

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Birokrasi Yang Mengarah Pada Kepekaan Terhadap Pelayanan Publik

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Undang-undang telah ditetapkan oleh DPR dan diundangkan oleh pemerintah, dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang profesional, netral, terbuka, demokratis, mandiri, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara”.

Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam sistem administrasi negara (baca: dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa), dan sesuai pula dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak lain. Dengan posisi dan kemampuan sangat besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga yang mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap

perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai; sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” ke pada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, KKN akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Sejarah Indonesia menunjukkan, birokrasi yang tidak netral telah turut membawa Indonesia pada jurang kekacauan politik; dan birokrasi yang tidak netral selalu tumbuh bersama dengan kekuatan dan kepentingan politik atau golongan tertentu, selalu terjebak dalam godaan KKN, dan akhirnya juga membawa negara kita pada kehancuran ekonomi. Hal semacam itu telah terjadi pada setiap “rezim pemerintahan”; dengan akibat dan dampak yang serupa berupa kelemahan bangunan kelembagaan hukum, dan kehancuran kehidupan ekonomi, politik, dan sosial.

Tuntutan akan reformasi birokrasi mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan bukan saja (a) terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga (b) langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun private, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga, yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personennya; dan (c) semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Reformasi birokrasi, dengan demikian, dalam konsteks pembangunan sistem administrasi negara tersebut, baik di pusat maupun di daerah-daerah, perlu

memperhatikan aktualisasi nilai dan prinsip-prinsip berikut (Leighton, Sherry, 2002) :

Pertama, demokrasi dan pemberdayaan. Hidupnya demokrasi dalam suatu negara bangsa, dicerminkan oleh adanya pengakuan dan penghormatan negara dan seluruh unsur aparatur negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, dan pemberdayaan bagi mereka yang dalam posisi lemah secara rasional dan berkeadilan. Demokrasi tidak hanya mempunyai makna dan berisikan kebebasan, tetapi juga tanggung jawab; demokrasi juga mengandung tuntutan kompetensi dan bermakna kearifan dalam memikul tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan bersama, yang dilakukan berkeadaban, disertai komitmen tinggi untuk menegakan kepentingan publik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan kebenaran.

Dalam hubungan itu, birokrasi dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan, tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi mengarahkan (*“steering rather than rowing”*), atau memilih kombinasi yang optimal antara *steering* dan *rowing* apabila langkah tersebut merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan sosial yang maksimal. Yang jelas sesuatu yang sudah bisa dilakukan oleh masyarakat, tidak perlu dilakukan lagi oleh pemerintah.

Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya, maka harus dimampukan atau diberdayakan (*empowered*). Pemberdayaan berarti pula memberi peran kepada masyarakat lapisan bawah di dalam keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan pembangunan.

Dalam rangka memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggung jawab pembangunan, peran pemerintah dapat *direinvesting* antara lain melalui (a) pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, (b) perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan (c) pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif

yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Kedua, pelayanan. Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk melayani masyarakat (“*a spirit of public services*”), dan menjadi mitra masyarakat (“*partner of society*”); atau melakukan kerja sama dengan masyarakat (“*coproduction* atau *partnership*”). Hal tersebut memerlukan perubahan perilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui pembudayaan kode etik (“*code of ethical conducts*”) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (“*enabling strategy*”) yang diterjemahkan ke dalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum, dan dijadikan acuan perilaku aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku “melayani, bukan dilayani”, “mendorong, bukan menghambat”, “mempermudah, bukan mempersulit”, “sederhana, bukan berbelit-belit”, “terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang”. Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya “melayani publik”, harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

Ketiga, transparansi. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, di samping mematuhi kode etik, aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas, bersikap terbuka dan bertanggung jawab untuk mendorong para pimpinan dan seluruh sumber daya manusia di dalamnya berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik dimaksud, sehingga dapat menjadikan diri mereka sebagai panutan masyarakat; dan itu dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan negara.

Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, peningkatan partisipasi dan kemitraan, selain (1) memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, juga (2) memerlukan langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otonomitas mereka. serta (3) memberi

kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam proses penyusunan peraturan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Pemberdayaan dan keterbukaan akan lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan adanya keputusan-keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Keempat, partisipasi. Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan *public good and services* dengan mengembangkan pola kemitraan dan kebersamaan, dan bukan semata-mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*“empowering rather than serving”*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan.

Konsep pemberdayaan (*“empowerment”*) juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dan kemitraan dalam manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hubungan itu perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dan kelembagaan (*“capacity building”*). Jangan diabaikan pula penyebaran informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional, dan global yang terbuka bagi daerah; serta privatisasi dalam pengelolaan usaha-usaha negara.

Kelima, kemitraan. Dalam membangun masyarakat yang modern dimana dunia usaha menjadi ujung tombaknya, terwujudnya kemitraan, dan modernisasi dunia usaha terutama usaha kecil dan menengah yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting, khususnya dalam pengembangan dan penguasaan teknologi dan manajemen produksi, pemasaran, dan informasi.

Dalam upaya mengembangkan kemitraan dunia usaha yang saling menguntungkan antara usaha besar, menengah, dan kecil, peranan pemerintah

ditujukan kearah pertumbuhan yang serasi. Pemerintah berperan dalam menciptakan iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis, melalui berbagai kebijaksanaan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antarskala usaha besar, menengah, dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya, serta pengintegrasian usaha kecil ke dalam sektor modern dalam ekonomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhannya. Dalam proses tersebut adanya kepastian hukum sangat diperlukan.

Keenam, desentralisasi. Desentralisasi merupakan wujud nyata dari otonomi daerah, merupakan amanat konstitusi, dan respons atas tuntutan demokratisasi dan globalisasi. Peningkatan kompetensi dan Penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah tersebut, termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian perizinan, yang tetap terarah pada keterikatan dan pada perwujudan cita-cita dan tujuan NKRI. Perubahan-perubahan yang cepat di segala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan dan pelayanan yang tidak terpusat, tetapi tersebar sesuai dengan fungsi, kewenangan, dan tanggungjawab yang ada di daerah.

Karena pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah-daerah, berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Langkah-langkah serupa perlu diikuti pula oleh organisasi-organisasi dunia usaha, khususnya perusahaan-perusahaan besar yang berkantor pusat di Jakarta, sehingga pengambilan keputusan bisnis bisa pula secara cepat dilakukan di daerah (Karim, Patiasina, 2003).

Ketujuh, konsistensi kebijakan, dan kepastian hukum. Tegaknya hukum yang berkeadilan secara efektif merupakan jasa pemerintahan yang terasa teramat sulit diwujudkan, namun mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, justru di tengah kemajemukan, merajalelanya KKN termasuk *money politics*, berbagai ketidakpastian perkembangan lingkungan, dan menajamnya persaingan. Peningkatan dan efisiensi nasional membutuhkan

penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum (Karim, Patiasina, 2003).

Adanya kepastian hukum merupakan indikator profesionalisme dan syarat bagi kredibilitas pemerintahan, sebab bersifat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta dalam pengembangan hubungan internasional. Tegaknya kepastian hukum juga mensyaratkan kecermatan dalam penyusunan berbagai kebijakan pembangunan. Sebab berbagai kebijakan publik tersebut pada akhirnya harus dituangkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum dan harus mengandung kepastian hukum (Walsh and Stewart, 1992).

Wujud dari cita-cita reformasi birokrasi adalah berupa sistem dan proses pemerintahan negara berdasarkan hukum yang merupakan perwujudan atas nilai peradaban dan kemanusiaan yang luhur, dilaksanakan dengan penuh kearifan, ketaatan, atau kepatuhan sebagai aparatur negara, warga negara, dan warga masyarakat dunia. Dengan demikian hukum dapat ditempatkan pada tingkat yang paling tinggi, yang pada akhirnya tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang lain, tapi menghikmati bidang-bidang lain.

Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum, sehingga kepentingan ekonomi dan politik tidak dapat lagi memanipulasi hukum sebagaimana lazimnya terjadi. Pembangunan hukum sebagai sarana mewujudkan supremasi hukum, harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum, harus diberikan tempat yang strategis sebagai instrumen utama yang akan mengarahkan, menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hukum juga harus bersifat netral dalam menyelesaikan potensi konflik dalam hidup dan kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk (Walsh and Stewart, 1992).

Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas, dan integritas yang tinggi. Selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap HAM benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Untuk menjamin adanya pemerintah yang bersih (*clean government*)

serta pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pelaksanaan pembangunan hukum harus memenuhi asas-asas kewajiban prosedural (*fairness*), pertanggungjawaban publik (*accountability*) dan dapat dipenuhi kewajiban untuk peka terhadap aspirasi masyarakat (*responsibility*).

2.1.1. Birokrasi dan Birokratisasi

Max Weber (1978) mungkin menjadi salah seorang yang paling berpengaruh di dunia karena pengaruh ajarannya pada ilmu pengetahuan sosial. Ia terkenal oleh karena studinya mengenai pembirokrasian masyarakat; banyak aspek dari administrasi publik moderen berpaling kepadanya; pendekatan klasik, pegawai pemerintah yang secara organisasi hirarkhis selanjutnya disebut "*Weberian civil service*." akan tetapi, bertolak belakang dengan pendapat masyarakat umum, "*bureaucracy*" merupakan kata yang berasal dari Inggris jauh sebelum Weber; Kamus Bahasa Inggris terbitan Oxford menyebutkan kata ini beberapa kali dalam edisi tahunan yang berbeda antara tahun 1818 dan 1860, sebelum tahun kelahiran Weber pada 1864.

Organisasi formal dibentuk secara sengaja yang mencerminkan pembagian kerja. Oleh Max Weber dan Parson organisasi semacam ini merupakan posisi-posisi yang ditetapkan secara formal, dan interaksi antara posisi-posisi tersebut ditentukan oleh keterkaitan peranan dari masing-masing posisi. Secara spesifik Weber (1978) menyebut organisasi semacam ini sebagai birokrasi.

Weber menggambarkan tipe birokrasi ideal dalam nada positif, membuatnya lebih berberntuk organisasi rasional dan efisien daripada alternatif yang terdapat sebelumnya, yang dikarakterisasikan sebagai dominasi karismatik dan tradisional. Menurut terminologinya, birokrasi merupakan bagian dari dominasi legal. Akan tetapi, ia juga menekankan bahwa birokrasi menjadi tidak efisien ketika keputusan harus diadopsi kepada kasus individual.

Menurut Weber (1978), atribut birokrasi moderen termasuk kepribadiannya, konsentrasi dari arti administrasi, efekn daya peningkatan terhadap perbedaan sosial dan ekonomi dan implementasi sistem kewenangan yang praktis tidak bisa dihancurkan. Birokrasi ala Weber dikenal juga dengan sebutan "Birokrasi Weberian".

Tidak bisa disangkal bahwa birokrasi merupakan suatu model organisasi yang sangat efektif dan efisien. Diantara berbagai bentuk tindakan sosial, Weber (1978) melihat bahwa yang paling dominan dalam era industri modern adalah tindakan rasional, dan menjadi dasar kelahiran model organisasi birokrasi. Menurut Weber, Organisasi birokratis memiliki tujuan yang ditetapkan secara jelas, menggunakan kalkulasi yang akurat mengenai cara mencapai tujuan tersebut, dan secara sistematis mengeliminasi hal-hal yang menghambat pencapaian tujuan tersebut (lihat Van Krieken, Smith *et al.*, 2000).

Secara khusus Weber (1978) menyebutkan karakteristik organisasi birokrasi dalam bentuknya yang murni atau ideal sebagai berikut:

1. Tugas-tugas yang kompleks dibagi kedalam bagian-bagian yang kemudian tanggung jawab pelaksanaannya diserahkan sebagai tugas resmi kepada setiap anggota organisasi.
2. Mengikuti prinsip hierarki dengan rantai komando, dimana unut-unit yang lebih rendah dikendalikan oleh dan bertanggung jawab kepada unit yang lebih tinggi.
3. Penyelenggaraan tugas didasarkan pada peraturan yang tegas. Prosedur tetap menjadi dasar pelaksanaan tugas yang menekankan kedisiplinan dan pengendalian yang menyisakan hanya sedikit ruang bagi pegawai untuk berinisiatif dan berinovasi.
4. Pegawai melaksanakan tugasnya secara formalistik dan impersonal. Segalanya ditetapkan dengan hukum dan aturan yang objektif, sementara unsur personal, irasional dan emosional dieliminasi.
5. Pegawai diserahi tugas berdasarkan pengetahuan dan keahliannya.
6. Pemisahan secara tegas antara pendapatan pribadi dan pendapatan organisasi.

Karakteristik tersebut di atas menjadikan model organisasi birokrasi unggul secara teknis yang hingga kini belum tertandingi. Kendati demikian, Weber (1978) juga memperingatkan bahwa kalau organisasi birokrasi benar-benar mencapai bentuk idealnya tersebut, maka ia akan menjadi “kerangkeng besi” (*iron cage*) yang bisa memenjara daya kreativitas dan inovasi pegawai. Ritzer (1996; 1998), seorang mengikut teori Weber, menganggap bahwa kini birokrasi sudah semakin mendekati tipe ideal tersebut. Hal ini, misalnya, terlihat pada masyarakat

Amerika dan bahkan masyarakat dunia yang sudah diorganisir secara kaku sebagaimana layaknya restoran cepat saji McDonald, dimana prosedur, waktu, urutan pelayanan sudah dikalkulasi secara baku. Inovasi pegawai tidak lagi dibutuhkan karena hanya akan merusak standard yang sudah ditetapkan. Meskipun organisasi birokrasi formal belum sepenuhnya mencapai karakteristik ideal tersebut di atas, sebagian peneliti sepakat dengan Ritzer dan berargumen bahwa efek keragkeng besi tersebut sudah semakin terasa dan menggejala.

Seorang pejabat birokrasi adalah berkepribadian bebas dan ditunjuk dalam posisi berdasarkan peraturan, menggunakan kewenangan yang diberikan kepadanya dengan gaya kepemimpinan yang adil, dan kesetiiaannya tergambar melalui pelaksanaan tugasnya secara sepenuh hati, penunjukkan dan penempatan kerja berdasarkan kualifikasi teknis yang dimiliki, kerja administratif dikerjakan penuh waktu (*full time*), pekerjaan diganjar berdasarkan upah harian dan prospek masa depan sepanjang karir.

Seorang pegawai pemerintah harus menggunakan penilaian dan keterampilannya, akan tetapi tugasnya adalah menempatkan kedua hal tersebut pada kewenangan yang lebih tinggi; akhirnya ia hanya bertanggungjawab untuk menjalankan sebagian tugas yang telah ditugaskan dan harus mengorbankan penilaiannya apabila bertentangan dengan tugas pekerjaannya. Pola kerja Weber banyak diikuti oleh yang lainnya seperti Robert Michels (Knoke, D. & Kuklinski, 1982) dengan teori Besi Oligarki (*Iron Law of Oligarchy*).

Teori birokratisasi Weber tadi menimbulkan satu pertanyaan yang selalu mengusik di benak para sarjana administrasi pembangunan: “Apakah birokratisasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sudah sampai ke tingkat yang cukup tinggi sebagai prasarana pembangunan ekonomi?” Atau, sebaliknya, sudahkah birokratisasi yang terlalu berlebihan (*overbureaucratization*) justru telah menjadi beban yang menghambat kemajuan ekonomi negara ini?

Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dibahas proses birokratisasi secara lebih mendalam agar kita dapat membandingkan tingkat birokratisasi di Indonesia dengan di beberapa negara di kawasan ini. Evers (1987) dalam

analisisnya tentang birokratisasi Asia Tenggara membedakan tiga pola birokratisasi berikut:

1. Pola pertama adalah birokratisasi sebagai proses rasionalisasi prosedur pemerintahan dan aparat administrasi negara. Proses ini menjadi fokus dan dibahas secara luas dalam teori Weber dan oleh Evers dinamakan birokratisasi ala Weber atau Weberisasi atau Birokrasi Weber.
2. Pola kedua adalah proses birokratisasi dalam bentuk peningkatan jumlah pegawai negeri dan pembesaran organisasi pemerintah. Dalam literatur ilmu sosial sering disebut nama Parkinson, tokoh ilmu sosial dari Universitas Singapura menjadi terkenal karena "*Parkinson's Law*" yang telah diciptakannya. Hukum Parkinson ini menyatakan: (1) tiap pegawai negeri akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya, dan (2) tiap pegawai akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya. Karena itu laju birokratisasi akan meningkat dan jumlah pegawai negeri akan naik secara otomatis tidak tergantung dari beban tugas yang diperlukan. Pola semacam ini disebut Evers birokratisasi Parkinson.
3. Pola ketiga adalah birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial masyarakat dengan peraturan, regulasi, dan bila perlu pemaksaan. Proses ini disebut Evers birokratisasi Orwell atau Orwellisasi sesuai dengan gambaran masyarakat yang digambarkan oleh penulis George Orwell dalam novelnya yang berjudul "1984".

Tuntutan reformasi birokrasi yang menjadi aspirasi publik pasca Orde Baru, tampaknya kini perlu diangkat kembali sebagai isu publik. Apalagi dari sejumlah agenda reformasi yang telah dilaksanakan selama ini, birokrasi merupakan salah satu wilayah yang belum tersentuh secara signifikan. Presiden SBY pun beberapa waktu lalu telah merespon tuntutan ini dengan mengemukakan akan memimpin sendiri secara langsung proses reformasi birokrasi ini dengan membentuk tim khusus. Entah tim khusus seperti apa yang akan dibentuk, belum ada penjelasan konkret.

Salah satu masalah krusial yang patut disoroti terkait masalah ini adalah soal yang berhubungan dengan perilaku jaringan orang-orang partai yang berkuasa dalam domain lembaga birokrasi. Kita ketahui, bahwa keberadaan mereka bagaimanapun sulit dipungkiri membawa pengaruh kepentingan politik praktis. Tuntutan publik adalah agar para politisi yang menjadi pejabat pemerintahan tidak mempolitisasi birokrasi.

Memang ironis, bahwa upaya untuk membangun birokrasi modern yang seperti diistilahkan oleh Max Weber sebagai birokrasi rasional yang lebih bertumpu pada aspek profesionalitas dan prestasi sebagai public servant masih sulit untuk dibangun. Sepanjang era reformasi, birokrasi menunjukkan peluangnya malah kian terperangkap menjadi alat politik partisan. Apalagi sumber rekrutmen kepemimpinan birokrasi mulai Presiden/Wakil Presiden, Menteri-menteri, Gubernur/Wakil Gubernur, Walikota/Wakil Walikota, hingga Bupati/Wakil Bupati, tidak terlepas dari jaringan dukungan parpol.

2.1.2. Birokrasi Dan Pelayanan Publik

Peranan birokrasi pemerintah yang kuat dan dominan dalam pengelolaan program pembangunan juga telah menimbulkan etos kerja yang memaksa para aparat untuk mempertahankan *status quo*.

Sifat yang menonjol adalah semangat untuk mempertahankan keadaan dan kurang mementingkan kemajuan yang identik dengan perubahan yang terus menerus. Orientasi *status quo* ini tumbuh sangat subur dalam suatu sistem administrasi yang menggunakan prinsip kemampuan pencapaian target atau delapan sukses dan akuntabilitas kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi sebagai dasar penilaian prestasi kerja pejabat bawahan. Untuk merubah orientasi ini diperlukan tak sekedar modifikasi dalam prosedur pertanggungjawaban kepada pejabat atasan dan pengurangan kontrol pemerintah pusat terhadap sumberdaya dan pelayanan di daerah. Dalam kaitan ini wewenang yang lebih besar perlu diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat di daerah untuk mengawasi pelaksanaan pembangunan.

Kelemahan-kelemahan proses maupun orientasi yang terdapat pada sistem administrasi ini, menyebabkan semakin kerasnya tuntutan akan adanya upaya

intervensi baik berupa debirokratisasi, deregulasi, privatisasi maupun peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah agar organisasi ini mampu mengelola pembangunan kualitas manusia. Bagaimana struktur organisasi yang mampu untuk merangsang partisipasi yang merupakan syarat mutlak bagi pembangunan kualitas manusia? Dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan sebagai upaya peningkatan kapasitas, sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil-mekanistik tak mungkin dihilangkan keseluruhan. Sifat tersebut hanya dapat dikurangi dan diganti dengan organisasi yang lebih bersifat organis-adaptif (*Saxena, ibid; dan Bernnis; 1969*), yaitu organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, serta mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang organo-adaptif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebih besar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*) (Walsh and Stewart, 1992).

Selain bentuk organisasi yang organo-adaptif, perlu juga diadakan distribusi kekuasaan dan sumberdaya. Dengan kata lain, suatu peningkatan sentralisasi yang memadai adalah syarat yang diperlukan demi keberhasilan pembangunan kualitas manusia.

Dalam hal ini ada perbedaan yang jelas antara *national-building* dan pembangunan. Dalam pembinaan *nation-building* sentralisasi kekuasaan memang diperlukan. Dalam tahap pembangunan ini, sentralisasi yang berlebihan harus segera ditinggalkan untuk diganti dengan desentralisasi, yakni penyerahan fungsi, fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian pembangunan secara bertahap kepada daerah dan masyarakat.

Perubahan-perubahan pada birokrasi pemerintah sendiri sebenarnya tidak akan terjadi terlepas dari kondisi lingkungan. Karena dalam pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini diperlukan suatu prasyarat mutlak, yakni kemungkinan setiap aparatur meningkatkan kapasitasnya. Peningkatan kemampuan aparatur ini akan memungkinkan mereka untuk membantu menentukan masalah-masalah yang akan dipecahkan dalam pembangunan.

Pemahaman mengenai model birokrasi di era selanjutnya menjadi sangat penting sejalan dengan pergeseran pusat perhatian terhadap masalah-masalah di sekitar peningkatan kualitas kehidupan politik menyertai sukses-sukses pembangunan ekonomi telah dicapai. Bahwa sosok birokrasi sekarang ini masih menampilkan karakteristik patrimonial adalah realitas benang sejarah yang perlu dicermati secara hati-hati. Model birokrasi tradisional dan kolonial yang paternalistik cenderung mengalami esistensi sampai sekarang, dan kadang-kadang mengambil bentuk ekspresi yang baru (*neotradisional*) (Walsh and Stewart, 1992).

Hal ini menjadi persoalan, di mana tuntutan kualitas kehidupan politik menghendaki adanya desentralisasi dan partisipasi arus bawah yang lebih luas. Di samping itu, pengembangan untuk memodernisasi birokrasi menuntut adanya peningkatan kualitas administrasi dan manajemen. Namun prinsip-prinsip seperti pendelegasian wewenang, pengembangan profesionalisme, dan pengembangan sumber-sumber aparat, terhambat oleh kecenderungan praktek-praktek patrimonial yang masih menonjol, seperti tercermin dalam sistem rekrutmen pada jajaran birokrasi (Walsh and Stewart, 1992).

Kehadiran birokrasi di tengah-tengah masyarakat politik merupakan *conditio sine qua non*. Yang menjadi persoalan adalah sentralisasi dan konsentrasi peran birokrasi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat dan negara. Dalam kondisi demikian, birokrasi menjadi tidak fungsional lagi untuk melayani kepentingan masyarakat. Birokrasi sering memperlihatkan dirinya sebagai *tuan* atau *bos* yang berwewenang mengatur, mengendalikan, dan mengontrol politik rakyat.

Padahal jika dilihat dalam konteks hubungan kekuasaan, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya. Birokrasi pada dasarnya merupakan *alat pemerintah* yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam pencapaian kepentingan masyarakat. Sebagai *alat pemerintah*, jelas birokrasi tidak mungkin netral dari pengaruh pemerintah. Akan tetapi hal ini tidak berarti

bahwa birokrasi tidak memiliki kemandirian. Justru karena tugasnya sebagai alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat inilah, maka diperlukan kemandirian birokrasi. Di sinilah letak *seninya* aparat birokrasi itu. Seperti dicitrakan dalam konsep “*Hegelian Bureaucracy*”, birokrasi seharusnya menempatkan dirinya sebagai *mediating agent*, jembatan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah.

Kemandirian birokrasi bisa dijelaskan dengan adanya netralitas pengaruh pemerintah, meski ia adalah alat bagi pemerintah. Tolok ukurnya ialah sejauh mana birokrasi bisa berpihak pada kepentingan masyarakat dan melayani masyarakat.

Dengan demikian, dalam ketidaknetralannya tersebut, birokrasi tetap memiliki kemandirian fungsional, yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Ia menempatkan dirinya lebih sebagai *abdi masyarakat* daripada *abdi negara*, atau setidaknya ada keseimbangan antara keduanya.

Dalam hubungannya dengan sistem politik, bangun ideal birokrasi dalam konteks hubungan kekuasaan adalah, bahwa birokrasi haruslah apolitis, dalam pengertian bahwa tugasnya melayani masyarakat secara keseluruhan harus dibebaskan dari pengaruh interest tertentu pemerintah selaku pemberi tugas. Dalam pengertian ini, kehadiran birokrasi seharusnya tidak mencitrakan diri sebagai *new political power* (kekuatan politik baru) dalam peta politik yang ada. Lebih-lebih jika kemudian menobatkan diri secara meyakinkan sebagai *gurita politik* yang mendominasi seluruh perikehidupan politik (Walsh and Stewart, 1992).

Sementara itu, untruk mengikis pengaruh minor neotradisionalisme birokrasi, maka hal yang penting dalam birokrasi adalah suatu transformasi budaya birokrasi yang mewarisi semangat kerajaan dan kolonial menuju budaya birokrasi modern yang *organi adaptif* yang dikehendaki adalah birokrasi yang terbuka terhadap gagasan inovatif, peka terhadap perubahan-perubahan lingkungannya, penekanan pada peningkatan produktivitas, profesionalisme, pelayanan dan peningkatan kualitas sumberdaya aparatnya. Model birokrasi

demikian seperti ditulis Saxena akan kenyal terhadap gonangan dana ketidakpastian yang melanda lingkungannya.

Berbeda dengan model Weber yang terkesan mekanistik, dalam model *organis-adaptif* ini pola hubungan antar jenjang hierarki relatif lebih longgar tidak terkungkung pada prosedur-prosedur administratif yang formalistik, sementara itu unsur-unsur dalam sistem birokrasi mempunyai peluang untuk berhubungan dengan pihak luar. Tujuan dan nilai-nilai akan diserasikan sehingga birokrasi menjadi sebuah institusi yang terus menerus mencari hal-hal baru, menyesuaikan diri dengan perkembangan, dan selalu belajar dari pengalaman masa lalu. Karakteristik baru ditujukan ke arah kemampuan memecahkan masalah-masalah secara efektif dan daya inovatif. Nilai-nilai sentral yang ditanamkan adalah: efektif, efisien, etos profesional, sifat-sifat adaptif, responsif serta keberanian untuk mengambil resiko.

Partisipasi dalam proses perumusan tujuannya melebar dan keterlibatan aparat birokrasi berlangsung dari bawah ke atas (*bottom up*) maupun sebaliknya (*topdown*). Dengan demikian, model *organis-adaptif* ini merupakan model alternatif terhadap upaya transformasi nilai-nilai neotradisionalisme birokrasi menuju ide-ide modernisasi birokrasi dengan mengacu pada pembangunan kualitas sumberdaya manusia.

Model *organis adaptif* ini sekaligus mendobrak model modernisasi legal-rasional ala Weberian yang terkesan mekanistik. Dalam model mekanistik ini, nilai seorang lebih dilihat dari segi kemanfaatannya, sehingga nilai-nilai manusia seringkali tidak ditempatkan secara proporsional. Hakekat manusia sering mengalami degradasi menjadi sekedar pemaksimum manfaat (*utility maximizer*) atau menjadi mesin pencapaian tujuan belaka. Manusia kehilangan otonomi dalam menentukan pilihannya untuk beraktualisasi, dan pada gilirannya mengalami proses dehumanisasi.

Proses dehumanisasi jelas tidak sesuai dengan ide pengembangan kualitas sumberdaya manusia dan demokratisasi. Karenanya nilai-nilai humanis haruslah menjadi nilai yang *inherent* dalam model birokrasi organis adaptif.

Dimensi humanistis tidak dapat diwujudkan jika ketiga nilai human itu selalu ditawar dan ditundukkan pada nilai-nilai lainnya atas nama modernisasi atau rasionalitas. Kebebasan dan harga diri merupakan landasan untuk menciptakan kondisi kelestarian pertumbuhan potensi manusia. Tidak ada sumber harga diri yang begitu asasnya bagi perkembangan manusia, seperti rasa mandiri dan rasa percaya diri, tidak saja untuk mencukupi kebutuhan diri sendiri tetapi juga untuk menyumbang dan melayani orang lain dan masyarakat.

2.2. Partisipasi Publik

Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga (Gaventa dan Valderama, 1999). Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampanye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial dalam konteks pembangunan diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai pewaris pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus pembangunan (Stiefel dan Wolfe, 1994). Dalam hal ini partisipasi sosial ditempatkan diluar lembaga formal pemerintahan. Sedangkan partisipasi warga diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka (Gaventa dan Valderama, 1999)

Dalam konsep pembangunan, pendekatan partisipasi dimaknai; *pertama*, sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan dalam mempromosikan proses-proses demokratisasi dan pemberdayaan (Cleaver 2002, dalam Cooke dan Kothari, 2002:36). *Kedua*, pendekatan ini juga dikenal sebagai partisipasi dalam dikotomi instrumen (*means*) dan tujuan (*ends*). Konsep *ketiga*, partisipasi adalah *elite capture* yang dimaknai sebagai sebuah situasi dimana pejabat lokal, tokoh masyarakat, LSM, birokrasi

dan aktor-aktor lain yang terlibat langsung dengan program-program partisipatif, melakukan praktik-praktik yang jauh dari prinsip partisipasi.

Dalam argumen efisiensi, Cleaver mengatakan bahwa partisipasi adalah sebuah instrumen atau alat untuk mencapai hasil dan dampak program/kebijakan yang lebih baik, sedangkan dalam argumen demokratisasi dan pemberdayaan, partisipasi adalah sebuah proses untuk meningkatkan kapasitas individu-individu, sehingga menghasilkan sebuah perubahan yang positif bagi kehidupan mereka (dalam Cooke dan Kothari, 2002:37).

Perbedaan cara pandang atas partisipasi dalam konteks pembangunan seperti di atas, akan memberikan implikasi yang berbeda dalam melakukan analisis terhadap hubungan kekuasaan dalam sebuah proses yang partisipatif dan cara bagaimana komunitas sasaran mendapatkan manfaat dari proses pembangunan. Dalam perspektif instrumental, hubungan antara masyarakat sebagai sasaran program dan pengambil kebijakan atau lembaga pemberi bantuan relatif tidak terjadi. Dengan kata lain tidak ada interaksi antara kedua pihak, sehingga desain program dan kebijakan pembangunan yang dibuat lebih banyak atau bahkan sepenuhnya berada di tangan para elite (*community leader*) (Walsh and Stewart, 1992).

Sementara masyarakat penerima manfaat hanyalah terlibat seputar implementasi program bahkan hanya sebagai tukang. Sebaliknya, pendekatan tujuan memandang hubungan kekuasaan dalam sebuah proses yang partisipatif mengarah pada upaya-upaya perubahan dan pemberdayaan dari masyarakat itu sendiri, sehingga harus ada kesamaan hubungan kekuasaan dalam perencanaan maupun pelaksanaan program/kebijakan pembangunan. Masyarakat sasaran harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi secara langsung, sehingga mereka tahu apa yang diputuskan dan manfaat yang akan diambil pada saat program diimplementasikan dan selesai dijalankan (Parfitt, 2004:539).

Dari berbagai pengertian partisipasi tersebut, paling tidak ada dua pengertian partisipasi, (1) partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai dukungan rakyat dengan ukuran kemauan masyarakat untuk ikut menanggung biaya pembangunan baik berupa uang maupun tenaga; (2) partisipasi

masyarakat dalam pembangunan merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.

Tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dari pengertian kedua ini tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun serta ada tidaknya kemauan rakyat untuk melestarikan dan mengembangkan hasil proyek itu secara mandiri.

Dari sudut pandang sosiologis, pengertian pertama tidak dapat dikatakan sebagai partisipasi masyarakat, melainkan mobilisasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi berarti mendorong proses belajar bersama, berkomonikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan warga sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan ditingkat politik formal dan memberi ruang bagi masyarakat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Dengan demikian pengertian partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam suatu kegiatan mulai dari menentukan tujuan, perencanaan, pelaksanaan dan monitoring dengan dilandasi oleh kesadaran akan tujuan itu (Tihonen, 2004).

Pengertian partisipasi mana yang akan dipakai, sangat tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut negara yang bersangkutan. Menurut Peters (1996), partisipasi dapat tumbuh subur pada tata pemerintahan yang lebih menekankan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dibanding hirarki dan teknokrasi.

Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokrasi oleh sekelompok orang yang dipercaya untuk merumuskannya, tetapi kebijakan merupakan ruang bagi teknokrat dan masyarakat untuk melakukan kerjasama dan menggabungkan pengetahuan. Oleh karena itu dalam menetapkan kebijakan harus melibatkan pihak yang luas dan menjamin kepentingan *stakeholders*.

Mengapa pelibatan masyarakat dalam perencanaan kebijakan pembangunan penting dilakukan, karena pelibatan masyarakat dalam membuat kebijakan merupakan faktor utama dalam *good governance* yang memberikan manfaat besar terhadap kepentingan publik, diantaranya meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat dan sebagai sumber bahan masukan terhadap pemerintah sebelum memutuskan kebijakan.

Bagi pendukung partisipasi, keunggulan partisipasi adalah menjamin ketercapaian tujuan, menjamin keberlanjutan, menjamin terakomodasinya suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan. Bagi pengkritik model partisipasi berpendapat bahwa partisipasi dapat menyebabkan pembengkakan biaya dan waktu untuk formulasi kebijakan.

Partisipasi masyarakat dalam segala pembuatan kebijakan yang nantinya akan memberikan efek langsung maupun tak langsung merupakan tuntutan mendasar dari proses demokratisasi. Oleh karenanya kanal partisipasi mau tak mau harus selalu dibuka dalam proses pembuatan, implementasi dan juga proses pengawasan serta evaluasi kebijakan publik.

Seperti halnya kebijakan publik, pelayanan publik sebagai salah satu elemennya harus juga membuka kanal bagi keterlibatan baik masyarakat secara langsung maupun komponen masyarakat. Dalam pelayanan publik, keterlibatan masyarakat haruslah dimaknai secara keseluruhan dalam proses secara keseluruhan, dari proses perencanaan, implementasi, pengawasan serta evaluasi pelayanan publik (Walsh and Stewart, 1992).

Pelibatan dalam keseluruhan proses pelayanan publik secara filosofis mengembalikan *core* dari pelayanan publik sebagai sebuah mekanisme yang disediakan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar masyarakat. Inti pelayanan publik dikembalikan ke masyarakat dan bukan sebaliknya penyelenggaraan layanan yang selama ini terjadi. Penyelenggara layanan kembali ditempatkan sebagai penyedia layanan bagi masyarakat bukan sebaliknya masyarakat sebagai penerima layanan harus memenuhi kewajiban yang ditetapkan oleh penyelenggaraan layanan seperti yang selama ini terjadi (O'Toole, L., 2007).

Partisipasi masyarakat dapat dibagi ke dalam tiga proses penyelenggaraan layanan. **Pertama**, partisipasi dalam proses perencanaan penyelenggaraan layanan publik. **Kedua**, dalam partisipasi dalam proses pelaksanaan penyelenggaraan layanan publik hubungan dengan pengawasan. **Ketiga**, partisipasi dalam evaluasi penyelenggaraan layanan publik (Frances, Cleaver dalam Cooke, Bill dan Kothari, Umar. 2002).

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik haruslah dilihat sebagai subyek sekaligus tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga partisipasi masyarakat dalam perencanaan merupakan langkah awal yang harus dilalui. Partisipasi masyarakat dimulai dari proses penentuan standar pelayanan publik yang selama ini masih dilakukan di tingkat pusat dan ditentukan secara sepihak oleh penyelenggara layanan dalam hal ini aparat pemerintah. Dalam penentuan standar pelayanan yang akan dijadikan acuan bagi pelaksanaan pelayanan publik di daerah-daerah partisipasi masyarakat melalui keterlibatan komponen masyarakat merupakan sebuah keharusan (Frances, Cleaver dalam Cooke, Bill dan Kothari, Umar. 2002).

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, akan meliputi penentuan kualitas jenis layanan yang diberikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelenggara maupun pengguna layanan, serta mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. Penentuan hal-hal tersebut di atas haruslah tidak sepihak oleh penyelenggara semata tetapi juga harus meminta persetujuan dari masyarakat. Penyelenggara dalam proses perencanaan haruslah melibatkan masyarakat untuk menentukan hal-hal yang tersebut diatas. Kesepakatan yang dibuat antara penyelenggara bersama dengan masyarakat tersebut akan dituangkan dalam sebuah dokumen yang disebut piagam warga. Piagam Warga ini akan menjadi sebuah tonggak dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Piagam warga memberikan jaminan atas hak-hak masyarakat untuk memperoleh layanan sesuai dengan kesepakatan bersama antara penyelenggara dan masyarakat sebagai penerima. Di pihak lain, piagam warga juga memberikan jaminan kepada hak yang harus diterima penyelenggara atas pelayanan publik yang diberikannya. Mekanisme pengawasan dalam

pelayanan publik selanjutnya akan mulai dari titik ini (Frances, Cleaver dalam Cooke, Bill dan Kothari, Umar. 2002).

Sementara itu, ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan haruslah terbuka terutama dalam pengawasan penyelenggaraannya. Berdasar piagam warga yang telah dibuat bersama penyelenggara, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi pelayanan publik. Salah satu cara membuka ruang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan penyediaan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa baik oleh penyelenggara maupun oleh lembaga independen yang memiliki kewenangan atasnya. Kejelasan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa dapat mendorong peningkatan kualitas layanan dan memberikan dorongan bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan. Sedangkan di pihak lain memberikan jaminan bagi terpenuhinya hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat melalui pelayanan publik (Frances, Cleaver dalam Cooke, Bill dan Kothari, Umar. 2002).

Pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Masyarakat sebagai penerima layanan harus dilibatkan dalam proses penilaian dan evaluasi penyelenggaraan layanan karena masyarakat adalah tujuan dari penyelenggaraan layanan publik. Pendapat masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komponen utama dari evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Mekanisme yang ditawarkan adalah evaluasi melalui survei indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan secara berkala oleh lembaga independen yang memiliki kapasitas untuk melakukan survei (Frances, Cleaver dalam Cooke, Bill dan Kothari, Umar. 2002).

Praktek pelayanan publik di Indonesia yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat disebabkan oleh kuatnya dominasi negara dan terbaikannya pengawasan publik atas kinerja pemerintah. Dalam konteks ini konsep good governance yang dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA, OECD, dan GTZ sejak tahun 1991 dapat dijadikan sebagai instrumen untuk meniadakan komponen yang dominan dalam pemerintahan (*governance*). Tuntutan untuk mewujudkan good governance merupakan keniscayaan seiring dengan perkembangan demokrasi dan reformasi. Good

governance mensyaratkan adanya kesinergisan interaksi yang positif diantara domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Metode pembuatan keputusan dan kebijakan harus transparan agar memungkinkan terjadinya partisipasi efektif dari para stakeholders (Agung Kurniawan, 2005).

Partisipasi merupakan kata yang berasal dari bahasa Inggris *participate* yang berarti mengikutsertakan; mengambil bagian. Dalam kamus ilmiah populer, batasan arti partisipasi adalah pengambilan bagian (didalamnya); keikutsertaan; peranserta; penggabungan diri (menjadi peserta). Definisi baku dari partisipasi sampai saat ini belum ada, barangkali karena terlalu banyaknya konsepsi yang mengandung berbagai arti, sehingga banyak para penulis menggunakan beberapa pandangannya tentang partisipasi. Meletakkan dan menggunakan sebuah konsep partisipasi sangat terpengaruh oleh beberapa hal, sehingga pemaknaan partisipasi lebih dapat dilihat sebagai proses, metode, dan sebuah sistem (O'Toole, L., 2007).

Secara filosofis yang melatarbelakangi terbentuknya partisipasi adalah sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis. Sistem pemerintahan yang demokratis memiliki makna pemerintahan berasal dari rakyat yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi rakyat. Dalam sistem pemerintahan tersebut rakyat dituntut untuk berperan aktif dalam proses politik dan penyelenggaraan negara. pemerintahan yang demokratis dalam pelaksanaannya dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Partisipasi rakyat disini akan berdampak pada proses evaluasi maupun monitoring kinerja pemerintah sehingga meminimalisir penyalahgunaan wewenang (Abdul Salam (editor), 2006).

Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *check and balance* tetapi

juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama (Ages Dwiyanto dalam Suparto Wijoyo (editor), 2006).

Salah satu makna penting dari *good governance* adalah keterlibatan aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik. Dalam pelayanan publik keterlibatan masyarakat sipil dan mekanisme pasar sudah banyak terjadi, sehingga praktik *good governance* sebenarnya sudah bukan hal yang baru lagi. Namun Forum Kajian Ambtenaar Provinsi Jawa Timur (dalam Suparto Wijoyo (editor), 2006) menyebutkan bahwa hal yang menggambarkan praktik penyelenggaraan pelayanan publik sekarang ini adalah rendahnya peran masyarakat dan *stakeholders* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik masih dikonsepsikan sebagai pelayanan pemerintah, dimana pemerintah memonopoli pengaturan, penyelenggaraan, distribusi, dan pemantauan dan warga pengguna ditempatkan sebagai pengguna yang pasif. Dalam konsep ini, peran warga yang utama hanyalah menggunakan pelayanan publik, yang telah diberikan oleh pemerintah, apapun jenis dan kualitasnya. Mereka tidak memiliki pilihan mengenai jenis pelayanan, kualitas, kuantitas, dan cara memperolehnya karena semuanya telah ditentukan oleh pemerintah. Masyarakat dan warga pengguna tidak memiliki hak untuk ikut terlibat dalam proses kreasi, pengaturan, dan penyelenggaraan. Akibatnya, warga dan *stakeholders* bukan hanya merasa teralinesasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik tetapi juga pelayanan tersebut sering tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat luas.

Selama ini proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah masih sangat tertutup bagi partisipasi warga negara. Warga ditempatkan sepenuhnya hanya sebagai pengguna yang pasif dan harus menerima pelayanan publik sebagaimana adanya. Mereka tidak memiliki hak untuk berbicara, kesulitan mengajukan komplain, apalagi ikut memutuskan mengenai apa pelayanan yang diselenggarakan, bagaimana kualitasnya, dan proses penyelenggaraan pelayanan publik tersebut yang seharusnya diselenggarakan. Dengan pendekatan ini diharapkan akan mendorong perbaikan kualitas pelayanan melalui perubahan sikap dan perilaku penyelenggara dan sekaligus juga meningkatkan pemberdayaan masyarakat, sehingga peran mereka dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik dapat

ditingkatkan. Hal yang paling penting adalah terjadinya *sense of citizenship* dikalangan warga dan empati warga terhadap berbagai macam kesulitan yang dihadapi oleh penyelenggara pelayanan (Suparto Wijoyo (editor), 2006).

Sebagaimana telah dipahami, pelayanan publik adalah pelayanan yang wajib diselenggarakan negara untuk pemenuhan kebutuhan dasar atau hak-hak warga negara (publik). Agar kondisi pelayanan publik yang buruk tidak terns berlarut-larut, diperlukan sebuah ruang bagi publik (masyarakat) untuk dapat menyampaikan partisipasinya dan keluhan atas ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan penyediaan ruang partisipasi dan mekanisme (keluhan dalam pelayanan publik bisa menjadi salah satu pintu besar bagi pembuka perubahan dan perbaikan birokrasi dalam pemberian pelayanan publik. Iklim ini bisa tercipta jika ada informasi dan sosialisasi yang kontinyu tentang penyediaan ruang bagi publik untuk menyalurkan aspirasinya.

Jules N. Pretty (1995) telah mengembangkan suatu tipologi, yang menguraikan secara singkat tujuh jenis untuk membedakan interpretasi dan penggunaan istilah partisipasi. Tipe-tipe ini mencakup dari keikutsertaan manipulatif dan pasif, yang ditandai dengan suatu situasi di mana masyarakat diberitahu apa yang akan terjadi dan membuat suatu keputusan unilateral, untuk memobilisasi dirinya sendiri, di mana masyarakat bisa mengambil prakarsa bagi diri mereka sendiri. Pada tipe terakhir, yang menunjukkan tingkatan tertinggi dari partisipasi dalam klasifikasi Pretty, tidak ada pengaruh lembaga eksternal terhadap sumber daya, seperti halnya masyarakat mengambil prakarsa secara independen.

Beberapa peneliti lain juga telah mengembangkan pembedaan antar jenis partisipasi yang berbeda-beda. Bagaimanapun, pembedaan yang mereka lakukan tidak sejelas dibanding yang diuraikan oleh Pretty. Pada umumnya, garis pembatas yang membedakan sangat tipis dan oleh karena itu, sulit untuk mendapatkan suatu gagasan yang jelas. Sebagai contoh, klasifikasi yang dibuat oleh Gustavo de Roux (1999), melihat 'partisipasi' dalam konteks hubungan antara negara dan komunitas dalam kaitan dengan kekuasaan. Gustavo de Roux (1999) menggolongkan partisipasi ke dalam empat bentuk: kolaborasi, gabungan

pengelolaan, pengelolaan itu sendiri, dan negosiasi. Kolaborasi membuat komunitas tunduk kepada keputusan kelembagaan dan, pada hakekatnya, anggota komunitas dikeluarkan dari pengambilan keputusan. Ini mendekati tiga kategori yang pertama dari Pretty. Tiga kategori sisanya menunjukkan bentuk partisipasi yang relatif lebih baik.

Tabel 2.1. Tipologi Partisipasi: Bagaimana Masyarakat Berpartisipasi Dalam Proyek Dan Program Pembangunan

Tipe Partisipasi	Ciri Dari Masing-masing Jenis
1. <i>Manipulative participation</i> (Partisipasi Manipulatif)	Partisipasi yang pura-pura, dengan wakil 'masyarakat' pada badan pemerintahan tetapi bukan dari hasil pemilihan dan tidak memiliki kekuasaan.
2. <i>Passive participation</i> (Partisipasi pasif)	Masyarakat berpartisipasi dengan sudah diberitahu apa yang telah diputuskan atau apa yang telah dilakukan. Melibatkan pemberitahuan sepihak dari administrasi atau pengelola proyek tanpa mendengarkan tanggapan masyarakat. Informasi yang diberikan hanya untuk para profesional eksternal.
3. <i>Participation by consultation</i> (Partisipasi dengan Konsultasi)	Masyarakat berpartisipasi dengan menjadi pihak yang ditanya atau menjawab pertanyaan. Agen eksternal melakukan proses penentuan masalah dan mengumpulkan informasi, dan dengan demikian mengendalikan analisa. Proses Konsultatif yang seperti ini tidak memberikan pembagian dalam pengambilan keputusan, dan para profesional tidak berkewajiban untuk mengumumkan pandangan masyarakat.
4. <i>Participation for material Incentives</i> (Partisipasi untuk insentif materi)	Masyarakat berpartisipasi dengan menyumbangkan sumber daya, misalnya tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, uang atau insentif materi lainnya. Petani bisa menyediakan lahan dan tenaga kerja, tetapi tidak terlibat baik dalam percobaan maupun proses belajarnya. Adalah suatu yang sangat umum untuk melihat hal ini disebut sebagai partisipasi, hingga kemudian pada suatu saat masyarakat tidak memiliki pegangan untuk melanjutkan teknologi atau praktek begitu insentif berakhir.

Tipe Partisipasi	Ciri Dari Masing-masing Jenis
<p>5. Functional participation (Partisipasi fungsional)</p>	<p>Partisipasi yang dilihat oleh para agen eksternal sebagai cara untuk mencapai tujuan proyek, terutama pengurangan biaya. Masyarakat boleh berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk memenuhi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya yang terkait dengan proyek itu. partisipasi seperti ini mungkin interaktif dan melibatkan pengambilan keputusan bersama, tetapi cenderung muncul hanya setelah keputusan penting telah dibuat oleh agen eksternal. setidaknya, masyarakat lokal boleh masih dapat memperoleh beberapa tujuan layanan eksternal.</p>
<p>6. Interactive participation (Partisipasi interaktif)</p>	<p>Masyarakat berpartisipasi dalam analisa bersama, mengembangkan rencana tindakan dan membentuk atau memperkuat institusi lokal. Partisipasi dilihat sebagai hak, tidak hanya sekedar cara mencapai tujuan proyek. Prosesnya melibatkan metodologi antardisiplin yang mencari berbagai perspektif dan menggunakan proses belajar yang sistemik dan terstruktur. Kelompok-kelompok melakukan pengendalian terhadap keputusan lokal dan menentukan bagaimana sumber daya yang tersedia digunakan, sehingga mereka mempunyai suatu pegangan dalam pemeliharaan struktur atau prakteknya.</p>
<p>7. Self-mobilisation (Mobilisasi sendiri)</p>	<p>Masyarakat berpartisipasi dengan mengambil prakarsa yang bebas dari institusi eksternal untuk merubah sistem. Masyarakat membangun kontak dengan institusi eksternal untuk sumber daya dan nasihat teknis yang mereka butuhkan, tetapi tetap memegang kendali atas bagaimana sumber daya digunakan. Self-Mobilisasi dapat dikembangkan jika pemerintah dan LSM menyediakan suatu kerangka pendukung yang memungkinkan. Mobilisasi yang dilakukan sendiri mau tidak mau akan bertentangan dengan distribusi kesejahteraan dan kekuasaan yang sudah ada sebelumnya.</p>

Sumber: Pretty (1995)

Walaupun tipologi dari Pretty muncul untuk menjelaskan sebagian besar bentuk partisipasi yang terlihat dengan jelas, namun demikian tetap memiliki keterbatasan tertentu. Kritik yang paling mendasar adalah bagaimana kesimpulan tersebut dapat ditarik, apakah pembagian tipologi tersebut tidak cenderung untuk

meletakkan alasan bagi partisipasi tingkat rendah pada pihak para aktor eksternal, yang tidak sepenuhnya benar dalam banyak kasus. Sebagai contoh, partisipasi tidak bisa menjadi pasif hanya jika orang diberitahu apa yang telah diputuskan; partisipasi dapat menjadi pasif dalam kaitan dengan defisiensi (kekurangan) tertentu dari pihak partisipan juga. Suatu tipe interaktif partisipasi yang dirancang dengan baik dapat berubah menjadi partisipasi pasif, jika partisipan tidak mempunyai informasi dan pengetahuan yang cukup tentang isu yang relevan dan oleh karena itu, hanya menerima apa yang orang lain putuskan untuk mereka. Hal ini membawa ke arah kesimpulan yang lain bahwa beberapa tipe partisipasi tidak perlu membahas niat atau perencanaan yang buruk dari eksternal aktor, Partisipasi juga tergantung pada apa yang memungkinkan dari kondisi yang ada. Mengharapkan partisipasi interaktif atau mobilisasi sendiri pada suatu area pedesaan yang sangat luas dengan mayoritas populasinya orang yang buta huruf, misalnya, mungkin tujuannya menjadi terlalu ambisius tanpa adanya organisasi komunitas yang utama.

Keterbatasan kedua adalah tipologi ini menawarkan tipe yang saling tumpang tindih; karena itu sukar untuk menempatkan partisipasi dalam program tertentu dalam satu tipe tunggal. Satu tipe partisipasi dapat menjadi bagian dari tipe partisipasi lainnya. Sebagai contoh, manipulasi dimungkinkan, setidaknya secara parsial, pada beberapa tipe lain juga, misalnya dalam partisipasi untuk insentif material, atau partisipasi fungsional, atau partisipasi interaktif.

Keterbatasan ketiga dari tipologi ini akan nampak ketika diterapkan untuk menganalisa partisipasi dalam suatu program atau proyek. Tipologi diawali dengan tipe di mana ada setidaknya derajat minimum partisipasi; tidak ada tipe yang tercakup di dalamnya, yang menggambarkan non-partisipasi. Mungkin, tujuan Pretty adalah untuk mendisain suatu tipologi untuk partisipasi, dan bukan untuk non-partisipasi tetapi hal ini membatasi aplikasi analitis secara signifikan. Walaupun beberapa sudah menunjukkan bahwa manipulasi adalah hal utama pada tipe satu hingga empat dan oleh karena itu tipe satu sampai empat ini harus dilihat sebagai tipe non-partisipasi (Hart 1992 dikutip dalam Pretty 1995). Tetapi definisi yang merupakan perluasan dari non-partisipasi ini tidak dapat diterima sebab meskipun dalam derajat yang paling rendah partisipasi tidak dapat dianggap

sebagai non-partisipasi dalam hal mempengaruhi pembuatan keputusan, meskipun sangat kecil. Aplikasi dari tipologi ini menjadi lebih luas jika meliputi kategori tambahan yaitu non-partisipasi. Dalam paper ini, saya telah menambahkan kategori tambahan ini terhadap tipologi asli Pretty untuk tujuan mengkategorisasikan komponen-komponen dalam pelayanan publik yang di dalamnya sama sekali tidak ada partisipasi (Lihat Tabel 2.2).

Dari ketujuh karakteristik tersebut, partisipasi interaktif merupakan jenis partisipasi pemangku kepentingan yang dianggap paling sesuai dengan implementasi program pembangunan pertanian. Para pemangku kepentingan harus terwakili secara khusus dalam rancangan organisasi, di mana mereka berpartisipasi dan sekaligus menjalani proses pembelajaran dalam pelaksanaan program pembangunan. Hal ini perlu disadari mengingat tidak semua pemangku kepentingan memiliki peluang dan kesempatan yang sama, karena sebagian dari mereka terbatas dalam hal kapasitas untuk berpartisipasi. Pengembangan kapasitas pemangku kepentingan merupakan salah satu unsur efektif dalam memotivasi mereka untuk berpartisipasi. Berdasarkan hal ini, proses pembelajaran dan dukungan sistem yang memadai harus dirancang secara khusus untuk menjawab isu-isu yang relevan.

Fajber (2005) mengemukakan beberapa tipologi, pendekatan, dan proses partisipasi pemangku kepentingan, khususnya institusi pelaksana dan penerima manfaat program pembangunan. Tipologi partisipasi dibedakan atas empat aspek, yaitu nominal, instrumental, representatif, dan transformatif. Jabaran lebih lanjut mengenai tipologi, pendekatan, dan manfaat partisipasi tersebut disajikan pada Tabel di bawah.

Tabel 2.2. Tipologi, Pendekatan, Dan Manfaat Partisipasi Bagi Pemangku Kepentingan Dalam Implementasi Program/Kegiatan Pembangunan

TIPOLOGI	PENDEKATAN		MANFAAT
	PELAKSANA	PENERIMA MANFAAT	
Nominal	Legitimasi (menunjukkan eksistensi terkait dengan kegiatan)	Masukan (menjaga akses terhadap manfaat kegiatan potensial)	Hubungan kondusif antar pemangku kepentingan
Instrumental	Efisiensi (mengefisienkan kontribusi masyarakat dan mengefektifkan pelaksanaan kegiatan)	Biaya (memanfaatkan alkasi waktu dan tenaga kerja secara tepat)	Pencapaian efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya lokal
Representatif	Keberlanjutan (menghindari ketergantungan)	Kekuatan (mempengaruhi ketatalaksanaan kegiatan)	Masyarakat mampu menentukan kegiatan pembangunan
Transformatif	Pemberdayaan (memperkuat kemampuan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan aksi kegiatan)	Pemberdayaan (meningkatkan kemampuan dalam pengambilan keputusan dan aksi kegiatan)	Terciptanya dinamika keberlanjutan kegiatan

Sumber : Fajber, 2005

Secara mendasar, partisipasi merupakan kunci utama dalam menjalin rasa saling memahami, keterlibatan dalam implementasi kegiatan kolektif, dan kekuatan dalam membangkitkan pemberdayaan. Oleh karena itu, paling tidak tingkat partisipasi dapat dikategorikan atas pertanggungjawabannya, esensi kedalaman, tujuan, dan implementasinya. Peringkat partisipasi berdasarkan pertanggungjawaban menurut Johnston (1982) dapat dilihat pada Tabel 2.3. Dari kelima tingkat pertanggungjawaban tersebut, partisipasi kreativitas dapat dikategorikan sebagai tingkatan yang paling cocok untuk partisipasi pemangku kepentingan dalam implementasi program pembangunan pertanian. Pada tingkat partisipasi ini, pemangku kepentingan berpartisipasi dalam menganalisis situasi, menentukan prioritas, perencanaan, implementasi, serta monitoring dan evaluasi. Dengan kata lain, masyarakat berkreasi dan melalui partisipasi mereka bertanggung jawab atas kegiatan mereka sendiri.

Tabel 2.3. Tingkat Partisipasi Dan Pertanggungjawabannya

TINGKAT PARTISIPASI	TANGGUNG JAWAB
Partisipasi berdasarkan pesanan atau tekanan	Masyarakat tidak berperan dalam pengambilan keputusan, melainkan hanya berpartisipasi mengontrol suatu kegiatan
Partisipasi Sukarela	Masyarakat dapat menggunakan kebebasan untuk berpartisipasi atau tidak dalam suatu kegiatan
Partisipasi memberi saran	Masyarakat memperoleh kesempatan lebih luas untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepada mereka
Partisipasi inisiatif	Masyarakat berpartisipasi dengan cara mengambil inisiatif untuk kelancaran suatu kegiatan
Partisipasi kreativitas	Masyarakat berpartisipasi dalam menganalisis situasi, menentukan prioritas, perencanaan, implementasi serta monitoring dan evaluasi

Sumber : Johnston, 1982

Berdasarkan tingkat kedalaman, Hussein (2000) membedakan partisipasi menjadi partisipasi bersifat dangkal dan partisipasi mendalam. Perbedaan antara keduanya antara lain terletak pada esensi, kegiatan, dan tujuannya.

Secara empiris, proses partisipasi dari yang bersifat dangkal sampai yang mendalam dimulai dari penggalian informasi secara kualitatif dan semi-terstruktur (konsultatif), diikuti oleh proses pengambilan keputusan dalam menentukan kriteria indikator-indikator kunci untuk kalangan profesional, dan diakhiri dengan penentuan indikator-indikator yang terkait dengan implementasi suatu kegiatan.

Arnstein (1969) membagi partisipasi masyarakat dalam implementasi program pembangunan partisipatif berdasarkan atas tiga tingkat (Lihat Tabel di bawah). Anak tangga pertama dan kedua diklasifikasikan sebagai non-partisipasi. Sementara itu, anak tangga ketiga sampai kelima dikategorikan sebagai partisipasi bersifat dorongan. Anak tangga keenam hingga kedelapan dikelompokkan sebagai partisipasi berdasarkan kekuatan warga masyarakat (*power of citizen*).

Tabel 2.4. Tingkat Partisipasi

No	Urutan Tangga Partisipasi Tingkat Kelompok Partisipasi
1.	Penanganan Non-partisipasi
2.	Terapi
3.	Informasi Partisipasi dorongan (<i>tokenism</i>)
4.	Konsultasi
5.	Konsiliasi
6.	Kemitraan Partisipasi berdasarkan kekuatan warga
7.	Pendelegasian kekuatan masyarakat (<i>power of citizen</i>)
8.	Pengawasan oleh masyarakat

Sumber: Arnstein (1969).

Partisipasi boleh dikatakan dimulai pada anak tangga ketiga di mana masyarakat sudah memiliki suara, namun pengambilan keputusan masih berada di tangan pemegang kekuasaan. Partisipasi demikian tergolong ke dalam kategori partisipasi semu. Partisipasi riil dimulai pada anak tangga keenam yang ditandai dengan proses negosiasi. Pada anak tangga ketujuh dan kedelapan, masyarakat mendapatkan peluang secara mayoritas dalam pengambilan keputusan yang sekaligus mengarahkan mereka kepada pemberdayaan.

Secara implisit, anak tangga partisipasi tersebut mengisyaratkan bahwa intervensi dari pemerintah diperlukan guna meyakinkan para pemangku kepentingan dan sekaligus penerima manfaat pembangunan dalam menentukan pengambilan keputusan di antara mereka. Dengan kata lain, intervensi pemerintah dibutuhkan untuk memotivasi masyarakat dalam merealisasikan pembangunan dari bawah (*bottom-up approach*).

Pemerintah dan pendonor sepenuhnya sepakat bahwa partisipasi komunitas dapat menjadi bagian integral pada semua sektor pendekatan pelayanan publik. Apresiasi ini datang dari keseluruhan *participatory* orientasi dari komunitas pendonor dan rekomendasi studi yang melatarbelakngainya, yang menemukan ketiadaan partisipasi dari masyarakat lokal sebagai suatu faktor penting yang menghalangi pembangunan sosial di Pakistan (GoP 1991). Walaupun pemerintah dan pendonor membedakan komunitas, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan sektor swasta sebagai tiga *stakeholders* yang berbeda,

namun kerancuan tetap terjadi selama implementasi pelayanan publik tentang definisi komunitas. Pendonor mendefinisikan komunitas sebagai klien dari pelayanan dan menggunakan konsep ‘klien’ dan ‘komunitas’ sebagai konsep yang dapat saling dipertukarkan (Bank Dunia 1994). Akibatnya, hal ini berarti bahwa pendonor menginginkan kemitraan dengan komunitas berdasarkan pada prinsip-prinsip komersial, yang membatasi dengan tegas partisipasi langsung dari klien (dalam hal ini masyarakat) dalam perencanaan dan keputusan pengelolaan. Pemerintah menganggap masyarakat sebagai kesatuan pasif, yang siap untuk menerima apa yang akan ditawarkan kepada mereka oleh pejabat pemerintah.

Unsur Partisipatif dari pelayanan publik didasarkan pada suatu dua strategi. Pertama, pemerintah pusat atau dalam hal ini provinsi dapat melibatkan komunitas dan LSM dalam sektor strategis pelayanan publik. Untuk tujuan ini, dana diperuntukkan untuk pembuatan perencanaan oleh organisasi berbasis-komunitas (*Community-Based Organisations*) dan LSM di bawah komponen bantuan teknis bagi pelayanan publik. Pemerintah pusat dan provinsi bebas untuk mengadopsi bentuk yang paling tepat dari partisipasi yang sesuai dengan kebutuhan lokal dan nilai-nilai kemasyarakatan tetapi pada prakteknya, tidak ada banyak perbedaan dalam perancangan berbagai struktur partisipatif yang digunakan dalam pelayanan publik.

2.3. Masyarakat Aktif Sebagai Pencetus Partisipasi Publik

Masyarakat aktif (*active society* atau *active citizenship*) adalah masyarakat di mana para anggotanya berusaha mencari pengawasan diri sendiri dan mempertegas kembali keutamaan dari nilai-nilai di atas peradaban teknologi. Ini adalah suatu *social state* di mana keanggotaannya responsif bagi perubahan dan transformasi diri yang terus menerus. Pengawasan individual yang murni dan tanggung jawab personal kemudian menjadi sangat penting bagi Etzioni (Purdue, 1986) dalam mewujudkan suatu “*active society*”. suatu penekanan baru pada tanggung jawab-tanggung jawab personal atau individu.

Konsepsi Etzioni tentang sosiologi adalah jelas. Etzioni telah berupaya mengkonstruksi teori makrososiologi, tujuan utama tentang sesuatu yang memberikan pedoman kemasyarakatan. Etzioni menambahkan suatu teori tentang

proses sistemik dan organisasi, pengawasan sosial dan transformasi sosial (Purdue, 1986).

Penjelasan Etzioni tentang ketertiban sosial dimulai dengan mengidentifikasi tiga dasar ikatan sosial dengan mana hubungan-hubungan sosial muncul : *normative*, *utilitarian*, dan *coercive*. Dalam hubungan normatif, aktor memainkan peranan mereka berbagi nilai-nilai dan norma-norma umum. Dalam hubungan kemanfaatan (*utilitarian*), hanya instrumental atau cara-cara pada kepentingan-kepentingan akhir yang menyebabkan suatu ikatan. Dan akhirnya, hubungan-hubungan koersif dikat oleh kekerasan atau ancaman (Purdue, 1986).

Pindah pada tingkat yang lebih tinggi dari abstraksi, Etzioni menemukan kolektivitas dan masyarakat sebagai unit-unit makroskopik yang paling penting. Kolektivitas adalah unit dasar dari analisisnya. Merujuk pada entiti-entiti seperti itu sebagai kelas-kelas, ras dan etnik yang kuat, atau kategori lainnya dengan sebuah kohesi yang luas tidak ditemui dalam interaksi tatap muka. Unit-unit yang berskala luas, terdiri dari unit-unit yang beranggota kecil yang bersatu dalam kesetiaan oleh norma-norma umum dan jaringan para pemimpin. Para pemimpin juga jarang melakukan interaksi pada tingkat interpersonal. Unit-unit kohesi yang berskala luas ini, walaupun penyebaran ekologis dan ketidak-hadiran dari interaksi personal pada sebagian anggota, tetap merupakan dasar bagi formasi konsensus (Purdue, 1986).

Dalam pandangan Etzioni, masyarakat adalah sebuah suprakolektivitas yang mencirikan proses kohesif yang sama seperti kolektivitas. Bagaimanapun juga, unit makroskopik ini adalah lebih luas dalam lingkupnya dan walaupun penyebaran ekologis mempunyai mekanisme integratif yang, lebih sebagaimana Negara dan agensi yang beraneka ragamnya. Kolektivitas kohesif, unit sentral dari Etzioni, tidak secara efektif berinteraksi baik secara langsung atau simbolik. Interaksi adalah lebih tepat terjadi melalui institusi atau organisasi. Bagi teori ini, kolektivitas tanpa organisasi formal adalah pasif (Purdue, 1986).

Lebih lanjut, Etzioni berpendapat bahwa masyarakat tanpa Negara adalah analogi dari kolektivitas tanpa organisasi : pasif. Negara adalah supra organisasi yang mencerminkan hirarkhis, suatu pembagian pekerjaan di antara tingkatan-

tingkatan dan unit-unit pemerintah dan otoritas. Negara juga dapat memobilisasi tindakan yang tersebar luas melalui pengawasan politik yang cenderung menurun (Purdue, 1986).

Active society, menurut Etzioni, adalah sebuah konsepsi *cybernetic* dari pengawasan. Karena sistem yang berenergi itu adalah masyarakat, faktor *cybernetic* yang utama adalah ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan dilihat menjadi proses oleh elit yang berkuasa, tetapi pada suatu tingkat yang luas dari ilmu pengetahuan adalah suatu kekuatan energi yang mendorong *active society*. Ini adalah dasar dari kesadaran dan tindakan di antara populasi. Elemen *cybernetic* penting kedua adalah pengambilan keputusan. Secara historis, pengambilan keputusan didasarkan pada satu dari tiga model : (1) pemahaman rasional dari alternatif tindakan yang berskala luas; (2) incrementalism, atau memilih kebijakan yang hanya berbeda pada tingkatan terbatas dari kebijakan yang sudah ada; (3) *mixed scanning*, atau suatu kombinasi dari dua butir di atas. Etzioni percaya bahwa *mixed scanning* berlaku dalam *active society* jika pemimpin mengambil langkah moderat melalui tujuan-tujuan makro (Purdue, 1986).

Akhirnya, Etzioni menempatkan implementasi dari keputusan melalui kekuasaan : kemampuan untuk mendorong melalui perubahan meskipun oposisi. Tentu saja kekuasaan bertentangan dengan kebebasan. Bagaimanapun juga, para teoritis berpendapat bahwa perbaikan secara konstan, norma-norma yang sah secara konsensus yang mengalir dari proses-proses demokrasi dari *active society* akan mengurangi kepercayaan pada pengawasan koersif (Purdue, 1986).

2.4. Birokrasi dan Partisipasi Publik: Hasil Penelitian

Penelitian Antoni Ismail tentang “Efektivitas Pelayanan Publik Di Bidang Kesehatan, Kasu Tiga Propinsi : Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Maluku (2005) menekankan bahwa substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki

keaneka ragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain.

Lebih lanjut, Antoni (2005) mengatakan bahwa siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Dalam temuannya tentang penyelenggaraan pemerintahan, Antoni (2005) menjelaskan bahwa birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, menurut Antoni (2005), birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain :

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan
2. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)

3. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
4. Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan
5. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

Sementara itu, dalam penelitiannya, tentang “Tolok Ukur Kualitas Pelayanan Publik Di Bidang Kesehatan”, Suaeb Hassan (2004) menjelaskan bahwa manajemen pelayanan publik, ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain :

1. Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan
2. Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan
3. Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan level menengah (prinsip rasionalisasi)
4. Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan

Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris bawahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani). Dengan demikian untuk melihat kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan dan dikaji dua aspek pokok yakni : *Pertama*, aspek proses internal organisasi birokrasi (pelayan); *Kedua*, aspek eksternal organisasi yakni kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat pelanggan. Dalam hal ini Suaeb (2004) menyebut beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi yaitu :

1. Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan)
2. Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut
3. Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan
4. Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.
5. Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Begitu pentingnya profesionalisasi pelayanan publik ini, pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan Nomer.81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasar prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan
3. Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat
4. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta
5. Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan
6. Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
7. Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat
8. Ketepatan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.

Oleh karena itu dalam merespon prinsip-prinsip pelayanan publik, menurut hasil penelitiannya, Suaeb (2004) menemui hal-hal yang perlu dipedomani oleh segenap aparat birokrasi pelayanan publik. Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, dalam merespon prinsip-prinsip pelayanan publik, maka

kiranya harus disertai pula oleh sikap dan perilaku yang santun, keramah tamahan dari aparat pelayanan publik baik dalam cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan proses pelayanan maupun dalam hal ketepatan waktu pelayanan. Hal ini dimungkinkan agar layanan tersebut dapat memuaskan orang-orang atau kelompok orang yang dilayani.

Ada 4 (empat) kemungkinan yang terjadi dalam mengukur kepuasan dan kualitas pelayanan publik ini, menurut hasil penelitian Suaeb (2004), yaitu : (1) Bisa jadi pihak aparat birokrasi yang melayani dan pihak masyarakat yang dilayani sama-sama dapat dengan mudah memahami kualitas pelayanan tersebut (*mutual knowledge*), (2) Bisa jadi pihak aparat birokrasi yang melayani lebih mudah memahami dan mengevaluasi kualitas pelayanan publik daripada masyarakat pelanggan yang dilayani (*producer knowledge*), (3) Bisa jadi masyarakat pelanggan yang dilayani lebih mudah dan lebih memahami dalam mengevaluasi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pelayanan publik (*consumer knowledge*), dan (4) Bisa jadi baik aparat birokrasi pelayanan publik maupun masyarakat yang dilayani sama-sama tidak tahu dan mendapat kesulitan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan publik (*mutual Ignorance*).

Sayangnya, menurut Suaeb (2004), dalam praktek dan tinjauan teoritis untuk menentukan tolok ukur kualitas pelayanan publik tidak semudah membalikkan telapak tangan. Beberapa faktor yang berkepentingan dalam upaya mengidentifikasi kualitas pelayanan publik antara lain : variabel karakteristik organisasi, variabel karakteristik lingkungan, variabel karakteristik pekerja/aparat, variabel karakteristik kebijaksanaan, dan variabel parkatek-praktek manajemennya. Dalam penelitiannya, Suaeb (2004) menyebutkan beberapa faktor lagi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik (di Indonesia) antara lain adanya:

1. Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah

2. Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik
3. Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Suaeb dalam penelitiannya (2004) juga merekomendasikan beberapa solusi dalam menghadapi tantangan dan kendala-kendala pelayanan publik, sebagai langkah-langkah strategis yang antara lain :

1. Merubah tekanan-tekanan sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik otoriter menjadi sistem pemerintahan desentralistik demokratis;
2. Membentuk asosiasi/perserikatan kerja dalam pelayanan publik;
3. Meningkatkan keterlibatan masyarakat, baik dalam perumusan kebijakan pelayanan publik, proses pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam monitoring dan pengawasan pelaksanaan pelayanan publik;
4. Adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi pelayanan publik menuju model birokrasi yang lebih humanis (Post weberian);
5. Menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pelayanan publik;
6. Pentingnya faktor aturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan publik;
7. Pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan (wages and salary) yang dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik;
8. Pentingnya faktor keterampilan dan keahlian petugas pelayanan publik;
9. Pentingnya faktor sarana fisik pelayanan publik;
10. Adanya saling pengertian dan pemahaman bersama (mutual understanding) antara pihak aparat birokrasi pelayanan publik dan masyarakat yang memerlukan pelayanan untuk mematuhi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam pelayanan publik.

Melalui hasil pengamatan dan wawancara yang telah dilakukan oleh Emir (2006), tentang “Bentuk atau Model Pelayanan Publik Di Bidang Kesehatan, Era Reformasi, Studi Kasus Kotamadya Bekasi, didapatkan data bahwa bentuk atau model pelayanan publik khususnya yang berkenaan dengan pelayanan bidang kesehatan di Kotamadya Bekasi belum dibakukan dalam bentuk pengaturan hukum melalui peraturan daerah. Lebih banyak bentuk dan atau model pelayanan publik ditetapkan secara spasial menurut bidang tertentu dalam bentuk penetapan alur pelayanan publik.

Selain itu, ditemukan pula dilapangan bahwa tidak terdapat suatu keseragaman pelayanan antara satu instansi teknis dengan instansi teknis lainnya. Bahkan, dasar hukum yang digunakan oleh beberapa instansi teknis dari sudut khirarki perundang-undangan tidaklah taat asas. Sehingga dalam penentuan syarat minimal apa yang harus dipenuhi oleh para pelaku pelayanan publik tidaklah sama antara satu pelayanan kesehatan di puskesmas dengan pelayanan kesehatan di puskesmas lainnya.

Terhadap jangka waktu pemberian pelayanan yang terdiri dari lamanya proses pelayanan kesehatan yang diberikan oleh satu puskesmas dengan puskesmas lainnya juga bervariasi sekali. Demikian pula halnya dengan pembiayaan yang harus dikeluarkan oleh penerima layanan kesehatan antara satu puskesmas dengan puskesmas lainnya tidaklah sama, bahkan beberapa puskesmas tertentu mencantumkan pembiayaan atas dasar kesepakatan yang timbul dari negosiasi yang diadakan untuk itu dengan pihak-pihak terkait.

Menarik dari hasil temuan ini bahwa hampir semua pasien yang dijadikan responden penelitian ini sepakat bahwa pemerintah daerah khususnya pemerintah propinsi belum mengatur adanya suatu standar pelayanan publik khususnya yang berkenaan dengan pelayanan kesehatan di puskesmas. Selain itu, mereka beranggapan perhatian pemerintah sangatlah kurang dalam hal memahami keadaan para pengguna layanan, apalagi dilibatkannya mereka dalam pengambilan kebijakan yang berkenaan dengan posisi mereka sehingga mereka sama sekali tidak mengetahui dan memahami kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Pada sisi regulasi yang dikembangkan oleh pemerintah daerah melalui penetapan peraturan daerah (Perda) propinsi beberapa propinsi telah melakukan pengaturan pemberian kemudahan kebijakan pelayanan publik di daerah. Namun, yang menjadi masalah pengaturan tersebut dari sisi norma yang ada dalam perda tersebut masih sangatlah umum dan belum menunjukkan apa yang menjadi substansi pokok yang ingin diberikan oleh daerah seperti, akan diberikan kemudahan dalam menerima akses transparansi kebijakan, pembiayaan pengobatan yang murah serta fasilitas-fasilitas penunjang pelayanan publik. Pengaturan normanya masih sangatlah umum sehingga masih menimbulkan interpretasi yang berbeda seperti, jenis perizinan apa saja yang akan dimudahkan dan atau diberikan oleh pemerintah sehingga tidak menimbulkan interpretasi atau penafsiran yang berbeda dalam praktek pelayanan yang diberikan, bahkan sampai pada pemberian insentif seperti apa yang akan diberikan apakah dalam hal perpajakan atau pembebasan dari retribusi juga tidak dicantumkan secara jelas. Hanya disebutkan dalam aturan perda itu bahwa akan diberikan insentif sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Barangkali yang patut dicermati adalah belum disediakannya layanan "*public complain*" bilamana dalam hal pemberian standarisasi pelayanan publik di bidang kesehatan mengalami gangguan atau hambatan yang dihadapi didalam praktek pelayanan yang diberikan kepada para pengguna pelayanan publik belum dilakukan secara kelembagaan sehingga informasi yang berkembang dan keluhan yang diberikan oleh pelaku usaha tidak tertangani dengan baik. Dalam arti, para pengambil kebijakan tidak pernah mendapat informasi yang cukup terhadap keluhan dan hambatan yang dihadapi, sehingga mereka beranggapan bahwa karena pemerintah daerah propinsi kurang tanggap menangkap aspirasi dan kepentingan mereka maka tentu saja program dan kegiatan mereka juga tidak bisa disinergikan dengan kegiatan yang dikembangkan oleh pemerintah daerah.

Hasil maksimal yang bisa diperoleh dari kesamaan standarisasi pelayanan publik di bidang kesehatan, menurut Emir (2006), adalah diperlukan koordinasi yang sangat intensif dari masing-masing pemerintah daerah propinsi untuk menyusun suatu standarisasi pelayanan publik khususnya dalam pemberian pelayanan publik dan ditetapkan dalam sebuah peraturan daerah.

Dalam penelitiannya, Emir (2006) juga mengingatkan bahwa hampir semua propinsi telah memulai melakukan penyusunan draft pelayanan satu atap sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 24 tahun 2006 tentang Pelayanan Satu Atap sehingga pelayanan kepada publik sebagaimana disebutkan dalam aturan tersebut dapat diberikan secara lebih efisien, efektif dan lebih murah dan cepat. Dari sisi komitmen pemerintah daerah propinsi terhadap pelayanan publik yang diberikan hampir semua bersepakat bahwa hal itu sangat penting dan menentukan citra pemerintah di mata masyarakat, namun untuk sampai pada penyusunan aturan mengenai standardisasi pelayanan publik melalui penetapan peraturan daerah belum mereka lakukan.

Satu hal ditemukan dari pengamatan dan wawancara yang dilakukan oleh Emir (2006), bahwa kelembagaan pemberi pelayanan publik harus pula konsisten dan taat asas dalam melakukan koordinasi dengan instansi teknis pemberian pelayanan publik lainnya agar tidak terjadi tumpang tindih pelayanan antara satu instansi dengan instansi teknis lainnya yang akan membawa citra pelayanan yang buruk dan tidak profesional. Selain itu, penciptaan reward (*tegen prestasi*) bagi aparat yang memang betul-betul memberikan pelayanan publik yang prima agar kedisiplinan aparat terhadap tugas dan tanggungjawabnya dapat dijalankan sesuai dengan tujuan pemberian pelayanan.

Dengan tidak terperhatikannya kesejahteraan yang diterima oleh aparat pelayanan tentu saja akan membawa akibat perilaku aparat bisa menjual jasa pelayanan yang diberikan. Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma pelayanan publik yang selama ini diterapkan “kalau bisa dipermudah mengapa dipersulit” khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik di bidang kesehatan yang sesuai dengan kondisi dan situasi layanan yang diberikan dalam arti tidak didasarkan pada bagaimana melakukan pungutan, akan tetapi bagaimana pelayanan dapat diberikan secara maksimal. Dengan menerapkan konsep “*one roof service system*” dalam pemberian pelayanan publik diartikan terdapatnya kesamaan pandangan dan tujuan pemberian pelayanan perizinan investasi sehingga tercipta sebuah standardisasi pelayanan publik yang sama untuk semua kabupaten/Kota.

Hasil penelitian Emir (2006) ini juga mengemukakan secara ringkas dan tematis, bahwa dalam pemberian pelayanan publik yang dilakukan dan sebagai apapun komitmen yang dibangun oleh pemerintah akan dengan mudah menimbulkan masalah, manakala tidak tercipta suatu standardisasi pelayanan serta koordinasi yang intensif antar pemerintah sehingga tercipta saling pengertian dan dukungan diantara pemerintah guna mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui konsep maju bersama dan saling menyanggah. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan menjadi acuan atau rujukan bersama para gubernur guna menetapkan satu standardisasi pelayanan publik sehingga diperoleh kepastian hukum dalam pemberian pelayanan publik.

Dengan standardisasi pelayanan perizinan publik yang dibuat dan ditetapkan dalam satu peraturan daerah propinsi serta dituangkan dalam pedoman umum, tentunya diharapkan prosedur pemberian pelayanan publik tidak lagi menjadi hambatan atau masalah yang mengganggu serta akan memberi jaminan kepastian hukum bagi pengguna pelayanan publik maupun aparat penyelenggara layanan publik. Selain itu, diperlukan pula kesamaan pandang dan visi dari para penyelenggara layanan publik sehingga akan tercipta paradigma baru dalam pemberian pelayanan publik yang lebih mudah, murah, efisien dan efektif.

2.5. Kerangka Pikir

Berikut ini akan digambarkan Kerangka Pikir penulis dalam Disertasi ini, yakni sebagai berikut :

Bahwa dengan diharapkan terdapat berbagai peningkatan pelayanan birokrasi yang memperhatikan prinsip-prinsip birokrasi yang responsif dengan kebutuhan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Dengan sikap responsif tersebut maka dapat membuka peluang bagi partisipasi publik sehingga pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi tersebut dapat menjamin pelayanan publik yang responsif. Namun demikian, peluang partisipasi publik melalui diterapkannya prinsip-prinsip birokrasi yang responsif tersebut tidak serta merta memunculkan partisipasi publik secara aktual, peluang tersebut memang harus disambut oleh kondisi masyarakat yang aktif dan sadar akan kepentingannya serta mau benar-benar memperjuangkannya.

Gambar 2.1. Alur Kerangka Pikir

