

Konsep dan Pengertian Umum

Budi Setiyono, M.Pol.Admin, Ph.D.



PENDAHULUAN

Tidak ada seorangpun manusia di dunia ini dapat memenuhi hajat hidupnya sendirian. Untuk mencapai suatu tujuan, setiap individu memerlukan jasa dan pelayanan dari orang lain. Kita membutuhkan dokter ketika sakit, guru untuk mendidik anak-anak, petugas listrik untuk menyambungkan kabel, pasukan bersenjata untuk menjaga keamanan, atau juga petugas kebersihan untuk mengurus sampah. Pelayanan ini bisa diperoleh dari lembaga atau individu yang sifatnya swasta (*private*) dan ada pula yang bersifat umum (*public*). Pelayanan *private* adalah pelayanan yang diselenggarakan atas inisiatif, dilaksanakan, dan dibiayai oleh organisasi swasta seperti misalnya rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta (PTS), dan perusahaan pengangkutan milik swasta. Sedangkan pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan dan dibiayai oleh negara, seperti kepolisian, imigrasi, dan sekolah negeri.

Konsep pelayanan publik (*public service*) pada intinya berkaitan dengan kegiatan penyediaan jasa untuk orang banyak (masyarakat). Pelayanan tersebut bisa dilakukan oleh pemerintah ataupun pihak lain atas nama pemerintah. Karena menyangkut hajat hidup orang banyak, maka pelayanan publik memerlukan konsep, desain, tata nilai, dan sistem yang berbeda dengan pelayanan yang bersifat pribadi (*private*).

Dalam kehidupan negara kita, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa seluruh kepentingan publik harus dilayani oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam berbagai macam sektor pelayanan, khususnya yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.

Pada saat ini, ketentuan pelayanan publik di Indonesia diatur oleh berbagai macam regulasi baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Menteri. Diantara peraturan tersebut adalah Undang-undang (UU) Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan serangkaian Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) yang diantaranya adalah:

No.	Nomor Permen	Tentang
1.	12 Tahun 2009	Pedoman Penilaian Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pemerintah Kabupaten/Kota
2.	13 tahun 2009	Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat
3.	25 tahun 2009	Pelayanan Publik
4.	27 tahun 2009	Pelayanan Terpadu Satu Pintu di bidang Penanaman Modal
5.	07 tahun 2010	Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik

Modul ini akan mengajak Anda memahami konsep pelayanan publik, posisi filosofis pelayanan publik dalam hubungan antara rakyat dan negara, serta pelayanan publik dalam perspektif hak asasi manusia (HAM). Kompetensi yang diharapkan untuk Anda kuasai setelah mempelajari modul ini adalah Anda mampu menjelaskan konsep dan pengertian umum tentang pelayanan publik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Memahami Konsep Pelayanan Publik

A. PENGERTIAN PELAYANAN

Pelayanan adalah merupakan produk (berupa jasa) yang dibutuhkan manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Mengajar, memberi konsultasi, memperbaiki mobil, menjahit baju, mengobati pasien, membersihkan karpet, merapikan taman, menjaga rumah, menjual beras, membuat dokumen, dan menyediakan hiburan adalah contoh-contoh produk/jasa pelayanan yang biasa kita jumpai dalam kehidupan sehari-hari. Penyediaan layanan umumnya merupakan kegiatan ekonomi di mana pembeli (pengguna jasa) bersedia membayar untuk mendapatkan hak atau manfaat atas jasa yang diberikan oleh penjual (penyedia jasa).

Lalu apakah sebenarnya definisi dari pelayanan itu? Dalam perspektif yang sederhana, Haksever et al (2000: 11) menyatakan bahwa jasa atau pelayanan (*services*) didefinisikan sebagai “*economic activities that produce time, place, form, or psychological utilities*” (kegiatan ekonomi yang menghasilkan waktu, tempat, bentuk dan kegunaan psikologis). Menurut Edvardsson et al (2005) jasa atau pelayanan juga merupakan “kegiatan, proses dan interaksi serta merupakan perubahan dalam kondisi orang atau sesuatu dalam kepemilikan pelanggan”.

Akan tetapi, beberapa peneliti juga melihat pelayanan dari sudut pandang lebih luas yang menyangkut konsep paradigma sistem pemikiran. Lakhe & Mohanty (1995: 140) misalnya, mendefinisikan pelayanan sebagai:

a production system where various inputs are processed, transformed and value added to produce some outputs which have utility to the service seekers, not merely in an economic sense but from supporting the life of the human system in general, even maybe for the sake of pleasure (suatu sistem produksi di mana berbagai masukan diproses, diubah dan diberi nilai tambah untuk menghasilkan beberapa *output* yang memiliki kegunaan untuk para pencari layanan, tidak hanya dalam arti ekonomi semata tetapi untuk mendukung kehidupan sistem manusia secara umum, bahkan mungkin demi kesenangan).

Secara umum, istilah layanan dapat digambarkan meliputi beberapa aspek yang melekat seperti ini.

1. Adanya ‘produk/jasa pelayanan’ yakni satu rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu.
2. Adanya penyedia layanan yang akuntabel, yakni aktor (individu/kelompok) yang melakukan suatu rangkaian kegiatan pelayanan yang sesuai harapan pengguna berdasarkan kesepakatan harga.
3. Adanya pengguna (konsumen), yakni orang yang membayar untuk mendapatkan manfaat (dan selanjutnya) dipengaruhi oleh suatu sistem teknis, perilaku, dan pola kegiatan jasa pelayanan.

Pelayanan yang memuaskan bagi semua pihak harus dapat disusun, dirancang, dan diolah dengan mengombinasikan berbagai sumber daya, keterampilan, kecerdikan, kreativitas, dan pengalaman untuk kemudian diujicobakan, dievaluasi, dan senantiasa diperbaiki dalam pelaksanaannya. Misi pelayanan pada umumnya adalah untuk membuat pengguna jasanya merasa puas dan bersedia dengan senang hati untuk kembali menggunakan jasa yang diberikan. Oleh karena itu, pelayanan biasanya tidak terlepas dari konsep pelayanan konsumen (*customer service*) yang meliputi rangkaian kegiatan “*before, during and after*” (sebelum, sewaktu, dan setelah pelayanan). Sebagaimana dikatakan oleh Turban (2002: 21), “*Customer service is a series of activities designed to enhance the level of customer satisfaction – that is, the feeling that a product or service has met the customer expectation.*” (pelayanan konsumen adalah serangkaian aktivitas yang disusun untuk meningkatkan level kepuasan pelanggan-yakni perasaan bahwa suatu produk atau pelayanan telah memenuhi apa yang diharapkan konsumen).

Untuk bisa memahami pelayanan/jasa secara baik, kita perlu mengetahui beberapa pendekatan karakteristik. Menurut pakar *marketing*, Evert Gummesson (1998) misalnya, jasa adalah merupakan sesuatu yang bisa dipertukarkan namun seringkali sulit dialami atau dirasakan secara fisik. Selain karakteristik itu, ahli *marketing* lain yakni Philip Kotler (2003: 444) menyatakan, bahwa jasa adalah setiap tindakan atau manfaat yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain yang pada esensinya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan perpindahan kepemilikan sesuatu. Dengan demikian, produk suatu layanan tidak dapat dikaitkan dengan suatu produk fisik. Pada tulisan yang lain Kotler (1997) menjelaskan jasa dalam beberapa karakteristik sifat yaitu:

1. *intangible* (sesuatu yang tidak dapat disentuh atau diraba, hanya dapat dirasakan);
2. *perishable* (lenyap sekali digunakan);
3. *immediate* (tidak dapat disimpan);
4. *customer involvement* (konsumen terlibat dalam pelaksanaannya); dan
5. *inseparable* (umumnya tempat dan waktu jasa diproduksi dan dikonsumsi bersamaan).

Dalam konteks ini setiap instansi penyedia layanan harus melaksanakan prinsip-prinsip layanan yang baik sehingga mendorong mereka untuk melayani pelanggan dengan cara terbaik dari kemampuan mereka. Umumnya, prinsip-prinsip inti meliputi:

1. kecepatan,
2. kualitas layanan, dan
3. kepuasan pelanggan.

Bagaimanakah cara untuk mencapai prinsip-prinsip itu? Apakah ada cara untuk mewujudkan kepuasan pelanggan?

Berbagai artikel, penelitian, dan buku tentang pelayanan (lihat Humphreys 1998; Pilkington and Chai 2008; Brewer, Selden & Facer II 2000) menyarankan bahwa untuk menumbuhkan prinsip-prinsip inti layanan pelanggan di suatu lembaga, kita perlu melaksanakan beberapa strategi dasar, berikut ini.

1. Prinsip tenggang rasa, yakni menempatkan diri kita sebagai konsumen: penyedia jasa harus dapat merasakan bagaimana rasanya menjadi konsumen, bagaimana cara kita ingin diperlakukan dan dilayani.
2. Semangat menyempurnakan tugas: penyedia jasa harus memastikan bahwa tim mereka memberikan perhatian khusus pada hal-hal yang paling penting untuk pelanggan agar mereka sepenuhnya senang dengan pelayanan yang diberikan.
3. Mengkoordinasikan: penyedia jasa harus memiliki tempat sentral untuk menjawab pertanyaan pelanggan. *Website* adalah fasilitas layanan yang tepat untuk menjalankan fungsi itu sehingga setiap karyawan harus tahu dan harus menggunakan situs Web sebagai tempat definitif untuk menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan pelanggan.

4. Mengembangkan daftar atau *database* dari pertanyaan yang paling sering ditanyakan (dan jawaban) yang ditujukan ke kantor melalui telepon, email, atau web, dan pastikan bahwa setiap orang dalam lembaga dapat menanggapi pertanyaan dan tahu bagaimana menemukannya, serta menggunakannya untuk menjawab pertanyaan pelanggan.
5. Keramahmatan: pelayanan perlu diberikan dengan senyum yang tulus ketika seseorang bertatap-muka langsung, atau bahkan tatap muka menjawab telepon.

B. DEFINISI PELAYANAN PUBLIK

Memahami hakikat pelayanan publik diperlukan untuk membantu kita menentukan bagaimana sebaiknya suatu layanan dilakukan. Pelayanan publik bukanlah sekedar aktivitas rutin instansi pemerintah untuk kepentingan memenangi Pemilu. Bukan pula sekedar aktivitas yang menghabiskan anggaran negara. Hal itu karena melayani masyarakat menuntut lebih dari sekedar mengambil sumpah atau memakai baju seragam. Lebih dari itu, pelayanan publik pada hakikatnya adalah serangkaian aktivitas untuk membantu masyarakat memenuhi hajat hidupnya baik secara individual maupun secara kolektif. Bahkan, pelayanan publik adalah kegiatan untuk mewujudkan cita-cita luhur suatu negara. Oleh karena itu, para pelaku pelayanan publik harus memiliki kesadaran dan sikap mental untuk bekerja dalam perspektif yang luhur tersebut. Lebih dari itu, aparat pemerintah hendaknya menyadari bahwa melayani masyarakat dapat juga memiliki dimensi spiritual: menjalankan perintah Tuhan untuk menjadi manusia yang berguna bagi orang lain dan melayani sesama.

Lalu apakah definisi pelayanan publik? Dalam pengertian ilmu politik dan administrasi, pelayanan umum atau pelayanan publik (*public services*) merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. Secara lebih spesifik, beberapa ahli menyatakan bahwa pelayanan publik adalah segala jenis pelayanan yang utamanya dibiayai oleh sumber keuangan negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Humphreys (1998: 6):

“public services are defined as those services which are mainly, or completely, funded by taxation”(pelayanan publik didefinisikan sebagai pelayanan-pelayanan yang utamanya, atau keseluruhannya, dibiayai oleh pajak)

Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan yang dilakukan negara untuk melayani kebutuhan masyarakat dan/atau melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan dimaksud dapat dalam bentuk barang maupun jasa. Sedangkan institusi pelaksana kegiatan pelayanan adalah instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, dan juga di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Dalam pengertian yang lebih filosofis, suatu negara pada hakikatnya didirikan untuk melayani kebutuhan hidup seluruh warga negara secara umum. Hal ini dikaitkan dengan konsensus sosial bahwa masyarakat membutuhkan beberapa layanan tertentu yang harus tersedia bagi semua orang, tanpa memandang tingkat status sosial dan pendapatan mereka.

Dalam perspektif teori ekonomi pasar (*market perspective*), pelayanan publik adalah pelayanan-pelayanan yang dilakukan negara karena ketidakmampuan sektor swasta untuk memenuhinya. Menurut teori ini, semua kebutuhan manusia pada hakikatnya dapat dipenuhi oleh pasar, sesuai dengan rumus: dimana ada permintaan (*demand*), disitu ada penawaran (*supply*). Sebagai contoh, bila ada orang butuh pelayanan kesehatan, maka pasar otomatis akan memenuhinya dengan adanya pengusaha yang mendirikan rumah sakit; bila ada yang butuh pendidikan, maka ada seseorang atau yayasan yang membangun sekolah atau universitas untuk memenuhi kebutuhan pendidikan. Tentu saja, tujuan mereka utamanya adalah mendapatkan keuntungan (*profit*). Akan tetapi pada situasi tertentu, rumus ini tidak berlaku, utamanya karena minimnya atau tiadanya insentif berupa profit tadi. Sehingga misalnya, walaupun ada orang yang membutuhkan layanan kesehatan di pedalaman Papua, akan tetapi karena situasi di sana tidak *profitable*, maka tidak ada perusahaan yang mau membangun rumah sakit. Dalam situasi seperti inilah intervensi pemerintah dilakukan. Sebagaimana dikatakan McKeivit (1998: 1):

“Core public services may be defined as those services which are important for protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state: health, education, welfare, and security provide the most obvious and best known examples” (pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai pelayanan-pelayanan yang penting untuk melindungi dan meningkatkan kebaikan hidup masyarakat, tapi di area dimana pasar/sektor swasta tidak bisa menjangkau atau mencapai kondisi sosial negara yang optimum: seperti area pelayanan di bidang kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan keamanan).

Akan tetapi, definisi-definisi tersebut dipandang terlalu sempit oleh sebagian orang. Dowd (2004: 20) misalnya memandang bahwa pelayanan publik bukan saja mengandug pengertian pelayanan terhadap rakyat yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga pelayanan oleh siapapun asalkan bertujuan untuk meningkatkan kebutuhan dan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana dikatakan Dowd (2004):

If an action promotes the public good or meets the public's needs, it is public service. If it promotes something else or meets only private needs, it is something less than public service—no matter who is performing it (jika sebuah tindakan meningkatkan kebaikan masyarakat atau memenuhi hajat hidup orang banyak, maka itu adalah pelayanan publik. Jika itu meningkatkan sesuatu yang lain atau memenuhi hajat hidup individual, maka itu bukan pelayanan publik—siapapun yang melakukannya).

Dalam kamus *Merriam-Webster*, disebutkan bahwa “*Public service is simply a service rendered in the public interest.*” (Pelayanan publik secara sederhana adalah sebuah layanan yang diberikan untuk kepentingan umum). Dengan definisi ini, pada hakikatnya semua orang dapat menjadi pelayan publik (*public servant*) apapun pekerjaan hidup mereka. Dengan demikian, kriteria utama konsep ini adalah siapa *beneficiary* (penerima layanan), bukan siapa aktor pelayannya.

Mencakup apa saja pelayanan publik itu? Mengingat banyaknya kebutuhan warga negara, jenis pelayanan publik tentu saja sangat banyak. Akan tetapi, cakupan dasarnya ada dua, yakni penyediaan barang-barang:

1. publik (*public goods*), yakni produk/jasa yang kemanfaatannya dinikmati bersama-sama oleh semua orang, seperti jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit, pelabuhan; dan
2. keperluan individual (*private*) secara publik (*publicly provided private goods*), yakni produk/jasa yang kemanfaatannya dinikmati secara individual (orang per orang), akan tetapi penyediaannya difasilitasi oleh negara, seperti listrik, air, dan telepon.

Dengan demikian, dalam perspektif ini, pelayanan publik tidak hanya berkaitan dengan jasa/pelayanan yang sifatnya non-fisik (*intangible*), melainkan juga berkaitan dengan penyediaan kebutuhan materi yang bersifat fisik (*tangible*).

C. PELAYANAN PUBLIK VERSI UNDANG-UNDANG RI NOMOR 25 TAHUN 2009

Pada saat ini, pelayanan publik di Indonesia diatur oleh Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut mendefinisikan pelayanan publik sebagai “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Definisi di dalam UU tersebut mengisyaratkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh institusi birokrasi dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Adapun asas (prinsip-prinsip) yang dipakai dalam pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam pasal 4, adalah:

1. kepentingan umum, yakni pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
2. kepastian hukum, yakni jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
3. kesamaan hak, yakni pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
4. keseimbangan hak dan kewajiban, yakni pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
5. keprofesionalan, yakni pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
6. partisipasi, yakni peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
7. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
8. keterbukaan, yakni setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
9. akuntabilitas, yakni proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

10. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yakni pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
11. ketepatan waktu, yakni penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
12. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Sedangkan cakupan kegiatan pelayanan publik menurut Undang-Undang tersebut meliputi: 1) pelayanan barang publik, 2) pelayanan jasa publik, serta 3) pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam pasal 5, yang termasuk dalam ruang lingkup tersebut diantaranya adalah pelayanan pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Selanjutnya, UU tersebut, sebagaimana diatur dalam pasal 8, mengamanatkan bahwa setiap organisasi penyelenggara, dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan. Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana maksud tersebut, sekurang-kurangnya, meliputi:

1. pelaksanaan pelayanan;
2. pengelolaan pengaduan masyarakat;
3. pengelolaan informasi;
4. pengawasan internal;
5. penyuluhan kepada masyarakat; dan
6. pelayanan konsultasi.

Untuk mencegah dan mengurangi terjadinya kesalahan dan pelanggaran, maka penyelenggara berkewajiban melakukan evaluasi di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan. Evaluasi tersebut dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan. Lalu berdasarkan hasil evaluasi tersebut, penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, para penyelenggara dapat melakukan kerja sama antar mereka. Kerja sama antar penyelenggara tersebut meliputi kegiatan yang berkaitan dengan teknis operasional pelayanan dan/atau pendukung pelayanan karena penyelenggara utama tidak dapat melakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat. Dalam keadaan darurat, permintaan penyelenggara lain wajib dipenuhi oleh penyelenggara pemberi bantuan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi penyelenggara yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Di dalam melaksanakan kegiatan pelayanan, penyelenggara juga dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain yang berbadan hukum. Akan tetapi, UU tersebut tegas mensyaratkan bahwa kerja sama pelayanan tidak boleh menambah beban bagi masyarakat. Ketentuan-ketentuan dalam kerja sama tersebut adalah:

1. perjanjian kerja sama penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standar pelayanan;
2. penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat;
3. tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan tanggung jawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;
4. informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan
5. 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*), surat elektronik (*e-mail*), dan kotak pengaduan.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam pasal 15, penyelenggara berkewajiban:

1. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
2. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;

3. menempatkan pelaksana yang kompeten;
4. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
5. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
6. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
7. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
8. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
9. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
10. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
11. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
12. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Komponen standar pelayanan, seperti yang ditetapkan dalam pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009), sekurang-kurangnya meliputi:

1. dasar hukum, yakni peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan;
2. persyaratan, yakni syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif;
3. sistem, mekanisme, dan prosedur, yakni tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan;
4. jangka waktu penyelesaian, yakni jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan;
5. biaya/tarif, yakni ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat;

6. produk pelayanan, yakni hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
7. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yakni peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan;
8. kompetensi pelaksana, yakni kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman;
9. pengawasan internal, yakni pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana;
10. penanganan pengaduan, saran, dan masukan, yakni tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut;
11. jumlah pelaksana, yakni tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
12. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
13. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan;
14. evaluasi kinerja pelaksana, yakni penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

UU No. 25 Tahun 2009 (pasal 23) juga mengamanahkan transparansi dalam pelayanan publik dengan adanya desain sistem informasi yang bersifat nasional sebagai dukungan informasi terhadap penyelenggaraan. Sistem informasi tersebut dikelola oleh menteri, dan disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, yang sekurang-kurangnya meliputi:

1. profil penyelenggara, yang meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email);
2. profil pelaksana yang meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email);
3. standar pelayanan, yang berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut;
4. maklumat pelayanan;

5. pengelolaan pengaduan, yang merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan;
6. penilaian kinerja, yang merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

Pelayanan publik tentunya membutuhkan biaya atau tarif. UU 25/2009 mengatur bahwa biaya/tarif pelayanan publik dibebankan kepada negara dan/atau masyarakat. Akan tetapi, apabila biaya dibebankan kepada masyarakat, UU menyatakan bahwa penyelenggara tidak bisa begitu saja menetapkan jumlah biaya, melainkan harus dengan persetujuan DPR/D. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 31, apabila dibebankan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, maka penentuan biaya/tarif pelayanan publik tersebut ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Sebutkan contoh definisi tentang pelayanan (*service*) dan pelayanan publik (*public service*)!
- 2) Apa saja aspek yang meliputi suatu pelayanan?
- 3) Terangkan bagaimana karakteristik sifat jasa menurut Kotler (1997)!
- 4) Diskusikan dengan teman serta bayangkan suatu kegiatan tentang pelayanan publik (misalnya pelayanan di rumah sakit, sekolah, pembuatan KTP), lalu cobalah kalian masing-masing membuat definisi sendiri tentang pelayanan publik!
- 5) UU No. 25 Tahun 2009 menyebutkan beberapa asas (prinsip-prinsip) yang dipakai dalam pelayanan publik. Coba Anda sebutkan 3 diantara asas tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca kembali definisi-definisi tentang pelayanan dan pelayanan umum.
- 2) Lihatlah suatu kegiatan pelayanan dan simak kembali aspek apa saja yang meliputi suatu pelayanan.
- 3) Baca dan diskusikan definisi Kotler.
- 4) Untuk membuat definisi, buatlah kelompok minimal tiga orang, lakukan pengamatan/observasi (langsung maupun tidak langsung) terhadap suatu kegiatan pelayanan publik. Bandingkan definisi Anda dengan definisi yang dibuat teman yang lain.
- 5) Baca UU no. 25 Tahun 2009 pasal 4.

**RANGKUMAN**

Pelayanan adalah merupakan produk (berupa jasa) yang dibutuhkan manusia untuk mencapai tujuan tertentu seperti mengajar, memberi konsultasi, memperbaiki mobil, menjahit baju, mengobati, membersihkan karpet, merapikan taman, menjaga rumah, dan sebagainya. Jasa pada umumnya adalah merupakan sesuatu yang bisa dipertukarkan namun seringkali sulit dialami atau dirasakan secara fisik. Prinsip-prinsip layanan meliputi a) kecepatan, b) kualitas layanan, dan c) kepuasan pelanggan.

Pengertian pelayanan publik meliputi dua paradigma yang berbeda: 1) segala jenis pelayanan yang utamanya dibiayai oleh sumber keuangan negara, dan 2) pelayanan oleh siapapun asalkan bertujuan untuk meningkatkan kebutuhan dan kesejahteraan rakyat. Pelayanan publik di Indonesia saat ini diatur oleh UU No. 25 Tahun 2009 yang mengisyaratkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh institusi birokrasi dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

**TES FORMATIF 1**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Beberapa karakteristik jasa yang disebut oleh Kotler (1997) meliputi beberapa sifat, *kecuali*....
 - A. *intangibile*
 - B. *perishable*

- C. *marketable*
 - D. *customer involvement*
- 2) Salah satu strategi mewujudkan pelayanan yang baik adalah “prinsip tenggang rasa”, yakni....
- A. memanipulasi jasa layanan
 - B. menempatkan diri kita sebagai konsumen
 - C. memberikan layanan secepat mungkin
 - D. memperhatikan saingan
- 3) Yang bukan merupakan hakikat pelayanan publik adalah....
- A. aktivitas yang menghabiskan anggaran negara.
 - B. serangkaian aktivitas untuk membantu masyarakat memenuhi hajat hidupnya baik secara individual maupun secara kolektif.
 - C. kegiatan untuk mewujudkan cita-cita luhur suatu negara
 - D. kegiatan mewujudkan kesejahteraan umum
- 4) “Pelayanan publik adalah pelayanan-pelayanan yang dilakukan negara karena ketidakmampuan sektor swasta untuk memenuhinya”. Hal ini adalah merupakan perspektif dari teori....
- A. Administrasi Publik
 - B. Politik
 - C. Ekonomi Pasar
 - D. Sosiologi
- 5) Yang dimaksud bahwa pelayanan publik harus memenuhi prinsip “kepentingan umum” dalam UU No. 25 Tahun 2009 adalah....
- A. pelayanan harus dilakukan semurah mungkin
 - B. pelayanan publik boleh dilakukan oleh siapa saja
 - C. adanya rasa gotong royong dengan penggunanya
 - D. pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan
- 6) Yang dimaksud asas “kprofesionalan” dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 adalah....
- A. harga pelayanan harus pantas
 - B. pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas
 - C. lembaga penyelenggara harus memiliki komputer dan internet
 - D. pegawai harus memakai baju seragam berdas

- 7) Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana maksud tersebut, sekurang-kurangnya, meliputi....
- pelaksanaan pelayanan
 - pengelolaan pengaduan masyarakat
 - pengelolaan informasi
 - semuanya benar
- 8) Ketentuan yang mengatur kewajiban penyelenggara pelayanan publik seperti: menyusun dan menetapkan standar pelayanan dan menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan, diatur oleh UU No. 25 Tahun 2009 pada Pasal....
- 8
 - 10
 - 12
 - 15

Pilihlah:

- Jika (1) dan (2) benar
 - Jika (1) dan (3) benar
 - Jika (2) dan (3) benar
 - Jika (1), (2), (3) benar
- 9) Menurut UU No. 25 Tahun 2009, penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, informasi itu sekurang-kurangnya meliputi....
- profil penyelenggara, yang meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email);
 - profil pelaksana yang meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email);
 - standar pelayanan, yang berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut;
- 10) UU No. 25 Tahun 2009 mengatur bahwa biaya pelayanan publik dibebankan kepada....
- negara
 - hutang luar negeri
 - masyarakat

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Birokrasi dan Pelayanan Publik

A. BAGAIMANA PELAYANAN PUBLIK LAHIR

Pelayanan publik adalah aktivitas yang berkaitan erat dengan negara, bahkan merupakan bentuk nyata dari bagaimana sebenarnya negara berfungsi. Ia merupakan salah satu wahana interaksi langsung (*direct*) antara rakyat dengan negara melalui para penyelenggaranya. Di samping memiliki dimensi yang bersifat kekinian (*current*), yakni memenuhi hajat hidup, pelayanan publik juga berdimensi jangka panjang (*enduring*) dalam rangka pencapaian hakikat tujuan negara.

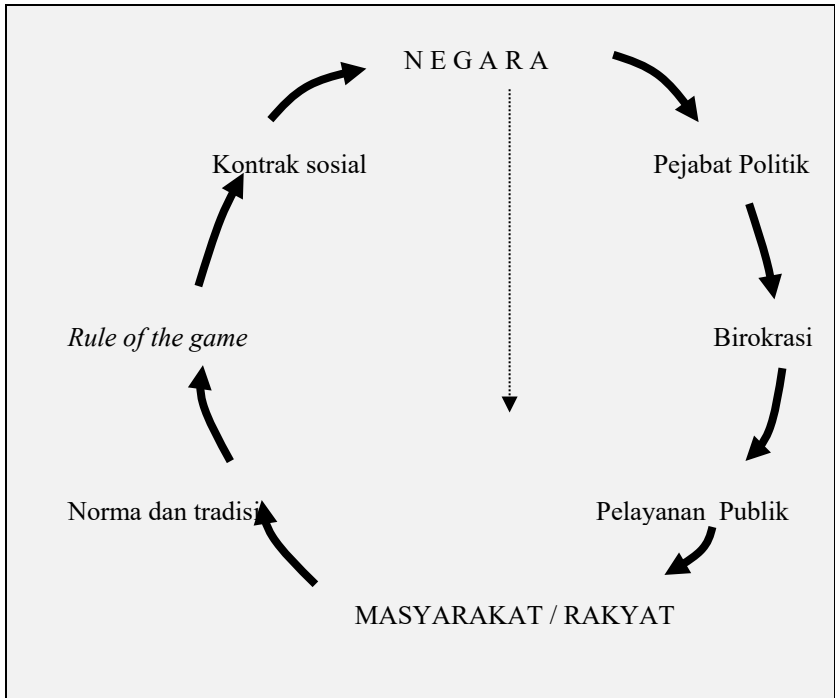
Sebagaimana dijelaskan oleh Budi Setiyono (2012: 25-27), negara adalah entitas yang lahir sebagai produk dari sebuah proses sosial yang panjang dan kompleks. Suatu bangsa mendirikan negara dengan tujuan untuk memfasilitasi pencapaian tujuan hidup, memberikan perlindungan, dan pelayanan kepada warganya. Kemudian, melaksanakan tugas itu, negara membentuk lembaga-lembaga pelayanan umum (yang dikenal sebagai lembaga birokrasi). Tidak seperti organisasi swasta yang proses kelahirannya lebih sederhana, organisasi birokrasi lahir dari serangkaian prosedur yang berliku dan menyangkut kontekstualitas sosial pada suatu masyarakat. Walau bentuk organisasi birokrasi bisa berlainan di setiap negara, akan tetapi secara umum birokrasi dimanapun akan memiliki keterkaitan dengan fenomena kekuasaan, pemerintahan, undang-undang, pemimpin, kebijakan, dan pelayanan.

Peran birokrasi menjadi sangat menentukan kualitas pelayanan publik, kesejahteraan, dan bahkan menentukan hitam-putihnya kehidupan negara/masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara. Sebaliknya bila birokrasi bobrok, korup, bebal, dan tidak responsif, juga akan menghancurkan negara. Singkat kata, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi ia dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat dengan melayani dan menolong masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitatif, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju jurang kehancuran.

B. PERAN BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN

Sebagaimana disinggung di atas, pelayanan publik dilaksanakan oleh birokrasi sebagai lembaga yang memiliki tugas dan kedudukan yang sangat penting. Setiyono (2012: 25-27) menjelaskan bahwa untuk dapat melihat bagaimana konteks pelayanan publik dalam hubungan antara masyarakat, norma dan tradisi, kontrak sosial, negara, dan pemerintahan dapat diuraikan sebagai berikut (lihat Gambar 1.1):

Kehidupan suatu masyarakat diatur oleh norma dan tradisi (*norms and traditions*) tersendiri yang membedakannya secara spesifik dengan norma dan tradisi masyarakat lain. Norma adalah aturan yang berlaku di kehidupan bermasyarakat. Aturan tersebut bertujuan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib dan sentosa, seperti aturan untuk tidak boleh menebang pohon atau membunuh hewan secara sembarang. Sedangkan tradisi adalah kebiasaan-kebiasaan, prosedur, upacara atau perayaan dari suatu masyarakat yang berkaitan dengan upaya bersama dalam mengatur kehidupan kolektif seperti pernikahan, pemakaman, atau menyelenggarakan upacara adat menyambut datangnya bulan tertentu. Norma dan tradisi ini lahir dari hasil kesepakatan anggota komunitas atas dasar pemikiran dan pengalaman mereka hidup bersama-sama.



Sumber: Setiyono (2012: 26)

Gambar 1.1.
Pelayanan publik dalam *frame* filosofi pemerintahan

Norma dan tradisi ini kemudian menjadi gugus kearifan lokal (*local wisdom*) yang secara unik mengatur tata kehidupan masyarakat sehari-hari tanpa tertulis, akan tetapi dihormati, dilaksanakan dan dipatuhi oleh segenap warganya, misalnya mengatur hubungan antar tetangga, orang tua-muda, tata upacara ritual, perlakuan terhadap alam, dan sebagainya. Kearifan lokal adalah sumber pengetahuan yang diolah secara dinamis, berkembang dan diteruskan oleh populasi suatu suku bangsa tertentu yang terintegrasi dengan pemahaman mereka terhadap alam dan budaya sekitarnya. Sebagai contoh, kita bisa melihat kearifan lokal ini bekerja di kehidupan masyarakat suku Baduy. Masyarakat Baduy memiliki kearifan lokal yang memberikan pedoman berperilaku bagi masyarakat sendiri maupun pendatang untuk hidup dalam ketertiban sosial. Masyarakat Baduy misalnya, tidak boleh menebang pohon untuk kayu bakar. Mereka juga memiliki aturan untuk menjaga kelestarian air dengan tidak

membuang sampah, menggunakan sabun, detergen dan bahan-bahan kimia lain yang dapat mengotori sungai. Mereka memiliki prinsip “*Lojor heunteu beunang dipotong, pendèk heunteu beunang disambung*” (Panjang tidak bisa/tidak boleh dipotong, pendek tidak bisa/tidak boleh disambung). Prinsip tersebut dalam kehidupan sehari-hari diinterpretasikan untuk tidak mengubah sesuatu yang ada di alam.

Manakala kearifan lokal telah melembaga akhirnya dijadikan tata aturan main (*rule of the game*) dari masyarakat yang bersangkutan. Hal tersebut mendasari pranata sosial yang menjadi panduan dalam mengatasi permasalahan–permasalahan yang muncul di tengah masyarakat, misalnya mengatur pola pemilihan pimpinan, mengatur sengketa antar warga, mengatur perkawinan, dan mengatur pengelolaan benda publik. *Rule of the game* ini mencakup hukum tertulis, maupun yang belum/tidak tertulis..

Selanjutnya atas dasar *rule of the game* tersebut, lahirlah kontrak sosial yang berisi kesepakatan bersama anggota masyarakat (komunitas) untuk hidup bersama dalam suatu negara. Kontrak sosial ini pada intinya merupakan bentuk pernyataan rakyat untuk mengikatkan diri pada suatu sistem, tata organisasi, hukum, dan tujuan yang biasanya tercetus dalam bentuk konstitusi. Dalam konstitusi biasanya juga disebutkan tujuan atau cita-cita luhur suatu negara. Atas dasar konstitusi inilah suatu negara lahir, beserta segala perangkat, institusi dan berbagai kelengkapan negara lainnya yang disesuaikan dengan amanat konstitusi itu.

Dalam masyarakat yang masih sederhana, “Negara” diatur langsung oleh pemimpinnya. Sedangkan dalam negara yang besar dan kompleks, pemimpin terdiri dari sejumlah pejabat politik (*politicians*) yang mengatur negara dengan memutuskan/menciptakan berbagai macam kebijakan. Keputusan para pejabat politik ini kemudian diimplementasikan/dilaksanakan oleh para pejabat dan pegawai birokrasi. Merekalah yang melaksanakan keputusan-keputusan dan kebijakan pokok dalam mengatur kehidupan negara. Para pejabat ini memimpin instansi yang dibentuk sebagai organ negara yang mengorganisir pelaksana penyelenggaraan negara, bertugas mewujudkan cita-cita luhur masyarakat negara itu, serta menjaga kestabilan dan kelangsungan negara. Lembaga birokrasi terdiri dari para pejabat (*officials*) yang menjalankan tugas untuk melayani masyarakat. Dalam konteks ini, menurut Ryaas Rasyid (2000), institusi pemerintahan memiliki tujuh fungsi atau tugas pokok, yakni:

1. menjamin keamanan,
2. memelihara ketertiban,

3. menjamin keadilan,
4. melakukan pekerjaan umum,
5. meningkatkan kesejahteraan,
6. pemeliharaan sumber daya alam, dan memelihara lingkungan hidup.

Selanjutnya, untuk mengatur tata pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, perlu diciptakan pengaturan (administrasi) pemerintahan negara, sehingga ada suatu mekanisme sistemis yang menjamin terwujudnya fungsi-fungsi pemerintahan. Dengan demikian, terdapat kepastian akan pelayanan kebutuhan, keteraturan, dan tegaknya hukum (*law and order*) dalam kehidupan masyarakat suatu negara. Sejalan dengan perspektif tersebut, birokrasi bertugas untuk melayani segala macam hajat hidup, serta memastikan arah perjalanan bangsa sesuai dengan cita-cita bersama. Birokrasi harus menyediakan, membangun dan merawat fasilitas umum (*public facilities*), memadamkan kebakaran, mengadakan pendidikan, membuang sampah, membersihkan selokan, menyetatkan dan mengobati penduduk, menyelesaikan konflik antar warga negara, membuka daerah terisolir, memberikan modal usaha, menyelamatkan warga negara dari bencana, dan juga melindungi mereka dari serangan musuh.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Uraikan tujuh fungsi atau tugas pokok pemerintahan menurut Ryaas Rasyid (2000)!
- 2) Terangkan bagaimana posisi pelayanan publik dalam hubungan antara rakyat dengan negara!
- 3) Coba diskusikan bagaimana peran dan kedudukan birokrasi sebagai mesin negara (*state machinery*) yang menjadi tulang punggung pelayanan publik dalam mencapai tujuan negara!
- 4) Jelaskan pengertian norma dan tradisi, serta bagaimana peran mereka sebagai pengatur (*rule of the game*) tata kehidupan masyarakat!
- 5) Terangkan pula keterkaitan *rule of the game* tersebut dengan kontrak sosial dan konstitusi!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Diskusikan dengan teman Anda tentang fungsi dan tugas pokok pemerintahan menurut Ryaas Rasyhid.
- 2) Gambar skema hubungan negara dengan rakyat, dan gambarkan dimana posisi dan fungsi pelayanan publik.
- 3) Ajak teman-teman untuk mendiskusikan terbentuknya negara, pemerintahan, birokrasi, dan pelayanan publik.
- 4) Pada prinsipnya norma adalah tata nilai dan tradisi adalah kebiasaan bersama. Cari contoh-contohnya dalam masyarakat dan uraikan bagaimana contoh-contoh itu berfungsi.
- 5) Anda dapat menerangkan keterkaitan *rule of the game* dengan kontrak sosial dan konstitusi, dengan melihat contoh kasus tentang proses penggalan nilai-nilai Pancasila oleh Bung Karno dan para pendiri negara kita yang kemudian dituangkan dalam UUD 45.

**RANGKUMAN**

Pelayanan publik adalah aktivitas yang berkaitan erat dengan negara, bahkan merupakan bentuk nyata dari bagaimana sebenarnya negara berfungsi dan merupakan salah satu wahana interaksi langsung (*direct*) antara rakyat dengan negara melalui para penyelenggaranya.

Suatu negara diciptakan oleh suatu bangsa dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan kepada warganya. Untuk mewujudkan hal tersebut, negara membentuk lembaga-lembaga pelayanan umum (yang dikenal sebagai lembaga birokrasi). Karena itu birokrasi dikenal sebagai mesin negara (*state machinery*) yang bertugas untuk melayani dan mewujudkan kehendak rakyat akan kehidupan yang ideal. Karena tugasnya yang sedemikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan kualitas pelayanan publik, kesejahteraan, dan tercapainya tujuan negara/masyarakat.

**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Menurut Ryaas Rasyid (2000), institusi pemerintahan memiliki beberapa fungsi atau tugas pokok, *kecuali*....
 - A. menjamin keamanan
 - B. memelihara ketertiban
 - C. menjamin keadilan
 - D. membuat lembaga adat

- 2) Yang dimaksud dengan norma-norma (*norms*) adalah....
 - A. alat upacara
 - B. nilai-nilai sosial yang mengatur kehidupan
 - C. proses perkawinan
 - D. tata cara membuat makanan adat

- 3) Di dalam masyarakat suku Samin di Jawa Tengah atau suku Baduy di Banten, terdapat aturan yang ketat bagi warganya untuk tidak boleh menebang pohon sembarangan. Hal ini termasuk....
 - A. norma
 - B. tradisi
 - C. konstitusi
 - D. klenik

- 4) Setiap tahun, tepatnya setiap 1 hari menjelang puasa, masyarakat Kota Semarang menyelenggarakan perayaan Dugderan. Yakni sebuah upacara yang menandai bahwa bulan puasa telah datang. Dugderan ini adalah termasuk....
 - A. norma
 - B. tradisi
 - C. konstitusi
 - D. klenik

- 5) Di negara modern, kontrak sosial yang berisi kesepakatan bersama anggota masyarakat (komunitas) untuk hidup bersama dalam suatu negara disebut sebagai....
 - A. Peraturan
 - B. Konstitusi (Undang-Undang Dasar)
 - C. KUHP
 - D. Traktat

- 6) Norma dan tradisi biasanya membentuk gugus.....yang secara unik mengatur tata kehidupan masyarakat sehari-hari tanpa tertulis, akan tetapi dihormati, dilaksanakan dan dipatuhi oleh segenap warganya.
- A. sakral
 - B. peradaban
 - C. kearifan lokal (*local wisdom*)
 - D. kebutuhan
- 7) Pihak yang bertugas membuat kebijakan dalam suatu negara adalah:
- A. pejabat politik (*politicians*)
 - B. pejabat birokrasi
 - C. hakim
 - D. polisi
- 8) Implementator/pelaksana kebijakan yang ada dalam suatu negara adalah:
- A. anggota DPR
 - B. hakim
 - C. partai politik
 - D. pejabat birokrasi

Pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika (1), (2), (3) benar
- 9) Fungsi pemerintah untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan, menderivasi munculnya keberadaan institusi pemerintah seperti:
- (1) dinas sosial
 - (2) dinas usaha menengah dan koperasi
 - (3) dinas pendidikan
- 10) Fungsi pemerintah di bidang kesejahteraan, memunculkan beberapa lembaga pemerintah, seperti:
- (1) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
 - (2) Kementerian Pertahanan
 - (3) Kementerian Kesehatan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3**Pelayanan Publik sebagai HAM****A. KAITAN HAM DAN PELAYANAN PUBLIK**

Pelayanan publik adalah inti dari masyarakat demokratis yang didirikan pada hak asasi manusia, supremasi hukum dan solidaritas sosial. Hal ini karena pelayanan publik dapat mengatur redistribusi kekayaan yang adil dan pelaksanaannya harus memastikan bahwa orang diperlakukan dengan rasa hormat yang sama, memberikan perlindungan yang sama, dan hidup bebas dari diskriminasi tanpa memperhatikan usia, jenis kelamin, agama, identitas nasional, ras atau etnis, kecacatan dan orientasi seksual.

Pada tanggal 10 Desember 1948, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights--UDHR*) dideklarasikan untuk memastikan bahwa semua orang, termasuk perempuan, pemuda, kaum minoritas, penyandang cacat, masyarakat adat, masyarakat miskin dan terpinggirkan, memiliki hak untuk memiliki suara mereka didengar dalam kehidupan publik dan dimasukkan dalam pengambilan keputusan politik. Pada saat ini, mereka juga menuntut untuk diperlakukan secara setara dalam pelayanan-pelayanan yang diberikan pemerintah, bahkan tuntutan juga diminta dalam konteks tersedianya kebebasan memilih dalam pelayanan.

Oleh karena itu, modernisasi pelayanan publik telah menjadi prioritas bagi Pemerintah di berbagai negara saat ini dan untuk partai-partai politik utama. Banyak pemikiran telah dilakukan dan akan terus dilakukan pada bagaimana efek perbaikan yang diperlukan. Para reformis pelayanan publik telah membuat koneksi yang kuat antara pelayanan dengan prinsip-prinsip UU Hak Asasi Manusia. Koneksi konseptual perlu dibuat eksplisit sebelum langkah-langkah praktis. Tapi apakah kontribusi dari pendekatan hak asasi manusia untuk membuat perbaikan dalam pelayanan publik?

B. HAM SEBAGAI PENDORONG INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Secara historis, konsep pelayanan publik di dunia, berkembang sejalan dengan ide demokratisasi yang menggantikan konsep pemerintahan patrimonial (tradisional). Bila pada jaman patrimonial rakyat disuruh melayani

negara dan aparaturnya, maka gelombang demokratisasi menjadikan aparaturnya negara harus melayani masyarakat. Dengan demokratisasi, rakyat menuntut pelayanan yang lebih baik dari para penyelenggara negara. Di negara-negara maju, penyediaan pelayanan publik yang luas biasanya dimulai pada akhir abad kesembilan belas, sering dengan perkembangan kota dan kebutuhan terhadap layanan gas dan air. Kemudian, layanan lain seperti listrik dan kesehatan mulai disediakan oleh pemerintah di beberapa negara sejak tahun 1900an (sebelum Perang Dunia I). Di sebagian besar negara maju --seperti Austria, Jerman, Kanada, Jepang-- layanan tersebut masih disediakan oleh pemerintah (baik lokal maupun nasional). Sedangkan di Amerika dan Inggris, penyediaan swasta lebih menonjol. Meskipun demikian, pelayanan publik yang disediakan swasta sering diatur dengan sangat ketat, misalnya (di AS) pelayanan diawasi oleh Komisi Utilitas Publik (*Public Utility Commission*).

Dalam masa modern, pelayanan publik dianggap begitu penting untuk kehidupan manusia, sehingga ada ketentuan universal bahwa hak pelayanan itu harus dijamin oleh negara. Hal itu dikaitkan dengan konsep perlindungan hak asasi manusia (HAM), dimana kegagalan dalam penyediaan pelayanan publik yang baik (terutama untuk kelompok rentan dan terpinggirkan/marginal) dapat dipandang sebagai sebuah pelanggaran atau bahkan kejahatan terhadap kemanusiaan. Hak asasi manusia itu sendiri dapat didefinisikan sebagai "*Human rights are a set of universally agreed standards for how people should be treated by each other and by governments*" (seperangkat standar yang disepakati secara universal untuk bagaimana orang harus diperlakukan oleh satu sama lain dan/atau oleh pemerintah) (AGA 2011). Penerapan HAM dalam pelayanan publik paling tidak meliputi tiga cakupan, yakni:

1. memastikan rakyat sebagai pusat orientasi pelayanan;
2. menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar manusia;
3. memberikan kebebasan dan pilihan kepada warga negara dalam pelayanan.

Dalam konteks HAM, kesejahteraan dan kemuliaan warga negara ditempatkan sebagai pusat utama orientasi pelayanan publik, sehingga pemerintah harus berusaha menjamin kepuasan pelanggan dan adalah ilegal untuk memperlakukan seseorang secara diskriminatif berdasarkan: ras, warna kulit, keyakinan, agama, asal negara, cacat, jenis kelamin, orientasi seksual, atau bantuan publik. Di Inggris, misalnya, pada masa pemerintahan Tony

Blair, diterapkan kebijakan “*focus on the service users*” dengan tekad untuk meletakkan warga negara dalam lingkaran utama --*to put the citizen in the centre-stage*-- pelayanan publik. Sebagaimana dikatakan oleh Blair (2004, dalam Butler 2005: 9):

We are proposing to put an entirely different dynamic in place to drive our public services: one where the service will be driven not by the managers but by the user – the patient, the parent, the pupil and law-abiding citizen (kita menginginkan untuk menerapkan dinamika yang sama sekali berbeda untuk mendorong pelayanan publik kita: sesuatu dimana layanan akan didorong bukan oleh manajernya, tetapi oleh pengguna - pasien, orang tua, murid dan warga negara yang taat hukum).

Untuk mewujudkan pelaksanaan HAM, modernisasi pelayanan publik pada saat ini menjadi prioritas bagi pemerintah di seluruh dunia untuk menyejahterakan warga negaranya. Pada masa awal, pemerintah pada umumnya menjamin penyediaan 5 (lima) kebutuhan dasar, yakni: sandang, pangan (makanan), papan (perumahan), pendidikan, dan kesehatan. Akan tetapi, pada saat ini pemerintah negara-negara maju umumnya telah mengembangkan berbagai macam hak pelayanan publik dasar dalam sejumlah bidang, seperti penyediaan:

1. listrik,
2. pendidikan,
3. perlindungan lingkungan,
4. pemadam kebakaran,
5. gas,
6. kesehatan,
7. penegakan hukum,
8. militer,
9. penyiaran umum,
10. perpustakaan umum,
11. keamanan publik,
12. transportasi umum,
13. perumahan rakyat,
14. pelayanan sosial,
15. telekomunikasi,
16. perencanaan kota,
17. manajemen limbah,
18. taman publik,

19. jaringan pasokan air, dan
20. sarana olah-raga.

Selain itu, peningkatan pelayanan tidak hanya dikaitkan dengan perluasan jenis layanan, melainkan juga berkaitan peningkatan mutu layanan. Persoalan yang disasar dengan inovasi pelayanan ini berkaitan dengan persoalan: apabila sektor swasta dapat melakukan pelayanan dengan ramah, profesional, efisien, dan memuaskan, maka mengapa sektor publik tidak dapat melakukan hal yang sama? Bila pegawai hotel dapat tersenyum dan berdiri mengucapkan selamat pagi kepada pelanggan yang datang, mengapa pegawai negeri tidak dapat melakukan hal yang sama?

Oleh karenanya, pemerintah di berbagai negara, telah dan sedang menjadikan peningkatan kinerja pelayanan publik sebagai tujuan utama dari target kerja mereka. Berbagai macam inovasi kebijakan, rekayasa sistem, dan reformulasi program layanan dibuat untuk menjadikan pelayanan publik lebih tepat sasaran, lebih efisien, dan lebih responsif terhadap kebutuhan rakyat dan masyarakatnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Mulgan dan Albury (2003) *“Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality”* (keberhasilan inovasi adalah penciptaan dan implementasi proses, pelayanan, dan metode yang baru yang menghasilkan peningkatan signifikan dalam efisiensi, efektivitas, dan kualitas hasil capaian). Tujuan akhir dari semua usaha ini tentu saja adalah terciptanya kehidupan masyarakat yang semakin sejahtera, adil, dan makmur. Pelayanan publik yang baik dipandang dapat menjadi katalisator bagi berkembangnya pertumbuhan ekonomi dan terpenuhkannya hajat hidup masyarakat.

Di Inggris, misalnya, inovasi-inovasi radikal dalam pelayanan publik telah dilakukan sejak masa pemerintahan Margaret Thatcher (1979-1990). Pada masa itu, Thatcher memperkenalkan sistem pelayanan publik yang memberikan lebih banyak kebebasan (*freedom*) dan pilihan (*choices*) kepada masyarakat. Hampir semua jenis pelayanan publik –dari kesehatan dan pendidikan sampai dengan penjara dan rumah jompo– dirombak supaya lebih dekat dengan mekanisme pasar, yang dianggap mampu menjadikan konsumen dapat memilih dan mendapatkan pelayanan yang terbaik sesuai dengan harapan masing-masing. Thatcher mengenalkan konsep “privatisasi” (*privatization*) yang memungkinkan pelayanan publik bisa dilaksanakan

secara lebih fleksibel, efisien, dan berorientasi kepada pelanggan (Gerber, Hall, & Hines Jr: 2004). Inisiatif-inisiatif Thatcher tersebut sebagian besar--tentu saja dengan berbagai modifikasi--diteruskan oleh penggantinya seperti John Mayor yang berasal dari partai konservatif, maupun Tony Blair, Gordon Brown, dan David Cameron yang berasal dari partai buruh.

Pada awalnya, ide privatisasi memiliki makna yang terbatas sebagai “men-swastakan”, khususnya mengubah pelayanan publik dari pemerintah ke swasta dalam hal pengelolaan maupun kepemilikan. Dalam artikel berjudul “*Privatization in the United States*”, Robert H. Wessel (1999) mengemukakan bahwa ide privatisasi muncul disebabkan adanya fenomena rasa ketidakpuasan terhadap biaya tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelayanan yang buruk dari lembaga publik. Dengan dilakukannya privatisasi, menurut Wessel, akan mengurangi biaya pemerintah dan meningkatkan efisiensi pelayanan yang vital, disamping mengeleminir batas-batas kelemahan administrasi dari lembaga publik.

Setelah berjalan sekian lama, pengertian ini kemudian berkembang menjadi simbol sebuah jalan baru bagi pemerintah dalam melihat kebutuhan masyarakat, mengevaluasi kembali peran pemerintah, dan memikirkan kembali bagaimana pemerintah berperan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat itu (Setiyono 2012: 147). Sebagaimana dikatakan La Porte, Demchak, dan de Jong (2002: 411),

“...In many circles, government is seen as inefficient, ineffective, or unresponsive to its social environment. Some argue that private-sector management techniques can be applied to government, which will produce public agencies that are more efficient, effective, and responsive to clients than compared with traditional government bureaucracies, which are under less pressure to meet the needs of ordinary citizens...” (Dalam beberapa hal, pemerintah dipandang sebagai tidak efisien, tidak efektif, atau tidak tanggap terhadap lingkungan sosial. Banyak orang kemudian berpendapat bahwa teknik manajemen yang dimiliki sektor private dapat di terapkan dalam sektor pemerintah, yang diharapkan dapat menghasilkan institusi publik yang lebih efisien, efektif, dan tanggap terhadap pengguna jasa dibandingkan dengan birokrasi tradisional, yang tidak memiliki kepekaan dalam memenuhi kebutuhan warga masyarakat).

Dalam konteks ini, privatisasi bukan sekedar melakukan transfer aset dan urusan/kewenangan pemerintah kepada swasta, akan tetapi juga mencakup aktivitas penciptaan atau pembentukan institusi pemerintah yang memiliki

corak kinerja seperti institusi swasta. Ide privatisasi semacam ini didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan pemerintahan diharapkan dapat terlaksana secara lebih efektif-efisien, bermutu, memuaskan masyarakat/pengguna jasa, etos kerja yang baik, menghargai waktu dan pelanggan, melayani bukan mengeksploitasi, dan berdaya fungsi optimal apabila konsep-konsep manajemen *private* dilaksanakan dalam sistem dan manajemen birokrasi pemerintah.

Di Amerika, inovasi dan inisiatif perubahan radikal dalam pelayanan publik juga dilakukan sejak masa pemerintahan Bill Clinton (1993-2001) dengan mengadopsi konsep *entrepreneurial government* dari gagasan buku “Reinventing Government” yang ditulis oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992). Konsep itu mengubah *mindset* pemerintahan yang tadinya bercorak “*bureaucratic*” menjadi bercorak “*entrepreneurial*” sehingga me-redesain pelayanan publik yang semula cenderung “mengatur & memerintah” menjadi “membantu & memfasilitasi”, dari “melayani ke bos/atas” menjadi “ke pelanggan”, dari “reaktif” menjadi “preventif”, dan sebagainya. Sejak diterapkannya model ini, maka pelayanan publik di Amerika memiliki nuansa dan level kualitas pelayanan yang bisa dikatakan setara dengan pelayanan sektor swasta. Kepala dan pegawai pada institusi publik dituntut untuk dapat berpikir, bertindak, dan berperilaku sebagaimana manajer dan karyawan perusahaan swasta yang berorientasi pada hasil terbaik untuk masyarakat (sebagai pelanggan atau konsumen), dan bukan sekedar menghabiskan anggaran.

C. PELAYANAN PUBLIK DI NEGARA BERKEMBANG

Di negara-negara berkembang, pelayanan publik cenderung masih terbatas dan tidak dikelola dengan baik. Misalnya, pelayanan air mungkin hanya tersedia untuk kelas menengah kaya, pelayanan listrik belum tersedia di beberapa wilayah, bahkan layanan kesehatan dasar tidak tersedia di daerah-daerah pedalaman. Di samping itu, kualitas layanan juga masih rendah: air yang masih keruh dan tidak lancar, listrik sering mati dan tidak stabil, pendidikan ala kadarnya, dan pusat-pusat kesehatan yang tidak profesional.

Ketiadaan pelayanan dasar kemudian berpengaruh terhadap lambannya pencapaian kesejahteraan masyarakat. Rumah tangga yang tidak mendapatkan pasokan air bersih yang memadai dan tidak memiliki sistem sanitasi yang baik menghadapi berbagai risiko penyakit, perusahaan dan usaha mikro yang

tidak/kurang mendapat sambungan listrik dan air menghadapi biaya produksi yang tinggi. Tidak tersedianya perpustakaan menyebabkan penduduk tidak mendapatkan cukup pengetahuan untuk bekal hidup mereka. Untuk alasan seperti ini, maka penyediaan pelayanan publik yang tidak memadai akan dapat membahayakan kesehatan, menghambat pertumbuhan ekonomi, dan menghalangi upaya penanggulangan kebodohan dan kemiskinan.

Selain itu, negara berkembang juga menghadapi masalah kesenjangan desa-kota yang luas dalam hal pelayanan. Wilayah perkotaan pada umumnya menikmati akses ke pelayanan publik lebih baik dibandingkan perdesaan. Seluruh wilayah kota biasanya telah mendapatkan layanan listrik, air, pemadam kebakaran, dan sebagainya. Sedangkan wilayah perdesaan pada umumnya hanya mendapat pelayanan terbatas. Di banyak negara berkembang, mayoritas populasi penduduk perdesaan masih hidup dengan pasokan air yang tidak berasal dari pelayanan publik. Mereka mendapatkan air dengan swadaya sendiri dengan menggali sumur, menampung air hujan, atau mengandalkan air sungai tanpa dibantu pemerintah. Rumah penduduk juga banyak yang gelap gulita di malam hari karena ketiadaan aliran listrik. Sementara akses pendidikan dan kesehatan biasanya tidak terjangkau baik dari segi finansial maupun secara geografis.

Hal ini diperparah dengan corak penyelenggaraan pemerintahan di negara berkembang yang cenderung sentralistis. Walaupun beberapa pemerintah nasional mencanangkan kebijakan desentralisasi dengan mentransfer kewenangan dan fungsi pelayanan mereka kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, seringkali kebijakan ini tidak disertai dengan transfer yang sepadan dalam hal dana atau otoritas untuk meningkatkan pendapatan. Pemerintah daerah dibiarkan berjalan tanpa memiliki kemampuan yang berarti untuk mengisi kesenjangan dalam penyediaan layanan umum.

Untuk alasan politik, layanan sering ini disubsidi, yang justru mengurangi pembiayaan yang tersedia untuk meluaskan layanan untuk masyarakat miskin. Karena subsidi diberikan secara generalis, maka biasanya justru orang-orang kaya yang lebih menikmati pelayanan itu. Sementara penduduk miskin tetap tidak mampu mengakses penyediaan layanan dasar karena keterbatasan biaya untuk memperluas infrastruktur pelayanan.

Celakanya, sementara kualitas pelayanan publik masih buruk, jumlah penduduk negara berkembang terus mengalami pertumbuhan yang tinggi. Menurut perkiraan Perserikatan Bangsa-Bangsa (2000), pada tahun 2030 populasi dunia akan melebihi angka 8,321 miliar orang, dan sebanyak 7 miliar

(84 %) diantaranya akan tinggal di negara-negara berkembang. Hal ini tentu akan menjadi beban dan tantangan pelayanan publik lebih lanjut bagi negara-negara berkembang itu. Penyediaan layanan air, sanitasi pembuangan limbah, dan listrik merupakan persoalan utama yang melekat dengan masalah kemiskinan. Populasi yang padat akan menderita berlipat ganda apabila tidak mendapatkan pasokan air bersih dan sanitasi yang memadai. Mereka juga akan terkena risiko lebih besar terkena penyakit menular daripada spasial yang tidak padat seperti penduduk pedesaan (Preston dan van de Walle 1978; Johansson dan Mosk 1987; Van Poppel dan van der Heijden 1997; Brockhoff dan Hewett 2000). Selain itu, karena air dan listrik juga masukan ke dalam produksi, maka ketiadaan layanan ini tidak memungkinkan usaha mikro dan perusahaan kecil untuk menuai keuntungan aglomerasi dan skala ekonomi (lihat, antara lain, Montgomery 1987, 1988; Davis et al. 2001).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Coba Anda buat tulisan singkat dua alinea untuk menerangkan kaitan antara Hak Asasi Manusia (HAM) dan pelayanan publik!
- 2) Diskusikan dan ceritakan usaha dan inovasi pelayanan publik yang dilakukan di Inggris sejak masa Margaret Thatcher dan Amerika pada masa Bill Clinton!
- 3) Sebutkan tiga cakupan implementasi HAM dalam pelayanan publik!
- 4) Sebutkan 5 jenis pelayanan publik yang umumnya diberikan negara maju terhadap warga negaranya!
- 5) Uraikan keadaan pelayanan publik di negara berkembang dan kemukakan apa akibatnya!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Buatlah kalimat-kalimat yang menjelaskan kaitan HAM dengan pelayanan publik. Lalu susun kalimat itu menjadi dua alinea.
- 2) Anda dapat membuat *list* (daftar) usaha apa saja yang dilakukan Thatcher dan Clinton.
- 3) Baca kembali cakupan implementasi HAM dalam pelayanan publik.

- 4) Ada sekitar 20 jenis pelayanan publik yang disediakan di negara maju, Anda dapat mengambil 5 contoh jenis pelayanan.
- 5) Buat ringkasan sub-bab tentang pelayanan publik di negara berkembang.



RANGKUMAN

Secara historis, konsep pelayanan publik di dunia, berkembang sejalan dengan ide demokratisasi yang menggantikan konsep pemerintahan patrimonial (tradisional). Dalam masa modern, pelayanan publik dianggap begitu penting untuk kehidupan manusia, sehingga ada ketentuan universal bahwa hak pelayanan itu harus dijamin oleh negara. Dalam perspektif hak asasi manusia (HAM), kegagalan dalam penyediaan pelayanan publik yang baik (terutama untuk kelompok rentan dan terpinggirkan/marginal) dapat dipandang sebagai sebuah pelanggaran atau bahkan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Penerapan HAM dalam pelayanan publik paling tidak meliputi tiga cakupan, yakni: memastikan rakyat sebagai pusat orientasi pelayanan, menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar manusia, dan memberikan kebebasan dan pilihan kepada warga negara dalam pelayanan. Dalam konteks HAM, kesejahteraan dan kemuliaan warga negara harus ditempatkan sebagai pusat utama orientasi pelayanan publik. Selain itu, peningkatan pelayanan tidak hanya dikaitkan dengan perluasan jenis layanan, melainkan juga berkaitan peningkatan mutu layanan.

Di Inggris, inovasi-inovasi radikal dalam pelayanan publik telah dilakukan sejak masa pemerintahan Margaret Thatcher (1979-1990) dengan memperkenalkan sistem pelayanan publik yang memberikan lebih banyak kebebasan (*freedom*) dan pilihan (*choices*) kepada masyarakat. Di Amerika, inovasi dan inisiatif perubahan radikal dalam pelayanan publik juga dilakukan sejak masa pemerintahan Bill Clinton (1993-2001) dengan mengadopsi konsep *entrepreneurial government* dari gagasan buku "*Reinventing Government*". Di negara-negara berkembang, pelayanan publik cenderung masih terbatas dan tidak dikelola dengan baik. Ketiadaan pelayanan dasar kemudian berpengaruh terhadap lambannya pencapaian kesejahteraan masyarakat. Negara berkembang juga menghadapi masalah kesenjangan desa-kota yang luas dalam hal pelayanan, juga ketidakcukupan pelayanan karena jumlah pertumbuhan penduduk yang tinggi.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Di negara maju berikut ini, pelayanan publik masih disediakan oleh pemerintah (baik lokal maupun nasional), *kecuali*....
 - A. Austria
 - B. Kanada
 - C. Jerman
 - D. Amerika dan Inggris

- 2) Dalam hal peningkatan mutu layanan, persoalan utama yang ingin disasar dengan inovasi pelayanan publik berkaitan dengan keinginan untuk....
 - A. memodernisasi fasilitas
 - B. meningkatkan gaji
 - C. menyamakan kualitas pelayanan dengan sektor swasta
 - D. mengubah kantor

- 3) Tujuan akhir dari inovasi pelayanan publik adalah....
 - A. terciptanya kehidupan masyarakat yang semakin sejahtera, adil, dan makmur
 - B. birokrasi yang modern
 - C. peraturan yang efisien
 - D. SDM yang berkualitas

- 4) Pada awalnya, ide privatisasi memiliki makna yang terbatas sebagai....
 - A. mengubah seragam pegawai
 - B. melakukan swastanisasi, khususnya mengubah pelayanan publik dari pemerintah ke swasta dalam hal pengelolaan maupun kepemilikan
 - C. meningkatkan gaji pegawai
 - D. membuat struktur organisasi yang simpel

- 5) Konsep “*entrepreneurial*” yang dikembangkan di Amerika Serikat pada masa Bill Clinton, bermaksud me-redesain pelayanan publik yang semula cenderung bercorak “mengatur & memerintah” warga negara, menjadi....
 - A. membiarkan
 - B. memberikan kebebasan
 - C. membantu & memfasilitasi
 - D. mendelegasikan

- 6) Di negara berkembang, kebanyakan pelayanan publik seperti air, listrik, sekolah dan pemadam kebakaran terkonsentrasi di daerah....
- perdesaan
 - perkotaan
 - wilayah utara
 - wilayah barat
- 7) Negara berkembang cenderung memberikan subsidi yang besar untuk pelayanan publik yang justru sebagian besar dinikmati oleh....
- petani
 - pelajar
 - kaum kaya
 - buruh
- 8) Di Amerika Serikat, lembaga yang ditugasi untuk mengatur dan mengawasi pelayanan publik yang disediakan swasta adalah....
- Departemen Sosial
 - Senat
 - Kepolisian
 - Komisi Utilitas Publik (*Public Utility Commission*)
- 9) Pada tahun 2030 populasi dunia akan melebihi angka 8,321 miliar orang, dan sebanyak 7 miliar (84 %) diantaranya akan tinggal di....
- negara-negara maju
 - negara-negara berkembang
 - negara-negara barat
 - negara-negara Asia Pasifik

Pilihlah:

- Jika (1) dan (2) benar
 - Jika (1) dan (3) benar
 - Jika (2) dan (3) benar
 - Jika (1), (2), (3) benar
- 10) Populasi yang padat yang tidak mendapatkan pasokan air bersih dan sanitasi yang memadai akan berimbas pada:
- adanya risiko lebih besar terkena penyakit menular
 - tidak berkembangnya usaha mikro dan perusahaan kecil
 - memudarnya norma sosial

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C. *Marketable* tidak termasuk karakteristik yang disebutkan Kotler.
- 2) B. Prinsip tenggang rasa, yakni menempatkan diri kita sebagai konsumen: penyedia jasa harus dapat merasakan bagaimana rasanya menjadi konsumen dan bagaimana cara kita ingin diperlakukan dan dilayani.
- 3) A. Pelayanan publik bukan pula sekedar aktivitas yang menghabiskan anggaran negara.
- 4) C. Menurut teori ekonomi pasar, negara menyelenggarakan pelayanan publik karena ketidakmampuan sektor swasta untuk memenuhinya.
- 5) D. Prinsip kepentingan umum berarti bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- 6) B. Keprofesionalan mengandung arti bahwa pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas yang dimiliki.
- 7) D. Sesuai pasal 8 UU 25/2009: Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sekurang-kurangnya, meliputi: a) pelaksanaan pelayanan, b) pengelolaan pengaduan masyarakat, c) pengelolaan informasi, d) pengawasan internal, e) penyuluhan kepada masyarakat; dan f) pelayanan konsultasi.
- 8) D. Kewajiban penyelenggara pelayanan publik diatur dalam Pasal 15 UU No. 25 Tahun 2009.
- 9) D. Semua jawaban benar
- 10) B. Jawaban yang benar (1) dan (3). UU No. 25 Tahun 2009 mengatur bahwa biaya pelayanan publik dibebankan kepada: negara dan/atau masyarakat.

Tes Formatif 2

- 1) D. Membuat lembaga adat adalah bukan fungsi atau tugas pokok pemerintah.
- 2) B. Norma adalah seperangkat nilai yang mengatur kehidupan sosial baik tertulis maupun tidak tertulis.
- 3) A. Aturan untuk tidak menebang pohon sembarangan adalah salah satu bentuk norma yang dimiliki oleh suku-suku adat di Indonesia.
- 4) B. Dugderan adalah tradisi masyarakat Semarang untuk merayakan datangnya puasa Ramadhan.
- 5) B. Secara filosofis, konstitusi adalah kontrak sosial yang berisi kesepakatan bersama anggota masyarakat (komunitas) untuk hidup bersama dalam suatu negara.
- 6) C. Gugus kearifan lokal (*local wisdom*) secara unik mengatur tata kehidupan masyarakat sehari-hari tanpa tertulis, akan tetapi dihormati, dilaksanakan dan dipatuhi oleh segenap warganya.
- 7) A. Pejabat politik adalah pihak yang bertugas membuat kebijakan dalam suatu negara.
- 8) D. Implementator kebijakan adalah pejabat birokrasi
- 9) D. Semua jawaban benar
- 10) B. Jawaban yang benar adalah (1) dan (3)

Tes Formatif 3

- 1) D. Di Amerika dan Inggris, sebagian besar pelayanan publik disediakan oleh swasta.
- 2) C. Persoalan utama yang ingin disasar dengan inovasi pelayanan publik berkaitan dengan keinginan untuk menyamakan kualitas pelayanan dengan sektor swasta.
- 3) A. Tujuan akhir dari inovasi pelayanan publik adalah: terciptanya kehidupan masyarakat yang semakin sejahtera, adil, dan makmur. Sedangkan metodenya dapat dilakukan melalui penciptaan birokrasi yang modern, peraturan yang efisien, dan SDM yang berkualitas.
- 4) B. Pada awalnya, ide privatisasi memiliki makna yang terbatas sebagai:
“men-swastakan”, khususnya mengubah pelayanan publik dari pemerintah ke swasta dalam hal pengelolaan maupun kepemilikan.
- 5) C. Konsep “*entrepreneurial*” yang dikembangkan di Amerika Serikat pada masa Bill Clinton, bermaksud me-redesain pelayanan publik yang semula cenderung bercorak “mengatur & memerintah” warga negara, menjadi “membantu & memfasilitasi”
- 6) B. Di negara berkembang, kebanyakan fasilitas pelayanan publik seperti air, listrik, sekolah dan pemadam kebakaran dinikmati oleh penduduk di daerah perkotaan.
- 7) C. Subsidi yang besar untuk pelayanan publik di negara berkembang justru sebagian besar dinikmati oleh kaum kaya.
- 8) D. Di Amerika Serikat, lembaga yang ditugasi untuk mengatur dan mengawasi pelayanan publik yang disediakan swasta adalah Komisi Utilitas Publik (*Public Utility Commission*)
- 9) B. Pada tahun 2030 populasi dunia akan melebihi angka 8,321 miliar orang, dan sebanyak 7 miliar (84 %) diantaranya akan tinggal di negara-negara berkembang karena tingkat pertumbuhan penduduknya sangat tinggi.
- 10) A. Jawaban (1) dan (2) yang benar. Jawaban (3) tidak berhubungan langsung dengan masalah kekurangan air bersih atau sanitasi yang memadai.

Glosarium

- Kearifan lokal : sumber pengetahuan yang diolah secara dinamis, berkembang dan diteruskan oleh populasi suatu suku bangsa tertentu yang terintegrasi dengan pemahaman mereka terhadap alam dan budaya sekitarnya.
- Konsumen : orang yang membayar untuk mendapatkan manfaat (dan selanjutnya) dipengaruhi oleh suatu sistem teknis, perilaku, dan pola kegiatan jasa pelayanan.
- Norma : aturan yang berlaku di kehidupan bermasyarakat yang bertujuan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib dan sentosa.
- Privatisasi
(*privatization*) : langkah mengubah pelayanan publik dari pemerintah ke swasta dalam hal pengelolaan maupun kepemilikan
- Produk/jasa pelayanan
Public goods : satu rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu.
: produk/jasa yang kemanfaatannya dinikmati bersama-sama oleh semua orang, seperti jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit, dan pelabuhan.
- Tradisi : kebiasaan-kebiasaan, prosedur, upacara atau perayaan dari suatu masyarakat yang berkaitan dengan upaya bersama dalam mengatur kehidupan kolektif.

Daftar Pustaka

- Batler, F. 2005. *Improving Public Services: Using a Human Rights Approach: Strategies for Wider Implementation of the Human Rights Act Within Public Authorities*, London: Institute for Public Policy Research.
- Brewer, G.A., Selden, S.C., & Facer II, R.L., 2000. "Individual Conceptions of Public Service Motivation", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3, h. 254-264.
- Dowd, A.W. 2004. *A Nation of Servants: Defining Public Service for the 21st Century*, [online, diakses 20 Maret 2013, URL: <http://www.sagamoreinstitute.org/library-article/a-nation-of-servants-defining-public-service-for-the-21st-century/>]
- Edvardsson, B., Gustafsson, A. and Enquist, B. 2005. "Success factors in new service development and value creation through services", in Spath, D. and Fahrnich, K.P. (Eds), *Advances in Service Innovation*, Springer Book (in press).
- Gerber, Hall, and Hines Jr. 2004. "Privatization: Issues in Local and State Service Provision", *Policy Report*, Vol. 1 (Feb).
- Gummesson, E. 1998. "Productivity, quality and relationship marketing in service operations" *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Vol. 10, No.1, h. 4-15.
- Haksever, C., [Render](#), B., [Russell](#), R.S., and [Murdick](#), R.G. 2000. *Service management and operations*, London: Prentice-Hall International.
- Humphreys, P.C. 1998. *Improving Public Service Delivery*, Ireland: Committee for Public Management Research.
- Kotler, P. 1997. *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Kotler, P. 2003. *Marketing Management (11th ed.)*, Upper Saddle River, NJ: Person Educations.
- Lakhe, R. R., & Mohanty, R. P. 1995. "Understanding TQM in service system" *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 12 (9), h. 139-153.
- La Porte, T., Demchak, C., & de Jong, M. 2002. "Democracy and Bureaucracy in The Age of The Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations", *Administration and Society*, Vol. 24 (4).
- Mulgan, G. and Albury, D. 2003. *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA: Addison-Wesley.
- Pilkington, A., Chai, K.H. 2008. "Research Themes, Concepts and Relationships: A study of International Journal of Service Industry Management (1990 to 2005)," *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 19, No. 1, h. 83–110.
- Rasyid, R. 2000. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Mutiara Jakarta: Sumber Widya.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, h. 652-67.
- Savas, E. S., 1987. *Privatization the key to better government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Setiyono, B. 2012. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Bandung: Nuansa Cendekia.
- Turban, E. 2002. *Electronic Commerce: A Managerial Perspective*. New York: Prentice Hall.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.