

Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Oleh: Karjuni Dt. Maani

ABSTRACT

Community participation in public service began in the preparation of service standards to the evaluation and award. Community participation can be embodied in the form of cooperation, fulfillment of rights and obligations of the community, and participation in policy making and shaping public services watchdog. Community participation is an important part of the public service system. Thus the conventional service management that ignores the process of community involvement in public service cannot be maintained anymore. Our concern is to develop an ideal form of participation where the community can be mobilized itself to seek the necessary public services.

Kata Kunci: *partisipasi masyarakat, lembaga pengawasan, pengguna layanan, pemangku kepentingan, pelayanan publik*

I. PENDAHULUAN

Dalam situasi seperti sekarang ini aspirasi pelayanan warga cenderung menjadi semakin kompleks sejalan dengan modernitas masyarakat yang semakin tinggi. Oleh karena itu manajemen pelayanan yang konvensional seperti yang berlaku selama ini tentu tidak mungkin lagi dipertahankan. Tuntutan masyarakat untuk berperanserta dalam proses penyelenggaraan pelayanan cenderung menjadi semakin tinggi. Ketidakmampuan sistem pelayanan dalam merespon dengan cepat dinamika masyarakat justru semakin mendorong keinginan warga dan dunia usaha untuk ikut terlibat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Keterlibatan warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik berpeluang menjamin proses pelayanan publik menjadi akuntabel dan

mampu memenuhi aspirasi pelayanan masyarakat¹. Kalau ini terjadi, maka legitimasi dan dukungan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah dengan sendirinya akan dapat diwujudkan.

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah sejauhmana kita bisa melibatkan masyarakat atau warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik? Apakah warga dapat dilibatkan dalam keseluruhan proses pelayanan? Bagaimana caranya? Pertanyaan ini penting untuk dibicarakan karena keterlibatan warga dalam proses pelayanan sejauh ini masih amat terbatas. Seringkali muncul keraguan di kalangan para pejabat birokrasi pelayanan mengenai perlu-

¹ Agus Dwiyanto. 2003. "Peran Masyarakat dalam Reformasi Pelayanan Publik". *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 8: September-Nopember 2003.

tidaknya keterlibatan warga dalam pelayanan. Asumsi bahwa warga tidak mengerti kebutuhannya dan asumsi bahwa pemerintah dan pejabatnya yang paling tahu mengenai kebutuhan masyarakat harus segera ditinggalkan. Dalam kenyataannya warga atau masyarakat adalah pihak yang paling tahu mengenai apa yang mereka butuhkan. Sebagai pengguna pelayanan mereka bukan hanya mengerti apa yang dibutuhkan tetapi juga bagaimana kualitasnya. Oleh karena itu warga harus diberi ruang untuk ikut terlibat bukan hanya dalam proses kreasi tetapi juga dalam menentukan standar pelayanan yang diinginkan. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam proses dan manajemen pelayanan harus segera dibuka². Dalam hal ini masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengekspresikan kepentingannya dalam manajemen pelayanan kemudian pemerintah atau penyelenggara layanan harus menjadikan kepentingan publik tersebut sebagai kriteria utama dalam penyelenggaraan layanan publik.

Berkaitan dengan itu, apa jenis pelayanan yang akan diselenggarakan dan bagaimana kualitasnya bukan menjadi monopoli pemerintah dan para pejabatnya untuk menentukannya tetapi juga menjadi hak warga untuk ikut terlibat dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Warga perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya sejak dari penyusunan standar pelayanan

sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Hanya dengan melibatkan mereka, maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah akan menjadi responsif.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah warga hanya dilibatkan dalam proses kreasi atau perlu juga dilibatkan dalam implementasi? Melibatkan warga dalam proses implementasi atau penyelenggaraan pelayanan hanya akan dapat dilakukan jika kita mampu merubah pemahaman kita mengenai peran warga apakah mereka itu adalah klien atau kosumen yang pasif atau mereka juga bisa berperan sebagai produsen atau setidaknya-tidaknya memiliki potensi untuk dilibatkan sebagai bagian dari aktor penyelenggara pelayanan. Pemerintah harus bisa merubah *mindset*nya dan menempatkan warga sebagai produsen yang potensial dan dapat diajak dalam berbagai proses penyelenggaraan pelayanan publik. Jika kemitraan seperti ini bisa dilakukan maka bukan hanya responsivitas dan akuntabilitas pelayanan akan menjadi semakin baik tetapi juga akan meningkatkan cakupan pelayanan. Kemitraan semacam ini sangat mungkin akan mendorong warga untuk mau mengeluarkan risorsis yang ada pada mereka guna penyelenggaraan pelayanan.

Koproduksi hanya akan dapat berjalan dengan baik kalau masyarakat atau warga memiliki kapasitas yang memadai. Untuk bisa terlibat dalam proses penyelenggaraan dengan memainkan sebagian peran yang selama ini dimonopoli oleh pemerintah maka kelompok warga atau masyarakat

² Denhardt, J.V & Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, etc: M.E. Sharpe.

harus memiliki risorsis dan kapasitas tertentu, yang seringkali tidak dimilikinya. Karena itu, misi utama pemerintah yang penting sebenarnya adalah bagaimana memberdayakan warga sehingga potensinya sebagai produsen bisa dikembangkan. Dengan demikian warga bisa memenuhi kebutuhannya sendiri atau setidaknya bisa bermitra dengan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Namun, untuk warga atau kelompok masyarakat tertentu yang memiliki kapasitas untuk melakukan koproduksi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah mesti harus membuka diri dan memfasilitasinya sehingga keterlibatan mereka dalam penyelenggaraan pelayanan publik bisa benar-benar optimal.

Pendekatan baru untuk melibatkan warga dan *stakeholders* dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan melalui maklumat pelayanan atau kontrak pelayanan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) mengadopsi *citizen charter* dengan mengembangkan maklumat pelayanan, yaitu menetapkan suatu janji dari penyelenggara kepada pengguna tentang bagaimana pelayanan akan diselenggarakan. Sebagai sebuah janji, maklumat dibuat oleh penyelenggara tanpa melibatkan para pengguna atau pemangku kepentingan. Sedangkan seharusnya kita menerapkan kontrak pelayanan, yang merupakan hasil kesepakatan antara birokrasi pelayanan dengan warga pengguna dan para pihak yang berkepentingan lainnya tentang pelayanan apa yang akan diberikan, waktu, biaya, dan cara penye-

lenggaraannya. Dengan demikian kontrak pelayanan merupakan sebuah pendekatan manajemen pelayanan yang lebih partisipatif dan dapat memberdayakan masyarakat.

Berbagai upaya untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif sudah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, terutama sejak kebijakan desentralisasi pemerintahan diterapkan. Desentralisasi telah memberikan ruang yang semakin luas kepada daerah untuk mengelola pelayanan publik. Sejumlah daerah telah memanfaatkan peluang itu untuk mencoba mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif melalui pengembangan kontrak pelayanan. Dalam kontrak pelayanan, warga dan pemangku kepentingan duduk bersama dengan birokrasi pelayanan untuk menyepakati berbagai hal penting dalam penyelenggaraan layanan, seperti waktu, biaya, cara pelayanan, serta hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna layanan.

Pengembangan kontrak pelayanan ini akan membawa perubahan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik di daerah. *Pertama*, manajemen pelayanan publik berbasis kontrak pelayanan menganggap bahwa pelayanan publik adalah urusan bersama antara warga pengguna, pemangku kepentingan, dan birokrasi penyelenggara layanan. Karena pelayanan publik adalah urusan bersama maka penyelenggaraannya harus menjadi kesepakatan dari para pihak yang berkepentingan dan tidak ditentukan secara sepihak oleh birokrasi pemerintah. Warga dan pemangku kepentingan berhak terlibat dalam penye-

lenggaraan layanan bersama-sama dengan birokrasi penyelenggara layanan.

Kedua, manajemen pelayanan berbasis kontrak tersebut juga mengakui bahwa warga dan birokrasi penyelenggara layanan masing-masing memiliki hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan layanan publik yang harus dihormati oleh semua pihak. Selama ini pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan bias kepada kepentingan birokrasi penyelenggara layanan publik. Hak-hak warga negara dalam pelayanan publik tidak pernah diakui apalagi dihormati oleh para penguasa/pemerintah. Dalam kontrak pelayanan, warga dan birokrasi pemerintah penyelenggara layanan diakui memiliki hak dan kewajiban masing-masing yang harus dihormati dan ditunaikan oleh keduanya. Salah satu hak warga yang paling penting dan selama ini diabaikan seperti yang diungkapkan Agus Dwiyanto³ adalah hak untuk berpartisipasi dalam menentukan proses penyelenggaraan layanan dan hak untuk memperoleh informasi tentang berbagai aspek penting dari pelayanan publik yang menjadi kepentingannya.

Ketiga, manajemen pelayanan berbasis kontrak ini juga mengakui bahwa hubungan antara warga pengguna pelayanan dengan birokrasi penyelenggara layanan publik bersifat simetris. Selama ini hubungan mereka bersifat asimetris. Birokrasi penyelenggara layanan

memiliki otoritas sepenuhnya untuk menentukan dan mengatur praktik penyelenggara layanan publik, sementara warga pengguna diperlakukan sebagai konsumen yang pasif. Manajemen berbasis kontrak dapat mengubah posisi keduanya menjadi simetris. Keduanya akan memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan mudah diakses oleh warganya. Keduanya juga akan memiliki tanggung jawab atas keberhasilan dari penyelenggaraan layanan publik, karena pelayanan publik adalah urusan bersama antara birokrasi penyelenggara layanan dan warga pengguna layanan, walaupun peran mereka dalam penyelenggaraan layanan publik berbeda. Oleh karena itu tidak berlebihan jika pengembangan kontrak pelayanan dinilai dapat meningkatkan rasa kesadaran warga negara (*sense of citizenship*).

II. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK

Partisipasi masyarakat menjadi bagian yang penting dari sistem pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengatur dengan jelas peran serta masyarakat dalam pengembangan sistem pelayanan publik, diantaranya adalah sebagai bagian dari organisasi penyelenggara, pengguna yang aktif, dan sebagai pemangku kepentingan yang memiliki hak untuk mengadu, serta ikut terlibat dalam proses perumusan standar pelayanan. Undang-Undang ini telah mengubah secara radikal persepsi pemerintah tentang warga, yang sebelumnya hanya ditempatkan sebagai konsumen yang pasif

³ Agus Dwiyanto. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

menjadi warga yang memiliki hak-hak yang jelas dan dapat digunakan untuk melindungi kepentingannya dalam sistem pelayanan yang berlaku. Pemberlakuan Undang-Undang ini tentu menuntut perubahan yang signifikan dari praktik manajemen pelayanan publik yang sekarang ini berlaku di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah.

Berbagai temuan selama ini menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik akan meningkat sejalan dengan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan⁴. Salah satu prasyarat munculnya keterlibatan masyarakat ini adalah kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi, yang pada kenyataannya masih perlu dikuatkan. Berkaitan dengan itu, Karjuni Dt. Maani⁵ juga mengatakan bahwa menggerakkan partisipasi masyarakat merupakan salah satu sasaran dari pelayanan. Karena masyarakat harus sadar akan hak-haknya, maka sulit untuk menjadikan pemerintah akuntabel kalau masyarakatnya tidak memiliki kesadaran kritis akan hak-haknya sendiri⁶. Untuk dapat mengembangkan kesadaran masyarakat, kita perlu membedakan beberapa jenis kesadaran, memahami karakteristik dan mengembangkan strategi penyadarannya.

⁴ Riza Primahendra, et al. 2002. *Kemiskinan dan Kemandirian*. Jakarta: Bina Swadaya.

⁵ Karjuni Dt. Maani. 2005. "Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Demokrasi* Vol. IV, No. 2: Oktober 2005.

⁶ Laode Ida. 2003. "Transparansi & Akuntabilitas Pemberdayaan Pelayanan Publik". *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 8: September-November 2003.

Beberapa bentuk kesadaran (*consciousness*) seperti yang dikembangkan Vane Klasen⁷ adalah: *Pertama*, kesadaran pasif (*passive consciousness*), jenis kesadaran seseorang untuk memahami apa yang terjadi pada dirinya dan apa yang terjadi di sekitarnya sebagai suatu keniscayaan dan tidak terelakkan serta harus diterima; *Kedua*, kesadaran yang mempertanyakan (*questioning consciousness*), kesadaran yang sudah diikuti dengan upaya mempertanyakan segala sesuatu yang terjadi. Mengapa harus terjadi seperti ini dan tidak begitu? Kenapa harus saya yang meng-alami dan bukan yang lain? Serta pertanyaan-pertanyaan sejenis merupakan tanda dari berkembangnya jenis kesadaran ini; *Ketiga*, kesadaran analitis (*analytical consciousness*), jenis kesadaran yang lebih maju dimana dalam konteks ini seseorang mulai menganalisis segala sesuatu yang ia pertanyakan. Seseorang mulai mencari apa penyebabnya dan bagaimana sesuatu itu terjadi; *Keempat*, kesadaran kritis aktif (*active critical consciousness*), kesadaran yang sudah diikuti dengan posisi moral tertentu. Dalam konteks ini seseorang mulai menilai segala sesuatu yang terjadi apakah dapat diterima atau tidak, merugikan atau menguntungkan bagi kepentingan banyak orang. Di dalam kesadaran ini seseorang juga mulai secara aktif membangun sikap kritis apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi situasi tersebut, siapa yang bisa

⁷ VaneKlasen, Lisa. 2002. *A new Wave of Power, People & Politics*. Oklahoma City: World Neighbour.

diajak untuk terlibat? Bagaimana pengorganisasiannya dan pertanyaan sejenis menjadi identifikasi dalam keadaan tersebut.

Setelah kesadaran masyarakat dibangun, maka partisipasi masyarakat dapat mulai dibangun. Namun hal ini bukan merupakan perkara gampang karena partisipasi juga telah menjadi asset yang dipakai oleh berbagai pihak untuk beragam kepentingan. Kepedulian kita adalah mengembangkan bentuk partisipasi yang sejati dimana masyarakat dapat memobilisasi dirinya sendiri untuk meningkatkan partisipasinya dalam layanan publik. Vane Klases⁸ mengembangkan beberapa bentuk partisipasi, yaitu: *Pertama*, partisipasi atas nama (*taken participation*), adalah partisipasi yang manipulatif dimana masyarakat hanya diatasnamakan melalui tokoh-tokoh formal atau pertemuan satu arah; *Kedua*, partisipasi pasif (*passive participation*), merupakan bentuk partisipasi dimana masyarakat dilibatkan sebagai massa, peserta, atau partisipan dari suatu kegiatan; *Ketiga*, partisipasi lewat konsultasi (*participation by consultation*), bentuk partisipasi yang menjadikan masyarakat sebagai subyek konsultasi dari ide kegiatan tertentu. Keputusan mengenai bentuk dan isi kegiatan bukan ditentukan oleh masyarakat tetapi oleh pelaksana; *Keempat*, partisipasi insentif material (*participation for material incentive*), partisipasi oleh masyarakat karena ada insentif material tertentu yang disediakan; *Kelima*, partisipasi fungsional

(*functional participation*), adalah partisipasi oleh masyarakat di dalam berbagai aspek kegiatan yang persyaratan dan kondisinya telah ditetapkan di dalam suatu *framework* (kontrak); *Keenam*, partisipasi interaktif (*interactive participation*), merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam suatu kegiatan mulai dari perencanaan sampai evaluasi dimana ide kegiatan dimunculkan oleh pihak luar dengan penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan; *Ketujuh*, mobilisasi sendiri (*self mobilization*), bentuk partisipasi dimana masyarakat mengambil inisiatif, melaksanakan kegiatan pada berbagai tahap secara sendiri dan memobilisasi berbagai sumberdaya yang dibutuhkan dari masyarakat sendiri.

Dari berbagai fenomena partisipasi dalam penyelenggaraan layanan publik, terlihat bahwa peran serta masyarakat untuk berpartisipasi mulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan, sepertinya masih terbatas pada tingkat manipulatif, pasif, konsultasi, intensif dan fungsional. Partisipasi masyarakat tersebut belum mengarah pada bentuk interaktif dan mobilisasi sendiri.

Walaupun demikian, dalam beberapa tahun terakhir ini peran masyarakat dalam penyelenggaraan layanan publik sudah semakin meluas sejalan dengan semakin besarnya peran dunia usaha dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan, keberadaan Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan basis legal yang kuat bagi lembaga non-pemerintah untuk terlibat dalam penyelenggaraan layanan publik.

⁸ *Ibid*

Korporasi, organisasi sosial kemasyarakatan, dan organisasi non-pemerintah lainnya dapat terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan layanan publik. Sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 25 Tahun 2009, bahwa pelayanan publik dapat diselenggarakan bukan hanya oleh birokrasi pemerintah tetapi juga dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga lain di luar pemerintah termasuk dunia usaha dan organisasi nirlaba. Keberadaan mereka sebagai penyelenggara layanan publik penting untuk dipelihara sebagai pilihan penyelenggara bagi warga pengguna agar mereka dapat memilih pelayanan publik sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintahan, cenderung seragam dan kurang mampu menjawab kebutuhan warga yang beragam dalam jenis dan kualitas. Korporasi dan organisasi nirlaba sering lebih mampu menjawab dinamika kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi dan kompleks.

Sehubungan dengan itu negara perlu memfasilitasi lembaga-lembaga penyelenggara layanan publik di luar birokrasi pemerintah. Lembaga-lembaga tersebut harus diperlakukan sebagai mitra oleh pemerintah agar mereka dapat berperan secara substansial dan menjadi pilihan sebagai penyelenggara layanan yang potensial. Supaya warga dapat menentukan pilihan penyelenggaraan layanan yang tepat, pemerintah perlu memfasilitasi warganya untuk dapat bertindak sebagai pengguna layanan yang rasional dan cerdas. Selama ini warga kurang mampu menentukan pilihan penyelenggara secara tepat sehingga keberadaan penyelenggara

non-pemerintah kurang termanfaatkan dan pada akhirnya keberadaan mereka kurang mampu mendorong adanya kompetisi yang wajar dalam penyelenggaraan layanan publik. Hal itu terjadi karena masyarakat tidak memiliki informasi yang seimbang dan dapat membantu mereka untuk menentukan pilihan penyelenggara pelayanan yang tepat. Ketidakeimbangan informasi yang dimiliki warga pengguna layanan dan penyelenggara layanan sering memberikan peluang bagi penyelenggara untuk melakukan tindakan yang sewenang-wenang. Kalau itu terjadi, warga pengguna dapat mengalami kerugian ketika mereka mengambil keputusan yang salah dalam memilih penyelenggara layanan yang dapat dipercaya.

Dengan kedudukan warga sebagai pemangku kepentingan, warga memiliki hak untuk terlibat dalam perumusan standar pelayanan⁹. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga mewajibkan penyelenggara layanan melibatkan masyarakat dan pihak terkait dalam perumusan standar pelayanan. Keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam perumusan standar pelayanan sangat penting untuk menjamin bahwa standar pelayanan yang akan digunakan sebagai pegangan oleh organisasi penyelenggara mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat. Standar pelayanan menggambarkan isi, karakteristik, dan cara penyelenggaraan layanan publik. Dengan demikian peran serta

⁹Achmad Nurmandi. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: PT. Sinergi Visi Utama.

masyarakat dalam sistem pelayanan publik menjadi sangat diperlukan. Perubahan standar pelayanan akan membawa perubahan terhadap substansi dan manajemen pelayanan publik. Perubahan tersebut sangat mungkin terjadi karena keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam perumusan standar pelayanan merupakan suatu keharusan.

Standar pelayanan itu akan dijadikan sebagai dasar untuk merumuskan maklumat atau kontrak pelayanan, maka keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam perumusan standar pelayanan semakin penting. Permasalahannya adalah partisipasi warga dan pemangku kepentingan bukan tanpa biaya, baik dilihat dari sisi organisasi penyelenggara maupun dari masyarakat sendiri. Organisasi penyelenggara layanan yang tidak terbiasa bekerja secara partisipatif tentu melihat keharusan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan sebagai beban yang luar biasa baik secara finansial, kultural, maupun secara administratif. Sebaliknya, warga yang tidak terbiasa dengan jargon dan bahasa birokrasi yang seringkali terlalu teknis tentu akan mengalami frustrasi ketika harus bermitra dengan birokrasi pemerintah dalam merumuskan standar pelayanan. Untuk itu diperlukan berbagai upaya untuk memoderasi keduanya agar proses perumusan standar pelayanan benar-benar menjadi sebuah proses kolaboratif dan pembelajaran bagi aparatur birokrasi penyelenggara dan penggunanya.

Hasil perumusan standar pelayanan yang kolaboratif dapat dimanfaatkan sebagai instrumen

kontrol bagi warga dan pemangku kepentingan. Tidak adanya standar pelayanan kolaboratif sebagaimana yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan layanan publik sekarang ini membuat warga mengalami kesulitan untuk memahami hak-haknya ketika berhubungan dengan birokrasi penyelenggara pelayanan. Dalam situasi seperti ini warga menjadi tidak berdaya ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan. Mereka sering diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi pelayanan tanpa dapat mengadukannya karena hak-haknya sebagai pengguna layanan dan kewajiban-kewajiban penyelenggara layanan tidak pernah didefenisikan secara jelas. Dengan diselenggarakannya perumusan standar pelayanan secara kolaboratif yang melibatkan warga pengguna dan penyelenggara pelayanan dapat membuat mereka memahami standar pelayanan dengan baik. Selain itu mereka juga dapat menjadikan standar tersebut sebagai alat untuk melindungi kepentingan masing-masing dari kemungkinan terjadinya *moral hazards* yang dilakukan oleh mitranya.

Oleh karena itu perlu dirumuskan standar pelayanan yang partisipatif. Perumusan standar pelayanan yang partisipatif pasti akan menguntungkan bagi penyelenggara layanan karena dapat memperkecil biaya untuk melakukan sosialisasi. Keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam proses perumusan standar pelayanan yang partisipatif juga dapat menjadi proses edukasi dan sosialisasi yang efektif dan murah. Keterlibatan warga dan pemangku kepentingan juga dapat membuat mereka merasa ikut

memiliki dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan standar pelayanan. Kepatuhan mereka terhadap standar pelayanan dapat dijadikan sebagai modal utama dalam upaya mengembangkan sistem pelayanan publik yang solid dan efektif.

Bentuk partisipasi lainnya yang penting untuk dikembangkan dalam penguatan sistem pelayanan publik adalah keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam memastikan semua pelaku mematuhi standar dan maklumat pelayanan. Untuk mendukung itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjamin hak warga negara untuk melakukan pengaduan dan mewajibkan organisasi penyelenggara dan Ombudsman untuk menanggapi pengaduan tersebut. Sejalan dengan itu Agus Dwiyanto¹⁰ juga mengatakan pengakuan terhadap hak-hak warga negara untuk melakukan pengaduan sangat diperlukan, setidaknya karena dua hal: *Pertama*, pengakuan terhadap hak-hak pengguna sebagai warga negara yang berdaulat. Mereka memiliki hak untuk menyampaikan protes, keluhan, dan ketidakpuasannya terhadap praktik pelayanan publik yang menjadi haknya untuk mendapatkan hak-hak warga dan kewajiban negara untuk menyediakannya, baik melalui birokrasinya sendiri atau melalui lembaga non-pemerintah. *Kedua*, beberapa jenis pelayanan publik cenderung bersifat monopoli. Pelayanan administrasi yang sangat dibutuhkan oleh warga untuk memperoleh hak-hak sipil mereka

sebagai warga negara hanya dapat diperoleh dari instansi pemerintah. Otoritas penyelenggaraan layanan administratif hanya dimiliki oleh instansi pemerintah. Warga yang tidak puas dengan penyelenggaraan layanan administratif tidak memiliki pilihan untuk menggunakan layanan dari lembaga lainnya, di luar yang telah ditentukan. Untuk pelayanan yang monopolis seperti ini jalan ke luar yang akan ditempuh tidak tersedia, sehingga senang ataupun tidak senang warga harus berhubungan dengan birokrasi pemerintah yang memiliki mandat untuk menyelenggarakan layanan tersebut.

Pada pelayanan yang bersifat monopolistik, hak untuk mengadu dan memperoleh respon atas pengaduannya menjadi sangat penting untuk dijamin. UU Pelayanan Publik menjamin hal ini karena menyadari betapa pentingnya keberadaan dan peran negara untuk melindungi hak-hak warganya dan menempatkan mereka sebagai pemangku kepentingan yang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan layanan publik. Atas dasar itu UU Pelayanan Publik mengharuskan organisasi penyelenggara layanan untuk mengembangkan mekanisme pengaduan. Setiap warga yang tidak puas dengan pelayanan yang diterimanya dan mengalami kerugian sebagai akibat dari ketidakmampuan birokrasi pelayanan memenuhi standar dan maklumat pelayanan dapat menuntut ganti rugi kepada penyelenggara layanan. Maka dari itu sistem pengaduan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pelayanan publik yang seharusnya dikembangkan di Indonesia saat ini.

¹⁰ Agus Dwiyanto. 2010. *Op cit.*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga memperkuat kedudukan Ombudsman sebagai institusi yang wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan masyarakat yang tidak puas dengan penyelenggaraan layanan publik. Undang-Undang itu juga meng-amanatkan pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah. Amanat Undang-Undang tersebut menunjukkan kepedulian pemerintah untuk memperkuat kedudukan warga sebagai pemangku kepentingan yang strategis dalam pengembangan sistem pelayanan publik. Warga dihargai hak-haknya bukan hanya untuk terlibat penyelenggaraan layanan publik tetapi juga untuk terlibat dalam perumusan standar dan menyampaikan pengaduan kepada penyelenggara layanan dan Ombudsman. Mekanisme untuk melaksanakan semua hak warga dan kewajiban lembaga untuk meresponnya juga telah diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik. Sekarang yang perlu kita lakukan adalah mentransformasikan semua itu ke dalam realitas praktik penyelenggaraan layanan publik. Hanya dengan itu semua sistem pelayanan publik yang dikembangkan akan dapat terwujud seperti yang diharapkan.

III. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PENGGUNA LAYANAN

Masih sangat sedikit dari masyarakat kita yang beranggapan bahwa mengakses pelayanan publik yang mereka butuhkan itu merupakan haknya dan menjadi kewajiban negara untuk menyediakannya. Sebagian besar dari warga justru

masih menganggap pelayanan publik itu merupakan kebaikan atau kedermawanan dari pemerintah atau negara. Dengan penilaian seperti itu warga cenderung menerima apa adanya pelayanan dari pemerintah dan birokrasinya. Kecenderungan sikap warga yang seperti itu mungkin juga muncul karena mereka sudah terlalu lama menerima perlakuan yang tidak wajar dari birokrasi pelayanan dan sudah menjadi terbiasa diposisikan sebagai konsumen yang pasif. Hal itu yang membuat warga menjadi tidak lagi mampu bersikap kritis ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan yang kurang peduli terhadap kepentingannya. Dengan kondisi yang demikian posisi warga di hadapan birokrasi pemerintah cenderung inferior dan terjadi hubungan asimetris antara warga pengguna dengan birokrasi pelayanan yang sebenarnya tidak menguntungkan bagi masyarakat pengguna layanan.

Dalam situasi seperti ini, masalah pemberdayaan masyarakat (*society empowering*) menjadi topik yang menarik untuk diperbincangkan. Betapa tidak, arah pemerintahan saat ini seakan-akan bercabang dua, yaitu menuju *democratic governance* atau kembali ke otoriter. Mereka yang menginginkan ke arah demokrasi, berusaha memperjuangkan pemberdayaan masyarakat dengan berbagai cara seperti: meningkatkan partisipasi publik, mempertahankan kebijakan desentralisasi, mengurangi monopoli pemerintah, memperjuangkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik. Sementara mereka yang setuju ke arah otoritarian berupaya mensentralisasikan kekuasaan, mengaburkan dan menyamar-

kan peraturan sehingga menimbulkan kerancuan dan multi tafsir dalam penyelenggaraan layanan publik¹¹. Hal ini sejalan dengan pendapat Agus Dwiyanto¹² yang mengatakan bahwa pemberdayaan warga pengguna layanan dapat dilakukan dengan mendorong warga pengguna untuk mengkonsolidasikan diri mereka ke dalam asosiasi atau organisasi, pemberdayaan warga juga dapat dilakukan apabila birokrasi pelayanan diharuskan untuk mengembangkan mekanisme pengaduan dan pengelolaan informasi.

Keberadaan organisasi pengguna layanan sangat diperlukan ketika pemerintah masih alpa menyediakan dan menyampaikan informasi kepada warganya, sementara sistem penjaminan hak warga atas informasi publik belum dapat dipastikan akan berjalan efektif. Organisasi ini dapat menjadi institusi yang merepresentasi kepentingan warga pengguna untuk mengakses informasi dari pemerintah sekaligus mendidik warga agar memahami hal yang penting dan mendasar dari penyelenggara layanan sehingga mereka lebih berdaya dalam berhadapan dengan birokrasi penyelenggara layanan. Keberadaan organisasi pengguna dapat berperan untuk memastikan bahwa para pengguna layanan memiliki informasi yang minimal perlu dikuasai untuk dapat melindungi hak-haknya sebagai warga pengguna layanan publik.

¹¹ Karjuni Dt. Maani. 2005. *Op cit.*

¹² Agus Dwiyanto. 2010. *Op cit.*

Sebagai representasi dari warga pengguna, organisasi pengguna ini dapat juga berperan sebagai mitra birokrasi dalam merumuskan kebijakan terkait dengan penyelenggaraan layanan publik tertentu. Ketika birokrasi pemerintah ingin membuat atau merubah standar pelayanan, merumuskan kontrak pelayanan, dan melakukan sosialisasi kebijakan atau informasi pelayanan maka organisasi pengguna ini dapat menjadi mitra yang efektif. Keberadaan organisasi seperti ini sangat bermanfaat bukan hanya sebagai mitra pemerintah namun juga dalam pemberdayaan masyarakat agar dapat berperan sebagai warga yang peduli dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan layanan.

Organisasi seperti ini sangat diperlukan untuk membentuk kesadaran masyarakat mengenai pentingnya hak dan kewajiban mereka dalam mengakses pelayanan publik tertentu. Rendahnya pemahaman tentang hak dan kewajiban dalam mengakses pelayanan publik tertentu sering membuat warga tidak menyadari kalau sebenarnya mereka tidak diperlakukan secara wajar. Bila hal seperti ini terus berlanjut maka penyelenggaraan layanan tidak akan terdorong untuk memperbaiki kualitas pelayanannya. Ketika birokrasi penyelenggara layanan memperlakukan warga semaunya sendiri tanpa diketahui oleh warga maka mereka cenderung akan terus melakukannya dan kualitas pelayanan publik tidak akan pernah mengalami perbaikan.

Di samping itu pelembagaan mekanisme pengaduan dan pengelolaan informasi juga sangat diperlukan karena merupakan salah

satu manifestasi dari *democratic governance*. Salah satu ciri dari *democratic governance* adalah adanya pengakuan hak-hak warga untuk menyampaikan aspirasi, pengaduan, dan protes terhadap penyelenggara layanan¹³. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengatur keharusan bagi birokrasi pelayanan untuk melembagakan mekanisme pengaduan yang dapat digunakan oleh warga untuk menyampaikan keluhan, pengaduan, dan komplain kepada birokrasi pelayanan. Undang-Undang tersebut menjamin hak warga untuk mengadukan penyelenggara layanan dan memperoleh respon berdasarkan pengaduan yang diajukannya. Warga dapat mengadukan permasalahan penyelenggaraan layanan kepada Ombudsman, DPR/DPRD, dan penyelenggara layanan sendiri secara langsung. Jadi pemberdayaan masyarakat pengguna layanan yang dilakukan melalui pelembagaan mekanisme pengaduan merupakan pengakuan terhadap hak-hak warga untuk mengadukan penyelenggara ketika mereka tidak puas terhadap pelayanan birokrasi pemerintah.

Upaya untuk membangun birokrasi pelayanan yang peduli terhadap kepentingan masyarakat menuntut perubahan yang mendasar pada birokrasi dan warga pengguna layanan itu sendiri. Perlu ada standar pelayanan yang menempatkan kepentingan pengguna sebagai sentral

dari keberadaan birokrasi. Birokrasi pemerintah itu ada karena dibentuk untuk melayani warganya. Karena itu warga harus menjadi pusat perhatian dari birokrasi pelayanan. Ketika birokrasi merumuskan standar pelayanan maka warga pengguna sebaiknya dilibatkan agar apa yang menjadi kepentingan dan aspirasinya dapat menjadi kriteria dalam menentukan standar pelayanan. Pendek kata, kebutuhan dan aspirasi warga harus menjadi pusat perhatian dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

IV. PENUTUP

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan harapan baru bagi para pihak yang kompeten untuk mewujudkan sistem pelayanan publik yang efisien, transparan, dan partisipatif. Undang-Undang tersebut telah menjadi basis legal yang memadai bagi penyelenggara layanan publik untuk lebih responsif terhadap keragaman dan dinamika kebutuhan masyarakat Indonesia baik di pusat maupun di daerah. Undang-Undang ini juga mengatur dengan jelas tentang partisipasi masyarakat dalam pengembangan sistem pelayanan publik, yaitu sebagai bagian dari organisasi penyelenggara, pengguna yang aktif, dan sebagai pemangku kepentingan yang memiliki hak untuk mengadu, serta ikut terlibat dalam proses perumusan standar pelayanan.

Selama ini dari berbagai bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan layanan publik, terlihat bahwa peran

¹³ Goetz, A.M, Gaventra, J. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery". *IDS Working Paper No. 138*, Institute of Development Studies.

serta masyarakat untuk berpartisipasi mulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan, seperti masih terbatas pada tingkat manipulatif, pasif, konsultasi, intensif dan fungsional. Partisipasi masyarakat tersebut belum mengarah pada bentuk interaktif dan mobilisasi sendiri.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengubah secara radikal persepsi pemerintah tentang warga, yang sebelumnya ditempatkan tidak lebih sebagai konsumen yang pasif menjadi warga yang memiliki hak-hak yang jelas dan dapat digunakan untuk melindungi kepentingannya dalam sistem pelayanan yang berlaku. Pengaturan saja tentu belum cukup untuk mewujudkan sistem pelayanan yang efisien, efektif, transparan, dan partisipatif. Namun setidaknya Undang-Undang tersebut telah mampu meletakkan fondasi yang diperlukan bagi upaya pengembangan sistem pelayanan publik di Indonesia.

Sehubungan dengan itu pemberdayaan warga pengguna layanan dapat dilakukan dengan mendorong warga pengguna untuk membentuk asosiasi atau organisasi pengguna layanan. Selain itu pemberdayaan warga juga dapat dilakukan melalui birokrasi pelayanan dengan mengharuskan mereka untuk mengembangkan mekanisme pengaduan dan pengelolaan informasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

tentang Pelayanan Publik telah mengatur keharusan bagi birokrasi pelayanan untuk melembagakan mekanisme pengaduan yang dapat digunakan oleh warga untuk menyampaikan keluhan, pengaduan, dan komplain kepada birokrasi pelayanan. Undang-Undang tersebut menjamin hak warga untuk mengadukan penyelenggara layanan dan memperoleh respon berdasarkan pengaduan yang diajukannya ketika mereka tidak puas terhadap pelayanan birokrasi pemerintah. Untuk membangun birokrasi pelayanan yang peduli terhadap kepentingan masyarakat menuntut perubahan yang mendasar pada birokrasi dan warga pengguna layanan itu sendiri.

Pelembagaan manajemen pelayanan berbasis kontrak dengan warga dapat menjadi sebuah pilihan pendekatan penyelenggaraan layanan yang partisipatif, responsif, dan akuntabel. Warga atau asosiasi warga yang dibentuk untuk merepresentasikan kepentingan warga terlibat dalam perumusan aspek-aspek pelayanan yang penting, seperti jenis pelayanan, waktu, biaya, dan cara pelayanan. Semua aspek tersebut menjadi topik yang menarik untuk diperbincangkan sebagai bahasan diskusi dan kesepakatan antara warga dan penyelenggara layanan publik. Dengan cara ini maka penyelenggara layanan publik dengan sendirinya akan menjadi partisipatif, responsif, dan akuntabel.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Achmad Nurmandi. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: PT. Sinergi Visi Utama.
- Agus Dwiyanto. 2003. "Peran Masyarakat dalam Reformasi Pelayanan Publik". *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 8: September-Nopember 2003.
- _____. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Denhardt, J.V & Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, etc: M.E. Sharpe.
- Goetz, A.M, Gaventra, J. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery". *IDS Working Paper No. 138*, Institute of Development Studies.
- Karjuni Dt. Maani. 2005. "Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Demokrasi Vol. IV, No. 2*: Oktober 2005.
- Laode Ida. 2003. "Transparansi & Akuntabilitas Pemberdayaan Pelayanan Publik". *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 8: September-Nopember 2003.
- Riza Primahendra, et al. 2002. *Kemiskinan dan Kemandirian*. Jakarta: Bina Swadaya.
- VaneKlasen, Lisa. 2002. *A new Wave of Power, People & Politics*. Oklahoma City: World Neighbour.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia