publik Pemerintah

Kabupaten/Kota telah menyampaikan akuntabilitas layanan ijin usaha kepada pelaku usaha yang dilayaninya. Ini penting sebab seperti pengamatan Osborne dan Plastrick,

In systems and organizations that use the Customer Strategy . . . the customers have power: if the organization does not please its customers, it faces consequences. This does not eliminate accountability up the chain of command; it simply augments it. Such organizations are both “vertically” accountable, to their superiors, and “horizontally” accountable, to their customers. (Osborne & Plastrick. 2000:273).

Ini berarti harapan bahwa otonomi daerah mendorong daerah untuk mendesain kebijakan akuntabilitas secara lebih baik ternyata telah mulai menunjukkan hasil di daerah Kabupaten/Kota. Di era otonomi daerah pasca orde baru diharapkan,

Accountability should be “professional” rather than “bureaucratic,” in that public employees should be given considerable discretionary authority, with the understanding that they can always be called to account post hoc ... from accountability “upward” to elected officials, to accountability “downward” to citizen-customers (the significance of those prepositions, of course, is interesting) (deLeon & deLeon. 2002:244).

Akuntabilitas adalah *inevitable* dalam demokrasi. Demokrasi tanpa akuntabilitas adalah *absurd* dan akuntabilitas tanpa demokrasi adalah *impossible*. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan dan memberi patokan secara prosedural bagi akuntabilitas pemerintahan daerah. Pasal 27 menetapkan pemerintah daerah atau kepala daerah secara formal berkewajiban untuk:

1. memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah,
2. memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD,

3. menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang desentralistis dan otonomistis pasca orde baru telah membawa semangat akuntabilitas dalam berbagai kegiatan administrasi publik, tidak terkecuali layanan publik. Bahkan pemerintah dan administrasi publik daerah yang akuntabel menjadi satu dari ketentuan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca orde baru. Implementasi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak terkecuali kegiatan administrasi publik seperti pemberian layanan publik pasca orde baru dilakukan karena “akuntabilitas diyakini mampu merubah kondisi suatu pemerintahan, dari kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan layanan publik secara baik dan korup menuju suatu tatanan pemerintah yang demokratis” (Saraswati. 2007: 575). Bahkan “*In carrying out these functions the Public Service must be guided by the principles of ... Accountability*”⁵. Dalam hal administrasi publik akuntabel (*accountable public administration*), Victor G. Hilliard dan Norman D. Kemp berpendapat:

Therefore citizens should demand accountability from public functionaries at all levels (spheres) of government ... Every member of the public has a role to play in exacting accountability. But accountability is not merely a matter of exercising control; it is also a matter of rendering account and internal and external surveillance by various stakeholders who act as watchdogs over the affairs of state ... Where a public functionary is permitted to brush aside or ignore the criticism of the citizens and the functionary persists in acting as an independent spirit without any sense of answerability to anyone or any institution, the citizens should act swiftly to bring such functionaries back on track, or otherwise demand their dismissal or resignation. This applies to both political office-bearers and public servants. No functionary is a law unto him- or herself. Therefore the citizen plays an invaluable role in ensuring that public functionaries do not act beyond their brief and that such functionaries always hold

dear the public interest. One of the areas where accountability could be tested is in a general election (Hilliard & Kemp. 1999: 365).

Akan tetapi walaupun undang-undang otonomi daerah dan peraturan perundang-undangan mengamanatkan agar birokrat pemberi pelayanan publik akuntabel atau memberi pertanggung jawaban kepada publik atas segala kebijakan dan tindakan layanan publik yang mereka lakukan, amanat tersebut masih lebih banyak sebagai wacana dan bukan realita. Di awal implementasi otonomi daerah pasca orde baru, akuntabilitas yang merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit layanan instansi pemerintah dan pejabat publik belum optimal sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Sebab hasil penelitian di banyak daerah memperlihatkan bahwa akuntabilitas pemerintahan lokal belum sepenuhnya dapat diwujudkan, meskipun regulasi telah menyediakan pranata prosedur dan proses yang memadai. Kasus-kasus yang menunjukkan tidak akuntabelnya pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif terhadap masyarakat) terjadi karena tidak ditaatinya prosedur dan proses yang mengakibatkan tidak akuntabelnya produk kebijakan (Haris. 2002: i).

Hasil penelitian di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan, misalnya, ditemukan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan layanan publik masih buruk. Berdasarkan hasil survei di ditemukan bahwa sebanyak 87 sampai 90 di antara 100 aparat birokrasi di ketiga daerah penelitian belum dapat memberikan layanan secara akuntabel. Penelitian di tiga daerah tersebut menunjukkan bahwa aparat birokrasi dalam memberi layanan publik seringkali masih menerapkan standar nilai atau norma layanan secara sepihak dan berdasarkan juklak (petunjuk pelaksanaan) sehingga kecenderungan yang terjadi adalah lemah komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayani (Dwiyanto, *dkk.* 2002:55,56).

Desentralisasi demokratis dalam administrasi publik lokal pasca orde baru telah mengubah akuntabilitas layanan publik. Tingkat akuntabilitas layanan publik di bidang ijin usaha di beberapa Kabupaten/Kota telah diakomodasi dalam tendensi kategori cukup. Itu terjadi karena ada

perubahan dalam struktur, prosedur, kultur, perilaku dan mentalitas aparatur birokrasi daerah. Selama tidak ada perubahan dalam struktur, prosedur, kultur dan perilaku serta mental aparatur birokrasi daerah niscaya proses dan dinamika akuntabilitas akan terjadi. Jadi, birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pemberian layanan publik dibidang ijin usaha, selain melakukan *accountability within the local government* juga telah melakukan tindakan *accountability to society*. Tetapi juga diakui bahwa dalam hal konten tampak birokrat pemerintah beberapa Kabupaten/Kota masih lebih mengutamakan *internal accountability* atau *accountability within the local government* daripada *external accountability* atau *accountability to society*. Ini berarti bahwa demokrasi administrasi dalam dimensi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian layanan ijin usaha di beberapa Kabupaten/Kota telah mulai menunjukkan hakekat demokrasi sebagai “*government of the people*”.

Sesungguhnya dalam pemerintahan daerah demokratis, dalam “*public administration of the citizens*”, warga memiliki hak untuk mengetahui layanan publik apapun yang dikerjakan oleh pemerintah daerah dan mengapa mereka mengerjakannya. Melalui akuntabilitas birokrasi, hak tersebut terpenuhi karena pemerintah daerah demokratis akan selalui memberi penjelasan dan jawaban kepada warga tentang apa yang mereka kerjakan dan mengapa mereka mengerjakannya. Ini sejalan dengan teori *principals-agency*, seperti dikatakan oleh Gerring dan Thucker:

Bureaucratic behavior is commonly conceptualized as a principal/agent relationship. All sides agree that effective public administration involves maintaining accountability between principals (understood in this context as elective officials) and their agents (nonelective bureaucrats) (Gerring dan Thucker. 2003, draft).

Ini penting untuk membuat masyarakat percaya kepada pemerintah. Sekalipun demikian kesulitan untuk menuntut pertanggung jawaban pemerintah terhadap kualitas layanan publik terutama disebabkan sosok pemerintah itu sendiri tidak tunggal. Untuk itu proses atau sistem

akuntabilitas bagi lembaga pemerintah atau birokrasi publik yang memadai merupakan prasyarat penting bagi peningkatan kualitas layanan publik (Kumorotomo. 2005:4). Oleh karena itu upaya menjamin akuntabilitas di dalam birokrasi publik, umumnya literatur mengenai akuntabilitas di satu pihak menyebutkan tentang pentingnya kualitas subjektif, berupa rasa tanggung jawab para pejabat publik dan di lain pihak banyak yang menyebutkan pentingnya kontrol struktural untuk menjamin pertanggung jawaban tersebut (Denhardt dikutip dalam Kumorotomo. 2005:5).

Jadi, konsep akuntabilitas birokrasi berakar pada nilai-nilai fundamental dari masyarakat demokratis. Tujuan dasar dari akuntabilitas birokrasi harus ditemukan dalam prinsip demokrasi, peraturan dan hukum serta pemerintahan yang baik dan efektif. Sifat dasar dari akuntabilitas sangat erat kaitannya dengan proses dan prosedur demokrasi. Dengan kata lain, akuntabilitas mempunyai karakter prosedural yang diilhami oleh konsep metodik dari demokrasi. Oleh karena itu administrasi publik harus dapat merefleksikan nilai prosedural tersebut guna menghasilkan *outcome* yang efektif dan menjamin hukum, moral dan justifikasi rasional untuk segala keputusan dan kebijakan yang dibuat bagi kepentingan publik (Zarei. 2000:1). Oleh karena itu dimana ada administrasi publik demokratis disitu hadir administrator publik yang akuntabel dan dimana ada administrasi publik akuntabel berarti disitu hadir administrator publik demokratis. Demokrasi tidak akan menemukan formatnya yang tepat dalam proses administratif jika akuntabilitas publik tidak dilaksanakan.

Dalam pemerintahan demokratis maka layanan publik harus dilaksanakan secara akuntabel oleh setiap unit atau instansi layanan pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi layanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Akuntabilitas layanan publik berarti bahwa layanan publik dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dan para fungsionaris atau pejabat-pejabat publik daerah atau para kepala dinas dan birokrat pelayan publik berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan segala keputusan yang

mereka buat dan tindakan yang mereka lakukan termasuk tindakan dan perilaku pemberian layanan publik. Birokrat pemerintah pemberi layanan publik di era otonomi daerah berkewajiban menjelaskan, menjawab atau menjustifikasi kepada publik seluruh keputusan dan tindakan pemberian layanan publik yang mereka lakukan atau tidak lakukan, yang berhasil maupun yang gagal. Para otoritas daerah menyatakan akuntabilitasnya kepada para pemilih. Salah satu bentuk akuntabilitas pemilik otoritas daerah dicerminkan melalui pelaporan eksternal otoritas daerah (*local authority external reporting*) paralel seperti dilakukan oleh sektor privat.

Revitalisasi Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas adalah satu aspek kunci dari kualitas dari layanan publik. Oleh karena itu akuntabilitas publik atau akuntabilitas birokrasi kepada warga adalah relevan untuk banyak bidang tindakan pemerintah, tidak terkecuali pemberian layanan publik, sebab akuntabilitas memperkuat legitimasi pemerintah, pejabat-pejabat publik dan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan mereka di mata masyarakat dan membuat warga percaya kepada pemerintah. Adanya akuntabilitas birokrasi pemerintah membuat warga percaya kepada pemerintah. Akuntabilitas birokrasi (sebagai *agents*) berkontribusi untuk memberi individu-individu dan kelompok-kelompok (sebagai *principals*) perasaan bahwa mereka sebagai warga benar-benar menguasai pemerintah mereka. Oleh karena itu revitalisasi dan perbaikan akuntabilitas publik termasuk akuntabilitas pelayanan publik sangat penting untuk mendapatkan kepercayaan publik yang hilang atau meningkatkan kepercayaan publik yang rendah atau mengembalikan kepercayaan publik yang menurun atau memelihara kepercayaan publik yang sudah baik kepada institusi-institusi publik dari pemerintahan. Untuk membuat administrator publik akuntabel secara demokratis, Zarei (2000:50) mengajukan beberapa persyaratan yang wajib dipenuhi diantaranya adalah

- mendesentralisasikan struktur pembuatan keputusan pemerintah,
- kejelasan arus informasi dan
- transparansi.

Mendesentralisasikan struktur pembuatan keputusan pemerintah. Struktur administratif tradisional – yang mendukung atau mengutamakan simplifikasi, sentralisasi dan unifikasi otoritas dan tujuan administratif, dan memandang desentralisasi sebagai hambatan untuk efisiensi dan akuntabilitas – adalah tidak konsisten dengan fragmentasi dan tumpangtindih tujuan dan yurisdiksi dari unit-unit administratif. Apalagi setiap agen administratif memiliki tujuannya sendiri-sendiri. Oleh karena itu dalam teori administrasi demokratis, tidak ada kebutuhan terhadap suatu struktur hirarkis yang ketat dan akuntabilitas. Badan eksekutif pada awalnya diberi keleluasaan dan kemudian bertanggung-jawab atas pelaksanaannya. Selanjutnya, desentralisasi struktur pembuatan kebijakan menggunakan teknik-teknik berbeda untuk meningkatkan kualitas keputusan seperti negosiasi, kolaborasi, kompetisi, dan bahkan litigasi. Teknik ini memelihara keterlibatan dan kontribusi unsur dari pihak ketiga untuk responsivitas dan akuntabilitas yang efektif.

Kejelasan arus informasi. Hak demokratis warga dalam keterlibatan secara sejajar dalam *outcome* dari keputusan dan kebijakan administratif, dan untuk menjamin partisipasi deliberatif dan efektif, informasi relevan harus didiseminasikan. Oleh karena itu, kesetaraan warga memerlukan kebebasan dan akses seimbang untuk informasi yang relevan. Jadi ada pengakuan akan banyaknya pilihan bagi warga negara untuk mendapatkan informasi luas yang mereka inginkan. Ini adalah persamaan akan akses sebuah informasi dengan banyaknya pilihan cara agar selanjutnya dengan informasi tersebut terbuka kesempatan mereka untuk menilai proses pembuatan keputusan dan pada akhirnya proses implementasi.

Transparansi. Untuk memperluas sistem akuntabilitas secara efektif, kita harus memandang prinsip transparansi ini secara serius sebab dengan adanya transparansi maka proses akuntabilitas dapat berlangsung sesuai dengan harapan publik. Tetapi transparansi dalam konteks apa dan bertujuan pada siapa serta transparansi yang bagaimana sehubungan dengan nilai-nilai administratif. Maka dari itu, transparansi dan akuntabilitas, sama-sama merupakan instrumen untuk menilai

administrasi publik dan beberapa nilai akan menjabarkan mekanisme yang cukup bagi sebuah transparansi dan seterusnya, mekanisme transparansi yang lain juga akan membutuhkan tipe partisipasi warga negara yang sesuai dengannya. Oleh karena itu salah satu elemen yang tidak dapat dihindarkan dalam proses demokratisasi administrasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk meningkatkan atau memperbaiki atau memelihara tingkat kepercayaan publik adalah akuntabilitas birokrasi. Pemegang jabatan publik yang kepadanya dipercaya memegang jabatan publik dan diberi kewenangan oleh publik untuk menjalankan jabatan publik harus mempertanggung jawabkan segala tindakan dan pilihan kebijakan yang diambil kepada warga. Orion White (dalam Denhardt, 1982: 113) menyebutkan pentingnya sebuah pertukaran yang aktif dan berkelanjutan antara personil agensi dan kelompok klien yang mengejar kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur untuk mengikutsertakan seluruh kepentingannya.

Sementara itu Osborne & Plastrik berpendapat bahwa akuntabilitas adalah penting menuju pemerintahan wirausaha sebagaimana tampak dalam lima strategi menuju pemerintahan wirausaha. Lima strategi menuju pemerintahan wirausaha yang dikemukakan oleh Osborne & Plastrik (2000:46) menyentuh persoalan pertanggung jawaban. Strategi inti mendefinisikan apa yang harus dipertanggung jawabkan organisasi; strategi konsekuensi menentukan bagaimana organisasi dijaga agar bertanggung jawab (*accountable*); strategi pengendalian memengaruhi siapa yang akan bertanggung jawab; dan strategi budaya membantu pegawai menginternalisasikan pertanggung jawaban mereka. Tetapi dengan membuat organisasi bertanggung jawab kepada pelanggan mereka, strategi pelanggan yang paling erat hubungannya dengan persoalan tanggung jawab. Strategi pelanggan, sebagai salah satu dari lima strategi menuju pemerintahan wirausaha, menggeser akuntabilitas atau pertanggung jawaban.

Pertanggung jawaban pada era *old public administration* yang cenderung birokratis sebagian besar entitas pemerintah disampaikan kepada pejabat terpilih, yang membuat entitas itu, menentukan fungsi mereka, dan mendanai mereka. Sebaliknya, era otonomi atau devolusi

atau desentralisasi demokratis menggeser sebagian pertanggung-jawaban kepada pelanggan (Osborne & Plastrik. 2000) atau warga (Denhardt & Denhardt. 2003). Strategi ini memberi pilihan kepada pelanggan atau warga mengenai organisasi yang memberikan layanan dan menetapkan standar layanan pelanggan yang harus dipenuhi oleh organisasi-organisasi pemberi layanan. Dengan kata lain, badan pemerintah perlu dibuat bertanggung jawab langsung kepada pelanggan mereka. Di negara maju seperti Inggris ini dituangkan dalam apa yang disebut sebagai *Citizen's Charter* (sebagai contoh lihat Ringkasan Piagam Pasien dalam KOTAK 10.1).

Menurut Osborne dan Plastrik (2000:174) ada tiga pendekatan dasar yang bisa membuat organisasi bertanggung jawab kepada pelanggannya. Pendekatan pertama adalah memberi pilihan kepada pelanggan. Pilihan memiliki nilai yang melekat untuk pelanggan. Tetapi sebagai pendongkrak untuk mendorong perubahan dalam organisasi pemerintah, kekuatannya akan tetap lemah kecuali dipasangkan dengan konsekuensi. Realitas sederhana bahwa pelanggan bisa pergi ke penyedia jasa mana saja (selama jasa tersebut bukan monopoli pemerintah) akan memaksa organisasi untuk memberi perhatian yang lebih besar terhadap keinginan pelanggan, bahkan ketika mereka tidak ikut membawa uangnya. Tentu kita ingin sekali, misalnya, bisa mendapatkan SIM dan memperpanjang SIM bukan hanya di satu kantor saja tetapi dimana saja, bisa memilih tempat parkir yang kita sukai, bisa membayar pajak di kantor mana saja, sesuai dengan keinginan kita atau keberadaan kita.

Pendekatan kedua adalah mengkombinasikan strategi pelanggan dengan konsekuensi, dengan memberi kesempatan kepada pelanggan untuk mengontrol sumberdaya dan membawanya sesuai pilihan untuk memaksa penyedia layanan berkompetisi. Tetapi pendekatan ini tidak mengorganisir unit organisasi pemerintah sebagai perusahaan yang bisa menentukan harga sendiri. Sebagai contoh, pendekatan ini memperbolehkan orangtua untuk memilih sekolah negeri dan membawa dana pendidikan apabila pindah ke sekolah lain—tetapi tidak mengubah sekolah tersebut menjadi perusahaan publik atau *enterprise fund*. Jadi, karena sektor publik atau pemerintah kebanyakan bersifat monopoli dan

sebagian besar merupakan bagian dari sistem yang lebih besar yang menggunakan peraturan birokratis untuk mengontrolnya maka menggunakan strategi pelanggan tanpa dibarengi penggunaan strategi konsekuensi dan kontrol jarang sekali menghasilkan perubahan yang signifikan. Pilihan pelanggan dan standar mutu menambah nilai bagi pelanggan. Tetapi memaksa organisasi atau agensi-agensi pemerintah

KOTAK 1: RINGKASAN DARI PIAGAM PASIEN

"Jika Anda datang ke sebuah klinik rawat jalan Anda akan diberi waktu *appointment* dan akan diperiksa paling lama 30 menit sejak Anda diberi *appointment*".

"Jika Anda memanggil mobil ambulans darurat, Anda bisa mengharapkannya tiba dalam waktu 14 menit untuk wilayah kota, atau 19 menit untuk wilayah pedesaan".

"Jika Anda pergi ke bagian kecelakaan dan gawat darurat, Anda bisa berharap diperiksa dengan segera dan dinilai tindakan yang Anda perlukan".

"Jika Anda harus menjalani rawat inap, Anda akan diberi tempat tidur dalam waktu dua jam".

untuk mengubah dirinya sendiri menjadi organisasi entrepreneurial, pembaru perlu menerapkan konsekuensi dan desentralisasi kontrol.

Pendekatan ketiga, disebut sebagai pemastian mutu pelanggan, menetapkan standar layanan pelanggan dan menciptakan imbalan bagi organisasi yang melakukan pekerjaan dengan baik dalam memenuhi standar tersebut dan menghukum mereka yang tidak bisa memenuhi standar tersebut. Ini merupakan manajemen kinerja versi pelanggan.

Sementara itu Pemerintah Indonesia di era otonomi atau desentralisasi demokratis daerah pasca orde baru telah berusaha merevitalisasi akuntabilitas pelayanan publik melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dalam keputusan ini menetapkan akuntabilitas menjadi salah satu prinsip layanan publik. Oleh

karena itu di era otonomi daerah dan desentralisasi demokratis, pemerintah daerah melalui pejabat daerah diwajibkan akuntabel atau mempertanggung jawabkan segala tindakan dan keputusan layanan publik yang mereka ambil dan berikan dan masyarakat juga mempunyai hak demokratis untuk menuntut akuntabilitas dari fungsionaris publik pada pemerintah daerah karena setiap warga atau anggota dari publik memainkan suatu peranan yang bernilai memiliki satu peranan tidak terhingga nilai-nilainya dalam menjamin bahwa fungsionaris publik tidak bertindak melebihi hak mereka dan bahwa para fungsionaris selalu memegang yang berharga untuk kepentingan publik (Hilliard & Kemp. 1999: 365). Berdasarkan keputusan ini maka sejumlah pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan akuntabilitas layanan publik atau membuat birokrat menjadi akuntabel dalam pemberian layanan publik. Pemberian layanan publik dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.Pan/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam pemberian layanan publik ditentukan bahwa pemberian layanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit layanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggung jawaban layanan publik dalam keputusan ini meliputi:

1. Akuntabilitas kinerja layanan publik,
2. Akuntabilitas biaya layanan publik,
3. Akuntabilitas produk layanan publik.

Pertama, akuntabilitas kinerja layanan publik berkaitan dengan dan dapat dilihat berdasarkan proses yang meliputi: tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang-undangan) dan kedisiplinan. Kemudian akuntabilitas kinerja layanan publik harus sesuai dengan standar atau Akta/Janji Layanan Publik yang telah ditetapkan; sementara standar layanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan secara terbuka, baik kepada publik

maupun kepada atasan atau pimpinan unit layanan instansi pemerintah. Apabila terjadi penyimpangan dalam hal pencapaian standar, harus dilakukan upaya perbaikan; penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja layanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima layanan; masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja layanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku; disediakan mekanisme pertanggung jawaban bila terjadi kerugian dalam layanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Kedua, akuntabilitas biaya layanan publik mengatur agar biaya layanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan; pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya layanan publik, harus ditangani oleh Petugas/Pejabat yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan/ Surat Penugasan dari pejabat yang berwenang.

Ketiga, akuntabilitas produk layanan publik diatur agar persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggung jawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk layanan; prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; produk layanan diterima dengan benar, tepat, dan sah.

Catatan Akhir

¹ Lembaga Administrasi Negara (2003:3) mengatakan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada pokoknya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja

² Data diolah tahun 2006 untuk Pemerintah Kota Bandung.

³ Harian Umum Pikiran Rakyat, Sabtu 8 Maret 2003.

⁴ Tersedia di

<http://www.stlucia.gov.lc/agencies/Public%20Sector%20Reform/green.htm>

KEPUSTAKAAN

Buku

- Allison, Michael dan Jude Kaye. 2005. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Andrew, Matthew and Anwar Shah. "Assessing Local Government Performance in Developing Countries". Dalam Shah, Anwar (ed). 2005. *Public Services Delivery*. Washington. D.C: The World Bank.
- Antlov, Hans. "Not Enough Politics: Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia". Dalam Aspinall Edward and Greg Fealy (ed). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 72-86.
- Aucoin, Peter and Marka D. Jarvis. 2005. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*. Canada: Canada School of Public Services.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2001. *Akuntabilitas*. Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta.
- Bandung Institut of Governance Studies. 2002. *Taksonomi Korupsi pada Birokrasi Pemerintah Daerah Kota Bandung: Studi Kasus Pembangunan Perumahan/Pemukiman*. Laporan Akhir Penelitian.
- Barberis, Peter. "Civil Society, Virtue, Trust: Implications for The Public Service Ethos in The Age of Modernity". Dalam Butcher, Tony and Andrew Massey ed. 2003. *Modernizing Civil Services*. Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Beetham, David ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE Publications.
- Betham, David. "Key Principles and Indices for a Democratic Audit". Dalam David Betham, ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE Publications.
- Bowman, James S., Jonathan P. West, Marcia A. Beck. 2010. *Achieving Competencies in Public Service The Professional Edge*. Second Edition, M.E.Sharpe: Armonk, New York.
- Box, Richard C. (Edited). 2007. *Democracy and Public Administration*. M.E. Sharpe, Inc. Armonk, New York.

- Box, Richard C. and Deborah A Sagen. "Working With Citizens: Breaking Down Barriers to Citizen Self-Governance". Dalam Cheryl Simrell King and Camilla Stivers ed. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Burki, Shahid Javed., Guillermo E. Perry and William R. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing The State*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Washington. D.C.
- Butcher, Tony and Andrew Massey, ed. 2003. *Modernizing Civil Services*. Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Caiden, Gerald E. 1969. *Administrative Reform*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Center for Democracy and Governance. 2000. *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Technical Publication Series. Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development Wasington, DC 20523-3100.
- Cheema, G. Shabbir, "Linking Governments and Citizens Through Democratic Governenace". Dalam G. Shabbir Cheema. 2006. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. United Nations.
- Cheema, G. Shabbir. "Linking Government and Citizens Though Democratic Governance". Dalam Dennis A. Rondinelli. 2007. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria. A United Nations Publication Publication No.: ST/ESA/PAD/SER.E/Printed in the United States of America 2006.
- Colongon, Jr, Arellano A. "What is Happening on the Ground? The Progress of Decentralisation". Dalam Aspinall Edward and Greg Fealy (ed). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 87-101.
- Creswell, John. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*. Oslo: Sage Publications.
- Dahl, Robert. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Penerjemah A. Rahman Zainuddin. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Denhardt, Robert B. and Joseph W. Grubbs. 1999. *Public Administration: An Action Orientation*, Orlando: Harcourt Brace College Publishers.
- Denhardt, Robert B. 1982. *Theories of Public Organization*. Third Edition. Arizona State University.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service*. Armonk: M.E. Sharpe.

- Denhard, Linda F, "The Maturation of Public Administration: The Search for a Democratic Identity". Dalam Gary L. Wamsley and James F. Wolf, ed. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Dillon, William R. and Matthew Goldstein. 1984. *Multivariate Analysis: Methods and Applications*. New York: John Wiley and Sons.
- DuBrin, Andrew J. 2006. *The Complete Ideal's Guides to Leadership*. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo BS. Edisi Kedua. Jakarta: Prenada Media.
- Dwiyanto, Agus; dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Otonomi Daerah dan Tata Pemerintahan di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Otonomi Daerah dan Kinerja Pemerintah Daerah: Catatan dari Temuan GDSI 2002 dan GDSI 2004*. Peper dipresentasikan dalam International Workshop tentang "Tantangan Administrasi Publik dalam Problematika Otonomi Daerah". Diselenggarakan oleh Departemen Administrasi Publik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, Indonesia, 28-29 April 2005.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Transparansi Pelayanan Publik*. Dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eden, Sally. 1996. *Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions*. IOP Publishing Ltd and The Science Museum. Public Understand. Sci. 5 (1996) 183–204. Printed in the UK.
- Eko, Sutoro. 2005. *Membuat Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Bekerja*. Dalam Gunawan Jamil, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo, Bambang Prwanto. 2005. *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LP3ES.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1985. *Bureaucracy and Democracy*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Fesler, James W and Donald F. Kettl. 1996. *The Politics of the Administrative Process*. Second Edition. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Folz, David H. 1996. *Survey Research for Public Administration*. California: SAGE Publications.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gawthrop, Louis C. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LLC.
- Gay, L.R. and P.L. Diehl. 1992. *Research Methods for Business and Management*. New York: MacMillan Publishing Company.

- Gay, Paul Du (ed). 2005. *The Values of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press
- Good, Gormley Jr, William T and Steven J. Balla. 2004. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, D.C: CQ Press.
- Gray, Joseph E and Linda W. Chapin. 1998. Targeted Community Initiative "Putting Citizens First". Dalam Cheryl Simrell King and Camilla Stivers ed. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Hadenius, Axel. 2003. *Decentralisation and Democratic Governance: Experience from India, Bolivia and Soutj Africa*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Jenkins, Kate and Edward Elgar. 2008. Politicians and Public Services Implementing Change in a Clash of Cultures. Edward Elgar Publishing Limited Glensanda House Montpellier Parade Cheltenham.
- Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory For Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Hart, David K, "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation". Dalam Rosenbloom, David H., Deborah D. Goldman and Patricia W. Ingraham, editors. 1994. *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Hayes, Bob E. 1998. *Measuring Customer Satisfaction: Survey Design, Use and Statistical Analysis Methods*. Winsconsin: America Society for Quality.
- Hirschman, Alberto. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Respons to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 2001. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Diterjemahkan oleh Asril Marojahan. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- _____, "Culture and Democracy". Dalam Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington ed. 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.
- Ipsos MORI. 2010. What do people want, need and expect from public services?. Published by the 2020 Public Services Trust in partnership with RSA Projects, March 2010. 2020 Public Services Trust at the RSA: London. Diakses 22-02-07 dari <http://www.yorku.ca/igreene/phidd.htm>.
- Ipsos IMORI. 2010. Understanding the Drivers of Satisfaction and Trust in Public Services - a qualitative study (full report). Diakses dari <http://www.ssc.govt.nz/understanding-drivers-report-umr>
- Iskandar. 2006. *Birokrasi Indonesia Kontemporer*. Jatinangor Bandung: Alqaprint Jatinangor.

- Kaho, Josef Riwu. 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- King, Cheryl Simrell and Camilla Stivers, "Introduction: The Anti-Government Era". Dalam Cheryl Simrell King and Camilla Stivers ed. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Kingsley, Donald. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: Antioch Press.
- Kitchen, Harry. "Delivering Local/Municipal Services". Dalam Shah, Anwar (ed). 2005. *Public Services Delivery*. Washington, D.C: The World Bank.
- Klitgaard, Robert. 1998. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kondo, Seiichi, "Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance". Dalam OECD. 2002. *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*. Organisation for Economic Co-operation Development (OECD).
- Kouzes, James. M dan Barry Z. Posner. 1999. *The Leadership Challenge Tantangan Kepemimpinan*. Jakarta: Interaksara.
- Krislov, Samuel. 1974. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall
- Kumrotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 2003. *Pedoman Penyusunan Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
- Levine, Charles H., B. Guy Peters., Frank J. Thomson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Illinois: Scott Foresman Little.
- Little, John H, "Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration. Dalam Gary L. Wamsley and James F. Wolf, ed. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon, editor. 1999. *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute.
- Loether, Herman J. and Donald G. McTavish. 1993. *Descriptive and Inferential Statistics: An Introduction*. Fourth Edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Löffler, Elke. 2002. *Defining and Measuring Quality in Public Administration*.

- Looy, Bart Van; Paul Gemmel; Roland Van Dierdonck, ed. 2003. *Services Management An Integrated Approach*. Second Edition. Harlow England: Prentice Hall, Pearson Education Limited.
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Manza, Jeff and Fay Lomax Cook. 2002. The Impact of Public Opinion on Public Policy: The State of the Debate. Dalam Manza, Jeff., Fay Lomax Cook and Benjamin I. Page. 2002. *Navigating Public Opinion*. University Press: Oxford.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi and Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Milakovich, Michael E. and George J. Gordon. 2003. *Public Administration in America*. Eighth Edition. Wadsworth Pub Co.
- Neuman, W. Lawrence. 2000. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, 4th ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Nigro, Felix A. & Lloyd G. Nigro. 1973. *Modern Public Administration*, Third edition, Harper & Row, Publishers, New York.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publication.
- _____. 2001. *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Drafted By Marc Gramberger. Paris: OECD Publication.
- _____. 2002. *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OECD Publication.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Terjemahan Abdul Rosyid and Ramelan. Jakarta: PPM.
- Osborne, Stephen P., Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. Dalam Stephen P. Osborne, ed. 2010. *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge: New York.
- Osborne, Stephen P and Kate McLaughlin. "The New Public Management in Context". Dalam Osborne, Stephen P., Kate McLaughlin and Ewan Ferlie, ed. 2002. *New Public Management: Current trends and future prospect*. London: Routledge.
- O'Sullivan, Elizabethann and Gary R. Rassel. 1989. *Research Methods for Public Administrators*. New York: Longman.
- Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.

- Parry, Geraint and George Moyser, "More Participation, More Democracy?". Dalam David Beetham, ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE Publications.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Second Edition. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Service*. Oxford: Blackwell.
- Prianto, Agus. 2006. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*. Malang: In-TRANS.
- Purwanto, Erwan Agus. "Pelayanan Publik Partisipatif". Dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance Diunduh dari Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putra, Fadillah. 2003. *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratnawati, Tri. 2003. Desentralisasi dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia di Masa Transisi: Kasus UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Abdul Gaffar Karim. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ritzer, George and Douglas J. Goodman. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Terjemahan Alimandan. Edisi Keenam. Jakarta: Prenada Media.
- Robbins, Stephen P. 2000. *Essentials of Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- _____. 2000. *Teori Organisasi: Struktur, Desain and Aplikasi*. Alih Bahasa Jusuf Udaya. Edisi 3. Jakarta: Arcan.
- Rohdewohld, Rainer. "Decentralisation and the Indonesian Bureaucracy: Major Changes, Minor Impact?". Dalam Aspinal Edward and Greg Fealy (ed). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 259-274.
- Rondinelli, Dennis A., "Sovereignty On Line: The Challenges of Transnational Corporations and Information Technology in Asia". Dalam John D. Montgomery and Nathan Glazer (eds.). 2002. *Sovereignty Under Challenge: How Governments Respond*. New Brunswick, NJ: Transaction Publications
- Rondinelli, Dennis A. (ed). 2006. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. A United Nations Publication: United Nations.
- Rondinelli, Dennis A., "Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration". Dalam Dennis A. Rondinelli. 2006. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. 7th Global Forum on

- Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria. A United Nations Publication No.: ST/ESA/PAD/SER.E/ Printed in the United States of America.
- Rondinelli, Dennis A. (ed). 2007. *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP.
- Rosenbloom, David H. 1992. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Singapore: McGraw-Hill Book Company.
- Salamm, Alfitra and Firman Noor. "Pendahuluan". Dalam Syamsudin Haris ed. 2002. *Akuntabilitas dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI (P2P-LIPI).
- Saltzstein. 1992. "Responsiveness Theory". Dalam Larry B. Hill (editor). 1992. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M.E. Sharpe, Inc., Armonk.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Pachampet Sundaram,. 2000. *To Serve And To Preserve: Improving Public Administration In A Competitive World*. Asian Development Bank.
- Shah, Anwar (ed). 2005. *Public Services Delivery*. Washington. D.C: The World Bank.
- Silalahi, Ulber, 1999, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bina Budhaya, Bandung.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.
- Sinambela, Lijan Poltak dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soemarto, Hetifah Sj. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Subarsono, AG. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan". Dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance Diunduh dari Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suhirman, dkk. tanpa tahun. *Merancang Kebijakan Perijinan yang Pro Pasar dan Sensitif Kepentingan Publik: Studi kasus Perijinan Ketenagakerjaa, Transportasi, dan Usaha Kecil dan Menengah di Kota Tasik Malaya dan Kota Bekasi*. Bandung: Laporan Akhir Penelitian Bandung Institut of Governance Studies.
- Suhirman dan Endah Apriani. 2002. *Bila Warga Menilai Potret Kepuasan Konsumen Pelayanan Publik Kota Bandung 2002*. Bandung: Bandung Institute of Governance Studies (BIGS).
- Syadzily, TB Ace Hasan and Burhanudin, ed. 2003. *Civil Society and Demokrasi: Survey tentang Partisipasi Sosial-Politik Warga Jakarta*. Jakarta: Indonesian Institute for Civil Society (INCIS).
- Syaukani. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Jogyakarta: Pustaka Pelajar.
- The 2020 Public Services Trust and the RSA. 2010. *What do people want, need and expect from public services?.* Published by the 2020 Public Services Trust in

- partnership with RSA Projects, March 2010. London: 2020 Public Services Trust at the RSA. Tersedia di <http://www.yorku.ca/igreene/phidd.htm>. Diakses 22-02-14.
- The Office of Public Services Reform. The Drivers of Satisfaction with Public Services: Research Study Conducted for the Office of Public Services Reform. April - May 2004.
- The 2020 Public Services Trust and the RSA. 2010. Tersedia di <http://www.yorku.ca/igreene/phidd.htm>. Diakses 22-02-07).
- Turner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: MacMillan Press Ltd.
- United Nations Development Programme. 1997. Reconceptualizing Governance. Discussion Paper Series No 2. New York: UNDP.
- Uslaner, Eric. 2004. Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust. Dalam Dietlind Stolle and Marc Hooghe, ed. 2004. *Generating Social Capital*. Palgrave.
- _____. 1999. Democracy and Social Capital. Dalam Mark E. Warren ed. 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2002. *Trust and Corruption*. Prepared for presentation at the 2002 Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston, August 29-September, 2002. Copyright 2002, American Political Science Association.
- Vigoda-Gadot, Eran. "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration". Dalam Eran Vigoda-Gadot and Aaron Cohen (ed). 2004. *Citizenship and Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Vigoda-Gadot, Eran and Aaron Cohen (ed). 2004. *Citizenship and Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Walker, Denis. 1997. *Mendahulukan Pelanggan: Strategi untuk Memberikan Pelayanan Bermutu*. Alih Bahasa Anton Adiwiyoto. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Wamsley, Gary L. and James F. Wolf, ed. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Warren, Mark E. (ed). 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Edisi Revisi. Bandung: Fokusmedia.

- _____. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance". Dalam Haris, Syamsudin, dkk (penyunting). 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Weber, Max. "Bureaucracy." In *From Max Weber: Essays in Sociology*. Gerth, H.H. and C. Wright Mills (Eds.). 1946. (1922). N.Y., N.Y.: Oxford University Press.
- Winter, William O. 1981. *State and Local Government in a Decentralized Republic*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.
- Wise, Louis R. 2003. Representative Bureaucracy. Dalam Peters, B, Guy and Jon Pierre. 2003. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Wirman, Syafri. 2012. *Studi Tentang Administrasi Publik*. Penerbit Erlangga, Jkt.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Yin, Robert. K. 1989. *Case Study Research Design and Methods*. Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc.

Jurnal

- Abdullah, Shah and Maniam Kalianan. From Customer Satisfaction to Citizen Satisfaction: Rethinking Local Government Service Delivery in Malaysia. *Jurnal Asian Social Science*, Vol. 4, No. 11, November, 2008: 87-92.
- Alex B. Brillantes, Jr. and Maricel T. Fernandez, "Restoring Trust and Building Integrity in Government: Issues and Concerns in The Philippines and Areas for Reform". *International Public Management Review*, Vol. 12, Iss. 2, 2011.
- Alford, John, "Why Do Public-Sector Clients Coproduce?: Toward a Contingency Theory". *Dalam Administration & Society*, Vol. 34 No. 1, March 2002 32-56, p. 33-34.
- Alkadry, Mohamad. 2003. Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, Will Administrators Listen?. *Dalam Jurnal Administration & Society*, Vol. 35 No. 2, May 2003 184-209.
- Balogun, M.J., The democratization and development agenda and the African civil service: issues resolved or matters arising?. *Jurnal International Review of Administrative Sciences*, 2002 IAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 68 (2002), 533-556.
- Balla, Steven J. 2000. "Political and Organizational Determinants of Bureaucratic Responsiveness". *American Politics Quarterly*, Vol. 28 No. 2, April 2000 (163-193).
- Bo, Richard C.; Gary S. Marshall; Bj. Reed; Christine M. Reed, "NPM and Substantive Democracy. *Dalam Jurnal Public Administration Review*. September/October 2001, Vol. 61, No. 5, p. 612.

- Bourgon, Jocelyne. 2007. "Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory". *International Review of Administrative Sciences*. Vol 73 (1): 7-26. IIAS, SAGE Publications: Los Angeles.
- Bujet. Edisi 03/Tahun II/April 2004. Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) dan Ford Foundation (FF).
- Cameron, Wayne. "Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics". *Australian Journal of Public Administration*. 63(4):59-67. December 2004.
- deLeon, Linda and Peter deLeon. 2002. "The Democratic Ethos and Public Management". *Administration and Society*. 34/2:229-250.
- Dicke, Lisa A. 2002. Ensuring Accountability in Human Services Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill?. *American Review of Public Administration*, 32/4:455-470.
- Foltz, Franz. "Five Arguments for Increasing Public Participation in Making Science Policy". *Bulletin of Science, Technology and Society*, Vol. 19, No. 2, April 1999:117-127.
- Franklin, Mrk N. and Christopher Wlezien. 1997. The Responsive Public: Issue Salience, Policy Change, and Preferences for European Unification. *Journal of Theoretical Politics* 9:347-363.
- Frederickson, H. George and David K. Hart. 1985. The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*. September/ October.
- Harber, Clive and Bernard Trafford. 1999. "Democratic Management and School Effectiveness in Two Countries: A Case of Pupil Participation?. *Educational Management and Administration* 0263-211X (199901):27:1. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications.
- Haque, M. Shamsul. 1999. Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration". *International Review of Administrative Sciences*. 65.
- Heikkila, Tanya and Kimberley Roussin. 2007. "Citizen Involvement and Performance Management in Special-Purpose Governments". *Public Administration Review*, Volume 67, Number 2, March/April 2007, pp. 238-248.
- Hentic, Issabelle and Gilles Bernier. 1999. "Rationalization, decentralization, and participation in the public sector management of developing countries". *International Review of Administrative Science* 65.
- Hilliard, Victor G. dan Norman D. Kemp. "Citizen participation indispensable to sustainable democratic governance and administration in South Africa. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 65 (1999), 353-370.
- Kathi, Pradeep Chandra and Terry L. Cooper. 2005. *Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies*. Jurnal Public Administration Review, September 2005, Vol. 65, No. 5:559-567.

- Kenneth N. Hansen. 1998. Identifying Facets of Democratic Administration: The Empirical Referents of Discourse. *Jurnal Administration & Society*, Vol. 30 No. 4, September 1998 443-461. Sage Publications, Inc.
- Kontoghiorghes, Constantine dan Robert Gudge, "Investigating the Association Between Productivity and Quality Performance in Two Manufacturing Settings". Dalam *QMJ VOL. 11, NO. 2/2004, ASQ* atau Lindsay, W., and J. Petrick. 1997. Total quality and organization development. Boca Raton, Fla.: St. Lucie Press).
- Lui, Terry T and Terry L. Cooper. 1996. Bureaucracy, Democracy and administrative ethics: a study of public service values in Hongkong. Dalam *International Review of Administrative Sciences*, Volume 62 Number 2 June 1996.
- Manza, Jeff., Fay Lomax Cook and Benjamin I. Page. 2002. A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States. *American Politics Research* 30:630-667.
- Morlino, Leonardo. 2004. 'Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 20, No. 1, March 2004, pp. 5–27. ISSN 1352-3279 print/1743-9116.
- Milakovich, Michael E. 2003. Balancing Customer Service, Empowerment and Performance with Citizenship, Responsiveness and Political Accountability. *International Public Management Review*. Electronic Journal at <http://www.ipmr.net> Volume 4 - Issue 1 – 2003 – International Public Management Network.
- Mosher, Frederick C.. 1968. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press. Mulgan, Richard. 2002. Public accountability of provider agencies: the case of the Australian 'Centrelink'. *International Review of Administrative Sciences* 68: 45–59.
- Nyhan, Ronald C. 2000. *Changing the Paradigm: Trust and Its Role in Public Sector Organizations*. *Jurnal The American Review of Public Administration*, March 2000, Vol. 30 No. 1: 87-109.
- Osborne, Stephen P. "The New Public Governance?". *Public Management Review* ISSN 1471-9037, Vol. 8 Issue 3 2006 377 – 387.
- Perry, James L., "Democracy and the New Public Service". Dalam *Jurnal The American Review of Public Administration* Volume 37 Number 1 March 2007 3-16. Diunduh dari <http://arp.sagepub.com>
- Primiani, C. Novi dan D. Wahyu Ariani, "Total Quality Management dan Service Quality dalam Organisasi Pendidikan Tinggi". *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, Juni 2005, Th. XXIV, No. 2.
- Rowe, Gene and Lyn J. Frewer. 2004. "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda". *Science, Technology and Human Values*. 29, 2004:512-556.

- Saidel, Judith R and Karyn Loscocco. 2005. *Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy*. Public Administration Review. Washington: Mar/Apr 2005. Vol. 65, Iss. 2; pg. 158, 13 pgs
- Saraswati, Dhanie. 2007. Good Governance: Memahami Konsep Akuntabilitas”. Dalam *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol. VIII No. 2 Maret – Agustus 2007: 574-589.
- Silalahi, Ulbert, “Hubungan Birokrasi dan Masyarakat”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Potensia*, Fisip Unpar, Tahun VIII Nomor 17, Juni 1996.
- _____, “Demokratisasi Administrasi untuk Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Organisasi”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Potensia*. Fisip Unpar, Tahun VII Nomor 18, Oktober 1996.
- Smolla, Rodney A. 2003. “Hak masyarakat untuk tahu: Transparansi di dalam Lembaga-Lembaga Pemerintahan”. *Majalah Demokrasi*. 2003.
- Stewartt, John and Kieron Walsh, “Change in The Management of Public Services”. Dalam *Jurnal Public Administration* Vol, 70 Winter 1992 (499-518). ISSN 0033-3298.
- Urofsky, Melvin I. 2003. Pendahuluan, Prinsip-prinsip dasar Demokrasi. *Majalah Demokrasi*. Tahun 2003.
- Vanags, Edvins, Ilmars Vanags, Inga Vilka, ”The Main Trends and Principles of Public Administration Development throughout the World and in Latvia. Dalam *Viesoji Politika Ir Administravimas*, ISSN 1648-2603, 2006. Nr. 18
- Vigoda-Gadot, Eran. “Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens’ Demands: An Empirical Examination in Israel”. *Jurnal Public Administration* Vol. 78, No. 1, 2000 (165-191).
- Wang, Xiaohu. 2002. Assessing Administrative Accountability: Results From a National Survey. *American Review of Public Administration*. Vol. 32 No. 3, September 2002 350-370.
- Wang, Xiaohu and Montgomery Wan Wart. 2007. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assesment of Manager’s Perceptions. *Public Administration Review*, Volume 67, Number 2, March/April 2007, pp. 265-278.
- Webler, Thomas dan Seth Tuler. 2000. “Fairness and Competences in Citizen Participation: Theoretical Reflections From a Case Study”. *Administration & Society*, Vol. 32 No. 5, November 2000 566-595 © 2000 Sage Publications, Inc.
- Wilkins, John K.. Conceptual and practical considerations in alternative service delivery. Dalam *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 (2003), 173–189.
- Zarei, Mohammad. H. 2000. Democratic Process and Accountability in Public Administration. *Asian Review of Public Administration*, Vol. XII, No. 2 (July-December 2000) 40-56.

Zhang, Chengfu and Mengzhong Zhang. 2001. *Public Administration and Administrative Reform in China for the 21st Century*. Panel of ASPA 62nd Annual Conference, March 10-13, 2001. Newark, New Jersey.

Peper

Abdullah, Syukriy. 2004. *Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah: Pendekatan principal-agent theory*. Makalah disajikan pada Seminar Antarbangsa di Universitas Bengkulu, Bengkulu, 4-5 Oktober 2004.

Adiwisastra, Josy. 2001. *Penataan Kembali Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Orasi Ilmiah. Universitas Padjadjaran Bandung.

Andersson, Kjell; Raul Espejo, Clas-Otto Wene, 2003. *What are the Communication Challenges for Politicians, Experts and Stakeholders in order to Enhance Transparency in Nuclear Waste Management Decisions?*. A Report from the Team Syntegrity Meeting within the RISCOM II Project, Lund, Sweden, September 2003.

Africa Governance Forum (AGF II): *Accountability and Transparency in Africa*. Diunduh dari <http://members.fortunecity.com/mohamedbali/agf2.htm>.

Araiza, William. 2003. *Democracy, Distrust, and the Public Trust: Process-based Constitutional Theory, the Public Trust Doctrine, and the Search for a Substantive Environmental Value*. Diunduh dari <http://lsr.nellco.org/yale/lepp/papers/255>

Atlee, Tom. 2002. *Principles of Public Participation*. Diunduh dari http://www.co-intelligence.org/CIPol_publicparticipation.html

Azfar, Omar., Satu Kähkönen., Anthony Lanyi., Patrick Meagher and Diana Rutherford. 1999. *Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements A Review of The Literature*. Diunduh dari <http://www1.worldbank.org/wbiiep/centralization/Lit%20Review%20099%20final.doc>.

Carino, Ledivina V. 1994. *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*. College of Public Administration, University of the Philippines International Center for Economic Growth Philippine Institute for Development.

Davies, J. Clarence. 1998. *Public Participation in Environmental Decision-Making and the Federal Advisory Committee Act*. Diunduh dari <http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-CTst-98-davies.pdf>

Democracy Reporting International (DRI). 2007. *Discussing International Standards for Democratic Governance*. A Preliminary Research Report. Discussion Paper No.2, Berlin, September 2007. Diunduh dari <http://www.democracyreporting.org/downloads/reports/standardsgo.pdf>

- Bengston, Asa. *Inclusiveness or Accountability: What Brings About The Most Responsive System?*. Paper prepared for workshop no. 15 "Democracy, accountability and political behavior" at the Nordic Political Science Association (NOPSA) conference, August 11-13, Reykjavik, Iceland.
- Bouckaert, Geert and Steven Van de Walle. 2001. *Government Performance and Trust in Government*. Paper for the Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector at the EGPA Annual Conference, Vaasa, Finland, 2001: Trust Building Networks - how the government meets citizen in the post-bureaucratic era: Citizen directed government through Quality, Satisfaction and Trust in Government. Diunduh dari https://soc.kuleuven.be/io/trust/pdf/paper_EGPA_vaasa_vandewalle_bouckaert.pdf
- Braun, Joachim von and Ulrike Grote. 2000. *Does Decentralization Serve the Poor?*. Center for Development Research (ZEF-Bonn). University of Bonn, Germany. IMF-conference on fiscal decentralization. 20-21 November in Washington D.C. November 2000 (draft). Diunduh dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>
- _____. 1999. *The Future of Public Administration: Challenges to Democracy, Citizenship, and Ethics*. Diunduh dari http://www.pamij.com/99_4_2_Denhardt.html
- Evans, Karen Gilliland. 1998. *Governance, Citizenship, and the New Sciences Lessons from Dewey and Follett on Realizing Democratic Administration*. A Dissertation submitted to the Faculty of The Center for Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University in partial completion of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Public Affairs. 23 August 1998. Blacksburg, Virginia
- Ewalt, Jo Ann G. 2001. *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ March 12, 2001.
- Fairbanks, Jenille. 2005. *Transparency in The Government Communication Process: The Perspective of Government Communicators*. A thesis submitted to the faculty of Brigham Young University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts Department of Communications Brigham Young University December 2005. Diunduh dari <http://contentdm.lib.byu.edu/ETD/image/etd1139.pdf>
- Filho, Jose Camilo dos Santos. 1996. *Facilitative Conditions of Democratic Management of Public Schools in Brazil*. Diunduh dari <http://www.edfac.usyd.edu.au/projects/wcces96/papers/dossantj.pdf>

- Frey, Bruno S. 2003. *Direct Democracy for Transition Countries*. Diunduh dari <http://www.iew.unizh.ch/wp/iewwp165.pdf>
- Gibson, Clark C. 2001. *The Politics of Decentralized Environmental Policy: Theoretical Considerations and Preliminary Findings*. Paper prepared for the Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, to be held in Rio de Janeiro, October 6-8, 2001.
- Gilens, Martin. 2003. *Public Opinion and Democratic Responsiveness: Who Gets What They Want from Government?*. Diunduh dari www.princeton.edu/~csdp/events/pdfs/Gilens.pdf
- Global Forum on Reinventing Government. 2007. Building Trust in Government. 7th Global Forum on Reinventing Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria
- Graham, Sir Alistair. 2005. *Getting the Balance Right Implementing Standards of Conduct in Public Life*. Tenth Report of the Committee on Standards in Public Life. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty January 2005. Diunduh dari http://www.public-standards.gov.uk/Library/OurWork/10thInquiry_FullReport.pdf
- Hobolt, Sara Binzer and Robert Klemmensen, 2004. *Responsive Government? Public Opinion and Policy Preferences in Britain and Denmark*. Diunduh pada 16 Desember 2000 dari http://www.sam.sdu.dk/politics/nyheder_og_begivenheder/rkl.htm.
- Holzer, Marc and Hwang-Sun Kang. Building A Transparent Bureaucracy in the City of Seoul: A Holistic View of Seoul Metropolitan Government. Diunduh dari http://www.sdi.re.kr/nfile/zcom_eng_bbs/B_ch2.PDF
- Jenei, Gyorgy and John F. Witte. 2000. *The Role of The Bureaucracy in The Transition to Democracy*. Diunduh dari <http://www.lib.bke.hn/gt/2000-4/junei.pdf>.
- Jorgensen, Torben Beck and Barry Bozeman. 2003. *The Public Values Universe: Elements, Structure and Boundaries*. Paper to be presented at the EGOS conference in Copenhagen, July 2003.
- Kahramankaptan, Defne. 2007. *Liberating Strategic Control Through Participation: An Action Research Approach to Strategic Control Systems in a Turkish Automotive Company*. Doctoral thesis Department of Industrial Economics and Technology Management Enterprise Development and Work Organizations Research Program Norwegian University of Science and Technology.
- Kastelein, Johan. 2002. *Transparency and Trust*. European Group of Public Administration. Study group 2: Productivity and Quality in the Public Sector Working theme: Quality, Satisfaction and Trust in Government. Potsdam, Germany, 4-7 September 2002.
- Kim, Byong Seob and Jin Hyung Kim. 2007. *Increasing Trust in Government through more Participatory and Transparent Government*. Diunduh dari <http://www.unpan.org/innovmed/documents/Vienna07/28June07/BSKIM.pdf>.

- Koles, Mike., Dave Thiel., Becky Roberts., and Doug Miskowak. 2004. "Public Participation and Education Plan". Diunduh dari <http://www.wcedc.org/CP/Public%20Participation%20Plan%20-%20Final.pdf>.
- Kulwaum, Gabriel. 1999. *Problems of Devolution of PNG Education*. Diunduh dari <http://www.pngbuai.com/300socialsciences/education/policy/development/kul-devolution>.
- Laderman, Daniel. 2005. *Income, Wealth, and Socialization in Argentina*. Diunduh dari [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/..](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/)
- Lee, Myungsuk. 2003. *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. Presented at the International Analysis and Development Mini-Conference, May 3rd and 5th, 2003, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA.
- Mahoney, Michelle S. and Paul Webley. 2004. *The Impact of Tranparency: A Cross-National Study*. Diunduh dari http://www.fig.net/news/news_2004/mahoney_webley.pdf.
- Morgeson III, Forrest Vern. 2005. *Reconciling Democracy and Bureaucracy: Towards a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Accountability*. Submitted to the Graduate Faculty of Arts and Sciences in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Pittsburgh.
- Mayne, John. 1998. *Modernizing Accountability Practices in The Public Sector*. Modified: 2002-07-26. Diunduh dari http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_e.asp. Diakses Kamis tgl 7-04-2005.
- Morgeson III, Forrest Vern. 2005. *Reconciling Democracy and Bureaucracy: Towards a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Accountability*. Submitted to the Graduate Faculty of Arts and Sciences in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Pittsburgh 2005. It was defended on March 28, 2005.
- Mulgan, Richard. 2000. *Accountability: A Concept ...* Diunduh dari http://www.anu.edu.au/pubpol/Discussion%20Papers/dp_72.htm
- Olsen, Johan P. 2003. *Citizens, public administration and the search for theoretical foundations*. Diunduh dari http://www.arena.uio.no/publications/wp03_20_ipo.pdf.
- Parker, Bob. 2003. *Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation*. Diunduh dari http://darking.uoregon.edu/~rgp/PPPM613/class10_theory.htm.
- Parkin, Robert W. 2002. *Report of the Long Beach Ethics*. Diunduh dari <http://www.lbreport.com/reference/ethfin.pdf>.
- Partini dan Bambang Wicaksono. 2004. *Citizens Charter: Terobosan Baru Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*. Makalah Seminar Bulanan Pusat

- Studi Kependudukan dan Kebijakan [PSKK] UGM pada tanggal 28 Oktober 2004. Diunduh dari www.cpps.or.id/seminar/S331.pdf
- Phidd, R.W. *Democratic Administration: Public Administration and Democracy*. Diunduh dari <http://www.yorku.ca/igreene/phidd.htm>.
- Plutzer, Michael B. 2003. *The Consequences of State Institutions for Local Policy Responsiveness: Policy Preferences and Spending in American School Districts*. Prepared for presentation at the State Politics and Policy Conference, March 14-15, 2003, Tucson, Arizona.
- Rasjid, Harun Al. 1994. *Teknik Penarikan Sampel dan Penyusunan Skala*. Disusun oleh Teguh Kismantoroedji, dkk. Program Studi Ilmu Sosial BKU Sosiologi-Antropologi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.
- Rasjid, Harun Al. 1992. *Analisis Jalur (Path Analysis)*. Makalah dalam Lokakarya sehari "Analisis jalur sebagai sarana statistik dalam analisis kausal". Laboratorium Penelitian, Pengabdian pada Masyarakat dan Pengkajian Ekonomi (LP3E) Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran.
- Rasyid, M. Ryaas. 2003. Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia. Dalam Aspinal Edward and Greg Fealy (ed). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 63-71.
- Reason, P. 1998. Political, Epistemological, Ecological and Spiritual Dimensions of Participation. *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 4, 147-167. Diunduh dari <http://www.bath.ac.uk/~mnsprw/Papers/dimensionsofparticipation.htm>.
- Reichard, Christoph. 1997. *The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector*. Paper for Working Group 2 "Transparency, Openness, Service to the Public" at the EGPA Conference 1997 (Leuven, 10-13 September 1997). Diunduh dari http://www.unipotsdam.de/u/ls_puma/PUBLIKATIONEN/download/trans.pdf.
- Robinson, Marc. 2002. *Performance Accountability in the Public Sector*. Diunduh dari <http://articles.ibonweb.com/magarticle.asp?num=1114>.
- Roef, Marlene and Ian Liebenberg. *Public Participation in South Africa as we Enter the 21st Century*. Dalam Yvonne G. Muthien, Meshack M. Khosa, Bernard M. Magubane (eds). 2000. *Democracy and Governance Review: Mandela's legacy 1994-1999*. Diunduh dari http://www.hsrapublishers.co.za/download.asp?filename=1947_11_Democracy_and_Governance_Review.pdf.
- Roy, Jaytilak Guha. *Right to Information: A Key to Accountable and Transparent Administration*. Diunduh dari <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014329.pdf>
- Rowe, Mike. "Joined Up Accountability: Bringing the Citizen Back In". Diunduh dari <http://www.york.ac.uk/depts/poli/pac/papers/rowe.htm>.

- Russell-Einhorn, Malcolm L. *Strengthening Access to Information and Public Participation in Government Decisionmaking in Transition Countries: Procedural Underpinnings of Enhanced Regulatory Reform and Administrative Accountability*. Diunduh dari www1.orlbank.org/publicsector/legal/Controladministration.doc.
- Shanks, Tom. 2004. *Accountability and the Code of Ethics and Values*. Diunduh dari http://www.cacities.org/resource_files/23456.Shankswitepaper.pdf
- Silalahi, Ulber, “*Administrasi Publik dalam Perspektif Desentralisasi dan Otonomi daerah*”. Makalah dalam Seminar Administrasi Publik Indonesia: Masa Lampau, Masa Kini, dan Masa yang Akan Datang. Diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unpar Bandung bekerjasama dengan Lund University Swedia pada hari Rabu, 17 Mei 2000 di Hotel Bale Pakuan Bandung.
- _____, 2010, Kepercayaan sebagai Modal Sosial Berorganisasi: Meningkatkan Kinerja Organisasi dan Kepuasan Kerja Pegawai melalui Perilaku Saling Percaya. Orasi Ilmiah disampaikan dalam Dies Natalis Unpar ke 55 di Bandung pada Hari Senin 18 Januari 2010.
- Skweyiya, ZST. 1997. *The Role of the Government in the Promotion of Productivity and Quality Improvement in the Public Sector in South Africa*, 13 March 1997. Diunduh dari <http://www.info.gov.za/speeches/1997/060311497.htm>
- Smoke, Paul. 2001. *Overview of Decentralization and Workshop Theme Linkages*. Diunduh dari http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/capetown/DLGA_sec2.php
- Sossin, Lorne. 2000. *Human Development, Law and Democratic Administration*. Diunduh dari <http://www.yourku.ca/hddg/main%20site%20files/URBAN%20POVERTY/SossinUNOPS.pdf>.
- Taylor, Eric and Jonathan Anderson. 2000. *A Case Study in Public Administration*. Diunduh dari http://www.jun.alaska.edu/uas/pa/cap_paper_taylor.html
- The Asian Foundation. 2001. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Laporan Pertama, April, 2002.
- _____. 2002. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Laporan Kedua, Juni - November, 2002.
- _____. 2003. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Laporan Ketiga, Juli, 2003.
- The Freedom Forum. 2001. *Blueprint for Transparency*. Diunduh dari <http://www.freedomforum.org/packages/first/foi/blueprint.htm>
- _____. 2001. *First Amendment Ombudsman*. Diunduh dari <http://www.freedomforum.org/packages/first/foi/blueprint.htm>.
- The World Bank Group. 2001. *Administrative Decentralization*. Diunduh dari <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

- Thoha, Miftah. 2011. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Kencana Prenada Media Group: Jakarta, h.35-36.
- Tikare, S., D. Youssef., P. Donnelly-Roark and P. Shah. 2001. *Organizing Participatory Process in PRSP*. Diunduh dari <http://www.worldbank.org/participation/PRSP/what.htm>
- Ton, Bruce and Carl Pebrich. 1997. *Environmental Citizenship: Problems and Prospects*. Prepared by National Center for Environmental Decision Making Research. Technical Report NCED/97-16. Oak Ridge National Laboratory Tennessee Valley Authority. University of Tennessee.
- Turello, Dan, ed. 1998. *Democracy and Governance: A Conceptual Framework*. Technical Publications Series. Center for Democracy and Governance. Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development, Washington, DC 20523-3100.
- Uhr, John. 2001. *Accountability, Scrutiny and Oversight*. Diunduh dari http://www.cdi.ame.edu.au/reaerach_publications/research_downloads/JohnUhr.Pdf.
- UNDP. 1999. *Decentralization: A Sampling of Definitions*. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Accountability and Transparency in Africa*. Second Africa Governance Forum (AGF II). Diunduh dari <http://www.uneca.org/unsia/luster/govern/forum2.htm>.
- United Nations Economic and Social Council. 2005. Revitalizing public administration: strategic directions for the future. Report of the Secretary-General. Committee of Experts on Public Administration. New York, 4-8 April 2005. 8-9.
- _____. 2001. *Collaborative Public Administration: Some lessons from the Israeli experience*. Diunduh dari <http://www.uwe.ac.uk/bbs/trr/sowe5/l5-15.pdf>
- Villiers, Susan de. 2001. *A Review of Public Participation in the Law and Policy-Making Process in South Africa*. European Union Parliamentary Support Programme. Diunduh dari <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap12.html>.
- Virtanen, Turo. 1997. *Financial Autonomy and Accountability of Public Managers*. European Group of Public Administration Leuven, Belgium, 10-13 September 1997. Permanent Study Group 4: Quality and Productivity in the Public Sector.
- Walle, Steven Van de and Geert Bouckaert. 2003. *Public service performance and trust in government: the Problem of Causality*.
- Wang, Bing and Yuanfei Gu. 2002. *Three Paradigms of Public Administration: An Analysis of the Current Status of Public Administration in China*. Diunduh dari <http://www.cpar.net/cpar%20vol1.no3/wang.pdf>.

- Watt, Peter; Sue Richards and Chris Skelcher. 2002. *Accountability*. Briefing paper. Diunduh dari <http://www.rpani.gov.uk/account.pdf>
- Webley, Paul and Stephen Lea: *Topic 3: Path analysis*. Diunduh dari <http://www.exeter.ac.uk/~SEGL Lea/multvar2/pathanal.html>
- Welch, Eric W and Charles C. Hinnant. 2003. *Internet Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government*. Diunduh dari <http://www.hicss.Hawaii.edu/HICS36/HICSPapers/ETEDE05.pdf>
- Wojcicki, Ed. 2001. *A Nation of Civic Freelancers: The Uneven Scholarship of Civic Engagement*. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements of a master's degree Master of Arts in Political Studies. University of Illinois at Springfield. November 20, 2001. Diunduh dari <http://people.uis.edu/ewojc1/Published%20articles/wojcicki-thesisDec 2001.doc>
- Zemyatina M.F and Beskrovnaya B.A. "Assessment of Transparency in the Budget Process in the Participating Regions of the Project: Experience and Problems". Diunduh dari <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/Russia.pdf>

Elektronik Anonim

- <http://www.answers.com/topic/accountability?cat=biz-fin>
- <http://www.apsanet.or/PS/dec98/gawthrop.cfm>
- http://www.asiafoundation.org/pdf/Indo_streambiz_ind.pdf
- <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture1.shtml>
- <http://www.bu.edu/polisci/JGERRING/corruptinstits.pdf>
- http://www.csubak.edu/~rdaniels/INST_275_Lecture18.ppt
- http://www.goodgovernance.or.id/beritaview.asp?berita_id=237
- <http://www.goodgovernance.or.id/Download.asp?file=A07-partisipasi-perenc-tahunan.pdf>
- <http://www.jamesmccroskey.com/publications/165.pdf>
- <http://www.kompas.com/metro/news/0403/10/123144.htm>
- <http://www.lomboktimur.go.id/mod.php?mod=publisherandop=viewarticleandartid=17>. Jumat, 24-Februari-2006).
- <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap03.html>
- <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap05.html>
- <http://www.pu.go.id/itjen/buletin/3031otoda.htm>
- <http://siteresources.Worldbank.org/INTINDONESIA/.../civilservice.pdf>
- <http://www.stlucia.gov.lc/agencies/Public%20Sector%20Reform/green.htm>
- <http://www.theindonesianinstitute.org/pers021005.htm>

http://www.um.dk/Publikationer/Danida/English/DanishDevelopmentCooperation/DenmarksDevelopmentPolicyAnalysis/06_5.as)

<http://www.unpan1.un.org/intradoc/group/public/document/EROPA/UNPAN002697.pdf>.

<http://www.voice-of-the-people.net>

<http://www.worldbank.org/wdr/2000/q-a.html>

<http://www.worldvaluessurvey.org/Upload/DaltonTables.doc>

http://en.wikipedia.org/wiki/Organization-Public_Relationships.

<http://www.worldbank.org/wdr/2000/q-a.html>

http://www.csub.edu/~rdaniels/INST_275_Lecture18.ppt)

Perundang-undangan

UU No. 28/1999 tentang Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Pemerintah yang Besih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/2004 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 119/2004 tentang Pemberian Tanda Penghargaan “Citra Pelayanan Prima”.

Lainnya

Nota Dinas Unit Pelayanan Satu Atap Pemerintah Kota Bandung, tanggal 28 Pebruari 2005.

Nota Dinas Unit Pelayanan Satu Atap Pemerintah Kota Bandung, tanggal 28 Pebruari 2006.

INDEKS

A

Access, 36, 43, 164, 166
Accessibility, 38, 178
accountable, 5, 87, 98, 99, 110, 117, 123,
157, 159, 161, 167, 168, 170, 266, 287,
288, 295
Accuracy, 38, 150, 151, 178
ADB, 75, 76
administrasi publik, v, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 14,
23, 24, 31, 32, 33, 47, 49, 56, 58, 68, 69,
71, 72, 75, 77, 82, 87, 83, 87, 107, 108,
111, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120,
121, 122, 124, 129, 130, 132, 133, 135,
136, 137, 139, 142, 148, 153, 154, 156,
157, 158, 159, 160, 163, 169, 173, 174,
180, 200, 208, 209, 210, 211, 218, 224,
228, 229, 230, 235, 236, 237, 238, 239,
246, 247, 255, 258, 260, 263, 270, 277,
281, 282, 283, 286, 288, 292, 294
Administrasi Publik Lama, 32
Administrasi Publik Tradisional, 32
administrative power, 57, 84, 85
agama, 40
agent, 48, 160, 161, 210, 291
akuntabilitas, v, 6, 9, 11, 40, 49, 58, 66, 75,
77, 78, 86, 103, 113, 116, 117, 119, 120,
122, 131, 157, 158, 159, 160, 161, 162,
163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 183,
192, 195, 207, 216, 224, 250, 281, 282,
283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290,
291, 292, 293, 294, 295, 298, 299
Amerika, 46, 47, 62, 63, 84
answerability, 157, 158, 163, 289
Anticipatory, 45
Approach, 34, 48, 56
ASN, 13
Assurance, 37
Australia, 44, 46, 48, 50

B

backstage, 16
birokrasi, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 23, 24, 30,
49, 53, 56, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 69,
70, 72, 76, 81, 94, 95, 102, 104, 106,
107, 114, 117, 120, 122, 123, 124, 126,
128, 129, 133, 135, 140, 143, 148, 152,
153, 154, 155, 156, 158, 159, 161, 162,

165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 176,
180, 185, 188, 191, 194, 204, 205, 210,
211, 214, 215, 218, 219, 222, 224, 225,
229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 237,
238, 239, 241, 242, 243, 246, 247, 248,
249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256,
257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264,
265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272,
273, 274, 276, 277, 278, 283, 285, 286,
290, 291, 292, 293, 295
bisnis, 15, 26, 30, 44, 64, 169, 191, 208,
210, 244
BPKB, 21
Britania Raya, 47
budaya, 15, 84, 86, 202, 275, 295
Bush, 63

C

Catalytic – governments, 45
citizen participation, 98, 130, 134, 166,
167, 230, 231, 236, 242, 263
Citizen's Charter, 296
citizen's value, 34
citizens, 2, 6, 34, 45, 56, 59, 69, 72, 73, 83,
87, 88, 84, 86, 100, 101, 113, 114, 115,
122, 125, 130, 132, 134, 136, 137, 141,
142, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 156,
160, 162, 166, 171, 172, 196, 197, 200,
204, 209, 211, 212, 231, 232, 233, 235,
236, 239, 251, 253, 264, 265, 266, 270,
289, 291
Citizenship, 70
citra, 1, 14, 102, 185, 188, 223, 253, 262
civil society, 76, 93, 171, 197, 256
clean and good governance, 1
Clients, ii, 83
Clinton-Gore, 63
closer to people, 265
Coherence, 194
Communication, 36
community, 5, 73, 109, 110, 117, 132, 137,
144, 167, 168, 169, 196, 233
Community-empowering, 45
Competence, 36
Competitive rather than monopolistic, 45
Completeness, 38, 178
compliance mechanisms, 44
Consistency, 38, 178
consumption, 17
contracting, 44, 63, 78

convenience, 38, 178
correspondingly, 33
Courtesy, 36, 38, 178
Customer-driven, 45, 69
customers, 2, 34, 69, 73, 114, 129, 137,
150, 168, 208, 232, 233, 234, 287, 288

D

daya saing, 1, 189
Decentralized, 45
deconcentration, 90, 94
delegasi, 7, 92, 94, 160
delegation, 90, 94, 135, 160
Delivery, iv, 42, 190, 196
democratizing, 5, 117
democratizing, 5, 100, 110, 117
demokrasi, v, 2, 4, 68, 71, 82, 83, 85, 107,
108, 110, 111, 112, 114, 116, 118, 120,
123, 124, 127, 128, 130, 132, 134, 136,
139, 140, 142, 149, 153, 154, 169, 170,
203, 204, 205, 207, 211, 226, 227, 228,
248, 256, 257, 261, 265, 270, 273, 283,
288, 291, 292
demokratisasi, v, 2, 4, 8, 85, 101, 103, 108,
109, 110, 111, 112, 117, 119, 149, 153,
207, 208, 210, 212, 215, 224, 240, 257,
259, 295
desentralisasi, v, 1, 2, 4, 5, 8, 49, 62, 83, 84,
85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96,
98, 99, 101, 102, 103, 104, 106, 108,
109, 110, 111, 117, 139, 149, 153, 172,
180, 193, 208, 212, 215, 257, 259, 261,
265, 271, 282, 294, 296, 297, 298
determinan, 3, 5, 6, 191
developed countries, 88
devolusi, 3, 49, 90, 94, 104, 193, 296
devolution, 89, 90, 94
divestment, 90, 94

E

Economic governance, 74, 75
ekonomi neo-klasik, 48
e-mail, 30
Emphaty, 37
Enterprising, 45, 69
entrepreneurial, 44, 46, 49, 297
Entrepreneurship, 70
equipment, 42
exit, 22, 26
expectation, 35, 179, 180

F

feodalisme, 82
financial, 84, 85, 90, 105, 109
finansial, 16, 66
front-line bureaucrat, 192

G

GDS, 219
gender, 40, 67
Geografi, 47
global, 1, 44, 75, 85, 86, 89, 91, 92, 189,
190, 212, 265
globalisasi, 1, 2, 84, 85, 91
golongan, 39, 40
good administration, 153
governance, vi, 5, 11, 13, 31, 44, 65, 74,
75, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 96, 100, 101,
104, 107, 109, 110, 117, 123, 157, 170,
172, 196, 197, 200, 211, 212, 228, 237,
281
government, 5, 10, 24, 44, 45, 49, 51, 52,
55, 57, 59, 65, 67, 69, 72, 73, 78, 83, 87,
84, 86, 87, 88, 90, 92, 93, 96, 98, 100,
102, 103, 104, 108, 109, 113, 114, 122,
123, 124, 125, 127, 130, 132, 137, 141,
142, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 159,
160, 164, 166, 167, 169, 172, 169, 190,
192, 196, 203, 209, 211, 215, 233, 235,
236, 251, 259, 263, 265, 272, 289, 290
grants, 90, 96
grassroots, 108, 257

H

hierarchical, 10, 89, 114, 158, 262, 265
HIV/AIDS, 75
humanistic approach, 134

I

IMB, v, 21, 201, 285
Improved Efficiency, 96
Improved Equity, 97
Improved Governance, 97
independen, 28, 48, 163
Information, 42, 123, 127, 141, 146, 147,
164, 224, 229
information asymmetry, 129
intangible, 16, 17, 239
intensif, 2, 286
intervensi, 3

K

Kabupaten, 8, 9, 10, 181, 182, 183, 184, 201, 214, 221, 222, 223, 231, 241, 246, 250, 252, 253, 254, 261, 269, 274, 284, 286, 287, 290
Kantor Pos, 20
kinerja, 3, 4, 7, 16, 35, 39, 44, 46, 48, 66, 67, 101, 102, 105, 163, 166, 169, 179, 198, 202, 221, 271, 283, 287, 292, 297, 298, 299
koheren, 47
komando, 83
kompetisi, 1, 46, 48, 91, 92, 189, 190, 294
Kota, 8, 9, 10, 171, 182, 183, 184, 187, 188, 201, 211, 212, 214, 218, 221, 222, 223, 229, 231, 232, 241, 246, 249, 250, 252, 253, 254, 258, 261, 269, 274, 276, 280, 281, 284, 286, 287, 290
KTP, v, 21, 202, 219

L

literatur, 11, 16, 17, 31, 77, 78, 112, 116, 124, 149, 152, 153, 158, 169, 291
LSM, 22, 23, 26, 52, 181, 201

M

Management Board, 55
Manajemen Publik, i, 32, 33, 43
market, 33, 45, 63, 78, 87, 94, 152, 209
Market-oriented, 45
meaningful, 132, 133, 243
Measuring, 36
Millenium Development Goals, 74
Mission-driven, 45

N

negative image, 246
negative public feelings, 14
negative public image, 14, 169
network, 63, 66, 70, 79
networking, 63
New Public Administration, i, ii, 32, 33, 55, 59
New Public Governance, ii, 73
New Public Management, i, 2, 32, 44, 48, 77, 86, 208, 233
New Zealand, 44, 46, 48, 50
NGO, 22, 23, 95
NHS, 55
NPA, 32, 59

NPG, 31, 32, 81, 83
NPM, 2, 31, 32, 33, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 69, 70, 78, 80, 81, 83, 86

O

officeholder, 279
office-seeker, 279
Old Public Administration, i, 32, 33, 55, 86
Online Public Services, 50
OPA, 32, 55, 68, 69, 70, 86
opportunities, 15, 122, 151
orde baru, 3, 6, 104, 169, 172, 179, 180, 185, 208, 237, 242, 249, 254, 261, 270, 273, 282, 284, 287, 288, 289, 290, 298
otonomi daerah, 3, 4, 6, 7, 93, 94, 101, 102, 103, 105, 106, 172, 170, 179, 180, 182, 185, 198, 208, 211, 212, 220, 237, 238, 239, 259, 261, 265, 282, 284, 287, 289, 292, 298
otoritas, 4, 7, 24, 26, 34, 54, 66, 75, 83, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 106, 113, 160, 163, 173, 174, 185, 208, 211, 223, 242, 247, 250, 253, 259, 262, 272, 286, 293, 294
outcomes, 34, 45, 98, 154
Outsourcing, 50

P

parameter, 10
parastatal, 93
participatory, 5, 110, 117, 130, 230
Partnership, 50, 146
paspor, 27
pemerintah daerah, v, 1, 3, 4, 7, 10, 11, 14, 24, 50, 52, 54, 57, 83, 87, 90, 92, 94, 98, 101, 102, 104, 105, 106, 110, 162, 170, 171, 172, 173, 174, 180, 188, 189, 190, 194, 200, 208, 212, 215, 220, 224, 225, 259, 263, 265, 288, 290, 291, 298
pemerintah pusat, 3, 54, 57, 83, 86, 87, 92, 106, 170, 185
PERC, 264
Perceptions, 36
performace, 35
Physical environment, 43
Policy Board, 55
Political governance, 11, 74, 170
political power, 57, 84, 85, 93, 141
politicians, 2, 87, 88, 142, 236, 240, 251, 266
power people, 163
power-sharing approach, 134

Principal, 160, 210
privat, v, 25, 26, 33, 48, 50, 83, 86, 87, 91,
92, 93, 176, 226, 256, 257
private sphere, 257
Privatization, 50, 94
production, 17, 78
professional, 2, 27, 35, 44, 47, 59, 70, 71,
102, 111, 163, 188, 192, 195, 198, 202,
204
Professionalism, 43
professionals, 2
prosperity, 15
provider, 17, 87, 100, 127, 150, 151, 269,
284
Public Administrasion, 32
public administration, 5, 10, 31, 44, 49, 55,
59, 67, 71, 87, 84, 86, 109, 112, 113,
114, 115, 117, 123, 124, 139, 148, 150,
158, 165, 170, 172, 203, 204, 251, 262,
270, 289, 291, 295
public agencies, 2, 45, 190
public bureaucrat, 2, 190
Public Governance, ii, 32, 33, 73, 74, 80,
87
Public Management, i, 32, 33, 34, 44, 49,
86, 233
public managers, 2, 87, 115, 190
public servants, 2, 232, 289
Public Service, ii, 32, 33, 60, 65, 67, 69, 86,
88, 169, 190, 203, 208, 233, 288
public service delivery, v, 6, 9, 13, 99, 117,
120
publik, v, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13,
14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39,
42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53,
54, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66,
67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78,
79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 83, 84, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99,
101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108,
111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119,
120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136,
137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144,
145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154,
155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162,
163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170,
171, 172, 169, 170, 171, 172, 173, 176,
177, 178, 180, 181, 183, 185, 187, 188,
189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196,
197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204,
205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213,
214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229,

230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237,
238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 246,
247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254,
255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262,
263, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 271,
272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279,
280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288,
289, 290, 291, 292, 293, 294, 297, 298,
299

Puskesmas, 20, 241

Q

quality, 5, 6, 9, 15, 35, 42, 48, 87, 99, 104,
127, 149, 150, 177, 179, 180, 190, 191,
209, 211, 233, 260

R

Recognize, 70
REDI, 219
Reinventing Government, 50
Reinventing Government, 44, 49, 211
re invention, 45, 50, 63
reliability, 11, 37, 42, 211
Reliability, 35, 37
Republik, 1, 4, 7, 17, 19, 181, 186, 199,
216, 282
residents, 5, 110, 117
responsible, 9, 10, 57, 131, 142, 267, 286
responsive, 5, 15, 48, 110, 114, 117, 122,
150, 154, 168, 203, 242, 262, 263, 265,
271
Responsiveness, 36, 37, 38, 150, 152, 156,
178, 260
Results-oriented, 45
revitalizing, 225
ritel, 16
rowing, 58, 69
RSU, 20

S

satisfaction, 9, 35, 42, 135, 169, 177, 191,
239
Security, 36
sektor privat, 3, 13, 24, 26, 33, 44, 49, 51,
93, 95, 104, 169, 293
sentralisasi, 56, 83, 87, 88, 89, 94, 110,
169, 272, 294
Sentralisme, 3
service, v, 5, 6, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 29,
35, 38, 42, 44, 51, 56, 67, 68, 71, 80, 87,
86, 99, 101, 103, 104, 108, 111, 112,

117, 120, 127, 136, 150, 151, 152, 166,
167, 169, 178, 179, 180, 190, 192, 196,
198, 200, 203, 204, 209, 210, 225, 233,
235, 259, 260, 263, 265, 269, 284, 286
services, v, 4, 15, 16, 18, 31, 38, 42, 45, 48,
54, 55, 64, 71, 72, 78, 87, 84, 86, 90, 91,
92, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 108, 111,
122, 125, 127, 130, 149, 150, 156, 164,
167, 191, 192, 196, 209, 224, 233, 235,
239, 260, 263, 264, 271, 286
SERVQUAL, 35, 36, 37, 178, 179
shareholders, 9, 55
SIM, 21, 219, 296
simultaneity, 17
single-purpose entities, 63
sinisme, 14, 255
sms, 29
Social governance, 74
stabilitas, 1, 98, 190, 256
Staff attitude, 43
stakeholder, 1, 2, 30, 65, 72, 79, 95, 121,
177, 200, 234, 240, 244, 255
stakeholders, 9, 72, 99, 125, 126, 162, 208,
226, 240, 259, 289
status ekonomi, 40
STNK, 21
suku, 40
swasta, 13, 18, 22, 23, 26, 30, 43, 46, 48,
49, 50, 52, 54, 64, 65, 66, 73, 76, 77
system, vi, 5, 10, 13, 56, 87, 109, 117, 125,
171, 204, 259

T

Tangibles, 35, 36

tendensi, 3, 89, 212, 222, 261, 290
thickening, 63
Time, 38, 178
Timeliness, 38, 42, 178
transparent, 5, 110, 117, 164, 170, 224
transportasi, 16, 20, 27, 30
TraPaRA, 207

U

unaccountable, 8
under developing countries, 88
Understanding the Customer, 36
UNDP, 75, 76, 94, 100, 118, 124, 170, 212,
281
United Kingdom, 44, 46, 48
United States, 44, 46, 48, 50, 90, 170, 211
unparticipatory, 8
untransparent, 8
UU No 25 Tahun 2009, 20, 21, 29, 30, 38,
39

V

voice, 22, 26, 103, 134, 135, 140, 167, 235,
251, 269
Volunteers, ii, 83

W

website, 30, 218, 221
willingness, 131, 132, 133, 209, 271

TENTANG PENULIS



Dr. Ulber Silalahi Drs; MA adalah dosen tetap (dosen PNS) Program Studi Administrasi Publik FISIP Universitas Katolik Parahyangan Bandung, lahir di Pematang Siantar Sumatera Utara tahun 1957. Memperoleh gelar Sarjana atau S1 (Drs) bidang Administrasi Negara dari Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Parahyangan Bandung tahun 1980, S2 (MA) bidang Administrasi Negara dari Universitas Indonesia (1998), dan S3 (Dr) Ilmu Sosial Bidang Kajian Utama Administrasi Publik dari Universitas Padjadjaran Bandung (2006). Ia adalah Lektor Kepala Administrasi Publik (dalam bidang organisasi dan manajemen publik) di Prodi Administrasi Publik FISIP UNPAR di mana ia menjadi dosen tetap. Ia juga menjadi pengajar Program Pascasarjana di beberapa Perguruan Tinggi. Buku yang sudah ditulis adalah Studi tentang Ilmu Administrasi (1989), Asas-asas Manajemen (2011), Metode Penelitian Sosial (2009; edisi revisi 2015), Pemerintahan dan Birokrasi dalam Masyarakat Tradisional (2014).



Prof. Dr. H. Wirman Syafri Sailiwa, M.Si terlahir dengan nama Wirman Syafri dari marga Sailiwa adalah Guru Besar Administrasi Negara (Golongan IV/e) lahir sebagai putra keenam dari pasangan Moh. Syarif Akmal (alm) dan Hj. Roa'ni binti Haji Siradj (alm) di Kotaraja Sebarus Liwa Lampung Barat 22 Juni 1958. Menempuh pendidikan Sekolah Dasar Negeri I Liwa, Sekolah Dasar Negeri Lungsir Tanjungkarang dan Sekolah Dasar Negeri Skala Brak Kotabumi. Tamat Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri Liwa tahun 1973 dan lulus SMA Muhammadiyah II Yogyakarta tahun 1977. Memperoleh gelar Sarjana (S1) dari FISIPOL Jurusan Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret (UNS) Solo (1983), Strata 2 (S2) Program Studi Ilmu Sosial Bidang Kajian Utama Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran Bandung (1996) dan Strata 3 (S3) Bidang Ilmu Sosial Universitas Padjadjaran Bandung (2007).

Karier PNS dimulai sebagai Karyawan Kantor Pembangunan Desa (Bangdes) Kabupaten Musi Banyuasin 1985, Kasi Penataan dan Pembinaan Bantuan Desa pada Dit. Bangdes Provinsi Sumatera Selatan (1998-1990), Kepala Bidang Pelatihan pada STPDN (2000-2001), Pembantu Ketua Bidang Akademik STPDN (2002-2003), Direktur Lembaga Pengkajian IPDN (2004-2007), Dekan Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN (2009-2010), Pembantu Rektor Bidang Akademik IPDN (2010-sekarang). Diklat yang pernah diikuti SPAMA di Yogyakarta (1999), SPAMEN (DIKLATPIM Tk. II) di Bandung tahun 2002 dan Kursus Reguler Angkatan XXXVIII LEMHANAS RI tahun 2005. Buku yang telah terbit antara lain : Studi tentang Administrasi Publik (2012); Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja, Alqa Prisma Interdelta (2008, 2010); Prosiding Hubungan Pusat Dengan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (2003); Strategi Agribisnis Kelautan Perikanan, (2003); Hubungan Kerja Kecamatan dan Desa, (2002); Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam

Organisasi Publik. (2012); Teori Pembangunan (2012). Mengajar Program Pascasarjana pada beberapa perguruan tinggi, dan konsultan pemerintahan daerah seluruh Indonesia. Aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah di luar negeri seperti UM (Malaysia), Korea University (Korea Selatan), Delhausie University (Canada), Lund University (Swedia), Copenhagen University (Denmark), Khonkhaen University (Thailand), Utrecht University (Belanda), dan berbagai kunjungan luar negeri seperti Philippines, Republik Rakyat Tiongkok, Singapura, Brunai Darusallam, Perancis, Swiss, Belgia, dan lain-lain.

ISBN 978-602-70587-6-7



9

786027

058767