

“Local Wisdom” dalam Konstruksi Hukum dan Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia

Endang Larasati ¹

ABSTRAC

The good quality and appropriate public services have become public demands, together with the development of public awareness, which has been more democratic. The regulations of public services that are still spread in many regulations in sectors, have positioned the public services in Indonesia at the 'have not been *manageable*' condition. From the research conducted in three research regions, the writer found that there is a fact that there are state administration law regulating public services and various. Public Service Standards in relation with social conditions, culture and public needs in every different research region. State administration law of public services is executed based on the commitment of providers together with people in the model of participation. State administration law of public services is constructed by people and the providers of public services in the forum of participation and involvement of related parties. Based on the above-mentioned analysis, this research suggests that there is urgency in regulating public services policy with a regulation, which is responsive to regional people's demands. The law and policy construction composed constructively and more responsive, by inviting people's participations, are considered as important to be processed thoroughly, therefore, they will not be in form of central normative decision anymore, but they will be in form of service contract between the local government and local people.

Kata-Kata Kunci : Konstruksi hukum, kebijakan publik, pelayanan publik.

¹ Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNDIP Semarang

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pelayanan publik hingga saat ini masih banyak mendapat penilaian buruk dari rakyat penggunaannya. Banyak kritikan, ditujukan namun perbaikan tak juga kunjung dilakukan. Adalah kewajiban pejabat-pejabat pemerintahan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan para warga. Namun, pada kenyataannya perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang era reformasi ini ternyata belum sepenuhnya mengubah tatanan kehidupan masyarakat di bidang pelayanan publik. Harapan masih sangat jauh bahwa warga masyarakat bisa memperoleh akses yang lapang ke arah pelayanan yang baik dan berkualitas. Keluhan yang selama ini dilontarkan berkait dengan buruknya kinerja pelayanan publik antara lain adalah tiadanya undang-undang produk kebijakan yang dapat dijadikan payung dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Undang-undang produk kebijakan yang secara khusus mengatur pelayanan publik hingga kini masih dalam proses. Kebijakan yang mengatur pelayanan publik hanya tersirat dalam konstitusi dan undang-undang, yang belum terumus dalam suatu kebijakan

yang konkrit yang dapat dipakai sebagai acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai tingkatan pemerintahan. Regulasi kebijakan pelayanan publik yang masih tersebar dalam banyak peraturan yang sifatnya sektoral, menjadikan pelayanan publik di Indonesia berada pada kondisi yang belum *managable*. Kondisi ini menggugah penulis untuk mengkaji lebih dalam, dengan tujuan membentuk suatu kebijakan yang terformulasi dengan lebih memenuhi harapan dan keinginan masyarakat yang lebih responsif dan partisipatif.

METODE PENELITIAN

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *konstruktivisme* berdasarkan logika *constructing theory*. Spesifikasi penelitian dalam kajian ini adalah penelitian diskriptif-analitis². Analisa diskriptif dilakukan terutama ditujukan untuk pemecahan masalah yang ada

² Menurut Kamus Bahasa Indonesia, 'analitis' (analisis) artinya adalah bersifat analisis, yang artinya proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya. Lihat Sulchan Yashin (Ed.), *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) serta Ejaan Yang Disempurnakan Dan kosa Kata Baru*, Amanah, Surabaya, 1997, hal. 34.

pada masa sekarang³, terutama masalah-masalah yang berkaitan dengan regulasi kebijakan pelayanan publik. Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah (1) studi pustaka, dan (2) wawancara. Populasi penelitian ini adalah seluruh pengalaman pendayagunaan peraturan perundang-undangan yang berkait dengan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, wilayah penyelenggaraan pelayanan publik pada tingkatan pemerintahan di daerah-daerah. Lokasi penelitian yang dipilih sebagai sampel (lewat prosedur purposif), adalah pendayagunaan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pelayanan publik di lembaga-lembaga pemerintah di tingkat Pusat, Propinsi dan Kabupaten atau Kota, yang meliputi Propinsi Jawa Tengah (Kabupaten Sragen), Propinsi Jawa Timur (Kabupaten Sidoarjo), dan Propinsi Bali (Kabupaten Gianyar). Informan penelitian ditentukan dengan tehnik *snow ball* yang diperlukan untuk memberikan penjelasan tentang apa yang telah dijadikan fokus penelitian ini diambil dari lingkungan penyelenggara

³ Surakhmad, Winarno, *Dasar dan Teknik Research, Pengantar Metodologi Ilmiah*, Bandung, Tarsito, 1978, hal 131.

pelayanan publik, dari eselon pengambil keputusan di jajaran staf sampai ke eselon pelaksana di lini-lini pelayanan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Negara mempunyai kewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasarnya. Hal ini merupakan konsekwensi dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang diorganisir dalam bentuk republik, yang mengisyaratkan adanya amanat agar kesejahteraan (*res*) untuk khalayak ramai (*publica*) diwujudkan. Kewajiban penyediaan pelayanan publik merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu perlu kiranya dibangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan yang senantiasa diselenggarakan, harus seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pemenuhan kebutuhan pelayanan publik.

Sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap

warga negara dan penduduk, serta pemerintah sebagai perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu didasarkan pada norma-norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Pengaturan kebijakan pelayanan publik diupayakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menjamin penyediaan pelayanan publik. Penjaminan penyediaan pelayanan publik yang mendesak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus diselenggarakan secara berkeadilan dan mampu meningkatkan posisi warga tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi juga akan mampu menjadi posisi tawar (*bargain*) dalam mendapatkan *public service*. Regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik yang seperti ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam pemberian pelayanan publik oleh lembaga pemerintah penyelenggara pelayanan publik, dan oleh karena itu maka diperlukan pengaturan hukum dan kebijakan yang mendukungnya.

Dalam rangka regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik lembaga pemerintah, berkaitan dengan

hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*)⁴. Di Indonesia Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang didalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1945, hal. 113, dibahas kembali oleh Hamid Attamini dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 1998.

Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*⁵.

Pengaturan dan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik secara normatif pengaturannya harus bersumber pada Pancasila, yang kemudian diikuti oleh pengaturan perundangan dibawahnya. Pengaturan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik selanjutnya didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara 1945 merupakan landasan dasar filosofis bagi pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis, Amanat ini tercermin dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (6), Pasal 28 B ayat (2), Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 D ayat (2), Pasal 28 F, Pasal 28 H ayat (1), Pasal 28 i ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal-pasal tersebut merupakan amanat negara bahwa penyelenggaraan pelayanan publik

harus dikelola, diatur dan diselenggarakan untuk melayani kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu secara teoritis pengaturan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada dan hidup terpelihara dalam kehidupan masyarakat, bersifat nondiskriminatif dan demokratis yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan

⁵ Maria Farida Indrati, *Ibid*, hal. 25.

sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan warga negara adalah hubungan *impersonal* sehingga terhindar dari sifat *nepotisme* dan *primordialisme*. Nilai *impersonal* yang bebas dari *nepotisme* dan *primordialisme* inilah yang kemudian memberikan inspirasi bagi pemerintah dalam meregulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik. Secara historis ketentuan peraturan dan kebijakan pelayanan publik di Indonesia dapat diruntut sebagai berikut :

1. Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999, tentang penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Koluai dan Nepotisme
2. Inpres Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan pengendalian Perijinan di bidang Usaha.
3. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Administrasi Negara Nomor 90/MENPAN/1989 tentang Delapan Program Strategis Pemicu Pendayagunaan Administrasi Negara. Diantara delapan program strategis ini salah

satu diantaranya adalah tentang penyederhanaan pelayanan umum.

4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Ini adalah merupakan pedoman bagi seluruh aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum, yang antara lain mengatur tentang asas pelayanan umum, tatalaksana pelayanan umum, biaya pelayanan umum, dan penyelesaian persoalan dan sengketa
5. Instruksi Presiden No.1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Inpres ini merupakan instruksi dari Presiden Republik Indonesia kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara untuk mengambil langkah-langkah yang terkoordinasi dengan Departemen/instansi Pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat baik yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan

- pemerintah, pembangunan, maupun kemasyarakatan
6. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdistyabhakti bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan.
 7. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 1996. Disini Gubernur KDH Tk I dan Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tk II di seluruh Indonesia diinstruksikan untuk: (a) mengambil langkah-langkah penyederhanaan perijinan beserta pelaksanaannya, (b) memberikan kemudahan bagi masyarakat yang melakukan kegiatan di bidang usaha, dan (c) menyusun buku petunjuk pelayanan perijinan di daerah.
 8. Surat Edaran Direktur Jendral PUOD Nomor 503/125/PUOD Tanggal 16 Januari 1996. Dalam surat edaran ini seluruh pemerintah daerah tingkat II di Indonesia diperintahkan untuk membentuk unit pelayanan terpadu pola satu atap secara bertahap, yang operasionalnya dituangkan dalam keputusan bupati/walikota/kotamadya kepala daerah tingkat II.
 9. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA Tanggal 8 Juli 2002 Tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standard Pelayanan Minimal
 10. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 63/2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan
 11. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/2004 Tentang Indeks Kepuasan Masyarakat.
 12. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/2004 Tentang Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan
 13. sKeputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat
 14. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 119/2004 Tentang Pemberian Tanda Penghargaan”Citra Pelayanan Prima
 15. KepMenPan No. 25 Tahun 2004 Tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

16. KepMenPan No. 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Tehnis Penyusunan Indeks Kepuasan masyarakat
 17. KepMenPan No. 26 Tahun 2004 Tentang Pedoman Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
 18. Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/04/M.PAN/2/2005 Tentang Peningkatan kualitas pelayanan Publik yang bebas korupsi, kolusi dan Nepotisme
 19. Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/04/M.PAN/2/2005 Tentang Peningkatan kualitas pelayanan Publik yang bebas korupsi, kolusi dan Nepotisme
- Regulasi kebijakan dan implementasi peraturan-peraturan diatas di tingkat Provinsi sangat bervariasi antara satu Provinsi dengan Provinsi yang lain. Provinsi dengan komitmen pimpinan yang kuat akan meregulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik diwilayahnya sesuai dengan ketentuan peraturan yang diuraikan diatas dengan jiwa pelayanan sesuai dengan butir-butir Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara

Tahun 1945 yang profesional, non diskriminatif dan menjamin persamaan hak antara warga masyarakat serta sesuai dengan standar yang ditetapkan. Perbedaan komitmen antara satu daerah dengan daerah yang lain menyebabkan regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik berbeda. Dalam penelitian ini regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik berbeda antara Provinsi Jawa Tengah, Propinsi Jawa Timur dan Propinsi Bali. Komitmen yang kuat berakibat kuatnya regulasi kebijakan pelayanan publik dilakukan sesuai dengan jiwa dan tuntutan masyarakatnya. Untuk Tingkat provinsi regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik sangat bagus dilakukan di Provinsi Jawa Timur, dengan tingkat dinamika masyarakat yang lebih kuat dibanding masyarakat jawa Tengah dan Bali, Provinsi Jawa Timur meregulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik Provinsi Jawa Timur merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang sudah mempunyai Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Publik.

Regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik

dimplementasikan sebagai pilar dasar penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis kerakyatan, di Provinsi Jawa Timur secara substansial telah terbangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan fundamental dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dan kebijakan dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public service*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dengan paradigma baru pelayanan publik (*the new public service paradigm*) berubahnya birokrasi sebagai pangreh menjadi abdi alias pelayan masyarakat.

Kehendak kolektif untuk mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance* dengan tingkat profesionalitas tinggi tentunya mutlak diformulasikan dalam bentuk hukum Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Di Provinsi Jawa Timur sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di negara hukum Republik Indonesia atas dasar Pasal 1

ayat (3) UUD 1945. Perangkat hukum dalam takaran ilmu hukum yang berupa peraturan perundang-undangan diagendakan untuk merealisasikan apa yang diinginkan pembentuknya. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang mendefinisikan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam negara hukum (*rechtstaat*) penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari aktivitas teknologi-hukum dalam rangka memberikan rambu perilaku subjek hukum. Sebagai bagian dari pembentukan hukum Peraturan Daerah bermuatan "norma hukum" yang berorientasi pada kepentingan publik yang akan berfungsi memberikan "payung hukum" setiap aktivitas pelaku hukum untuk merealisasikan "cita-cita dasar pelayanan publik" yang hendak diaturnya. Dengan demikian, peraturan daerah ini secara praktis adalah produk dari kebijakan pembentuknya yang hendak menjadikan pelayanan publik yang

benar-benar merakyat (demi rakyat). Secara filosofis peraturan daerah ini pun dibuat bukan untuk peraturan itu sendiri, tetapi juga masyarakat luas. Apalagi dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah ditentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang kesua itu sejiwa dengan nilai-nilai dasar Pancasila..

Pada Tingkat Daerah Kabupaten dan Kota regulasi penyelenggaraan pelayanan publik juga sangat beragam. Kondisi ini diakibatkan beragamnya budaya etnik dan nilai-nilai yang ada dan hidup dalam masyarakat. Selain itu perbedaan komitmen Kepala Daerah tentu saja mempunyai peranan yang sangat penting dalam regulasi ini. Perbedaan etnik, budaya, kesukuan, ras, agama, dan tingkat sosial ekonomi dan belum diaturnya secara baku regulasi

kebijakan pelayanan publik di Indonesia mengakibatkan regulasi kebijakan pelayanan publik pada tataran Kabupaten dan Kota sangat bervariasi dan sangat ditentukan oleh faktor-faktor seperti komitmen Kepala Daerah, kualitas sumber daya manusia aparatur penyelenggara pelayanan publik seperti yang terekam dalam regulasi kebijakan pelayanan publik wilayah penelitian, yaitu Kabupaten Gianyar, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Sragen, Ketiga wilayah penelitian ini merupakan wilayah penyelenggara pelayanan publik yang dinilai berhasil dalam mengembangkan model regulasi kebijakan pelayanan publik. Dasar hukum dalam kebijakan pelayanan publik diperlukan untuk memberikan kepastian bagi pengaturan kebijakan pelayanan publik pengguna pelayanan. Penerapan dan penyelenggaraan pelayanan publik dengan konsep yang lebih responsif, memang menuntut perhatian dan kerja keras aparatur penyelenggara pelayanan disemua tingkatan penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu meruntut pada karakteristik penyelenggaraan hukum dan kebijakan yang responsif, maka kepada penyelenggara pelayanan diberikan

penghargaan baik berupa insentif maupun penghargaan lainnya sesuai dengan kerja keras yang sudah dilakukan. Pemberian sanksi juga diberikan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Kondisi ini telah dilaksanakan di wilayah penelitian dengan kadar dan variasi yang berbeda.

Bertolak dari pemikiran yang demikian itu maka hukum dan kebijakan pelayanan publik di daerah kabupaten dan Kota harus dirancang untuk (1) menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkahlaku-tingkahlaku mana yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang; (2) menentukan pembagian kekuasaan, dan merinci siapa-siapa yang boleh secara sah melakukan paksaan serta siapa-siapa yang harus menaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif; (3) menyelesaikan sengketa-sengketa; (4) memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat.

RESPONSIFITAS, *LOCAL WISDOM* DAN RUANG PARTISIPASI DALAM REGULASI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK

Persoalan pemerataan pelayanan publik, atau pelayanan yang adil bagi warga negara menjadi tugas yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah melalui mekanisme yang telah ditetapkan. Hasil penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian menemukan ada forum tertentu yang dipakai untuk menetapkan mekanisme distribusi sosial yang paling realistis, yaitu Komisi Pelayanan Publik yang terdapat di Kabupaten Sidoarjo yang disingkat KPP, melalui forum ini akan terbentuk mekanisme pelayanan yang benar-benar "super kritis", transparan dan berkeadilan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yaitu penyelenggara pelayanan dan masyarakat pengguna pelayanan publik. Keadilan yang diharapkan saat ini adalah keadilan antara pihak, seperti yang dikonsepsikan Aristoteles yang dikutip kembali oleh John Rawls dalam *A Theory of Justice* tentang keadilan komotatif yaitu penetapan hak dan kewajiban dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang

telah disepakati para pihak⁶. Karena itu, peran *civil society* baik itu berbentuk asosiasi sukarela, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau lainnya menjadi sangat penting untuk mengawasi perilaku penyelenggara pelayanan, melalui mekanisme ini akan mampu meningkatkan posisi warga tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi juga akan mampu menjadi posisi tawar (*bargain*) dalam mendapatkan *public service*.

Pengaturan dan kebijakan pelayanan publik di wilayah penelitian, yaitu di Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Gianyar, diselenggarakan dalam penetapan dan pelaksanaan Standar Pelayanan yang mencakup prosedur pelayanan pelayanan, penetapan waktu pelayanan, penetapan biaya pelayanan dan mekanisme pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dilaksanakan dengan melibatkan para pihak, untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang lebih

demokratik dan responsif sesuai *social local wisdom* (kearifan-kearifan lokal masyarakat daerah)

Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkeadilan secara substantif, akan semakin mudah dengan pelibatan masyarakat dalam regulasi kebijakan pelayanan publik dalam model seperti terproses dalam analisa diatas. Di Kabupaten Sidoarjo dalam menentukan kebijakan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Perijinan dan Penanaman Modal pelibatan atau partisipasi masyarakatnya diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat Sucofindo (konsultasi pelayanan publik) dan PUPUK (Lembaga Swadaya Masyarakat yang didalamnya terdiri dari Perkumpulan Usaha Kecil dan Menengah) dengan fasilitas dan pendanaan dari *Asia Foundations*. Pemberian ruang partisipasi masyarakat dalam pengaturan kebijakan pelayanan publik, dimaksudkan untuk mengakomodasi tuntutan demokrasi dan *social wisdom* yang berkembang dalam masyarakat. Dengan diakomodasinya kepentingan demokrasi dan *social local wisdom*, serta kebutuhan masyarakat

⁶John Rawls dalam *A Theory of Justice*, tentang Konsep keadilan dari distributif dan komotatif, keadilan distributif adalah keadilan mengenai pembagian hak dan kewajiban berdasarkan keputusan yang berkekuasaan (tribunal—kepala suku) adalah penetapan hak dan kewajiban berdasarkan keputusan penguasa (lembaga penyelenggara pelayanan), komotatif adalah penetapan hak dan kewajiban para pihak.

diharapkan akan terbangun komitmen bersama penyelenggara pelayanan dan masyarakat. Komitmen bersama dapat dibina dengan mengesampingkan *interest* dan *ego* instansional. Pengaturan kebijakan pelayanan publik yang dibangun dengan komitmen bersama akan menghasilkan suatu aturan/kebijakan yang mencerminkan moralitas kerja-sama, moralitas rakyat.⁷ Perilaku penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat pengguna pelayanan publik akan tunduk pada prinsip-prinsip dan kebijakan yang telah disepakati. Mekanisme pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan publik akan berjalan dalam kondisi yang saling kontrol perilaku penyelenggara dan masyarakat pengguna dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Model penyediaan ruang partisipasi masyarakat dalam pengaturan dan dan kebijakan pelayanan publik, diharapkan akan mampu memberi pembelajaran kepada masyarakat untuk lebih bertanggung-jawab dalam proses demokrasi yang sedang berjalan.

⁷Philip Nonet & Philip Selznick, *Tesis Hukum Yang Responsif, Hukum dan perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Editor, Prof. DR. A.A.G. Peters (universitas Utrecht) dan Koesriani Siswosubroto (Universitas Indonesia), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hal. 159-160.

Konstruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik yang melibatkan para pihak dengan tujuan terbinanya komitmen bersama dalam ruang partisipasi masyarakat antara penyelenggara pelayanan dan masyarakat, akan mengantarkan kepada proses pengaturan kebijakan pelayanan publik yang lebih responsif. Sebuah konstruksi hukum dan kebijakan yang dapat memenuhi tuntutan-tuntutan agar aturan atau hukum dan kebijakan dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum.

PENGATURAN, KEBIJAKAN DAN PENYELENGGARAAN STANDAR PELAYANAN PUBLIK.

Regulasi kebijakan pelayanan publik yang tercermin dalam standar pelayanan publik wajib disusun oleh penyelenggara pelayanan publik dan wajib dilaksanakan dan diterapkan⁸. Kewajiban dalam regulasi ini

⁸ Rancangan Undang Undang Pelayanan Publik, pasal 16, ayat 1.

mencerminkan aplikasi hukum yang otonom. Pengaturan, pembentukan dan penyelenggaraan pelayanan publik di tiga lokasi penelitian ditemukan variasi yang lebih maju, lebih responsif serta partisipatif, seperti terurai dalam responsifitas dan penyediaan ruang partisipasi dalam forum pelibatan para pihak. Pengaturan dan penyelenggaraan standar pelayanan yang mencakup penetapan prosedur pelayanan, penetapan biaya pelayanan, penetapan waktu pelayanan dan mekanisme pengaduan serta hal-hal lain yang *locally spesific cultural*, dilaksanakan di masing-masing lokasi penelitian. Dan ini dimungkinkan karena Indonesia yang *multi cultural* tidak mungkin mengatur semua standar untuk tiap-tiap jenis pelayanan publik, karena jumlahnya sangat banyak. Untuk kepentingan tersebut diperlukan suatu peraturan pelaksana pedoman standar pelayanan publik yang setidaknya-tidaknya mengatur :

- (1) Kriteria penyusunan setiap komponen standar pelayanan publik,
- (2) Mekanisme penerapan standar pelayanan publik,
- (3) Mekanisme pengawasan pelaksanaan standar pelayanan publik⁹

⁹Kajian Peraturan Pelaksanaan Rancangan Undang Undang Tentang Pelayanan Publik oleh

Ketentuan-ketentuan diatas dilaksanakan sesuai kemampuan daerah dan kemampuan sumber daya manusia masing-masing daerah penyelenggara pelayanan publik. Sehingga ada responsivitas dalam variasi pengaturan kebijakan pelayanan publik. Misalnya untuk masyarakat Kabupaten Gianyar dalam pengaturan dan kebijakan pelayanan publik selama ketentuan-ketentuan yang diberlakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yang sudah mendapatkan persetujuan pimpinan agama dan pemangku adat, maka masyarakat akan patuh dan tabu untuk mengkritik dan memprotes ataupun mengajukan keberatan-keberatan berkenaan dengan konstruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik yang diselenggarakan lembaga pemerintah. Dinamika terlihat di Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Sragen, masyarakat sangat kritis terhadap pengaturan dan kebijakan pelayanan publik, meskipun belum sepenuhnya keluhan-keluhan masyarakat dapat diakomodasi karena beberapa alasan. Dan secara umum pengaturan dan kebijakan pelayanan publik mutlak

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara tahun 2006.

perlu mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan kultur yang berkembang di dalam masyarakat, *social local wisdom* agar keadilan dan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Di Kabupaten Sidoarjo ditemukan fakta yang berbeda dengan wilayah penelitian yang lain. Kabupaten Sidoarjo dalam meregulasi kebijakan pelayanan publik ada dalam konfigurasi kebijakan pelayanan publik di Provinsi Jawa Timur. Provinsi Jawa Timur telah mengatur penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik.

Delegasi pembentukan peraturan dan kebijakan pelayanan publik, dimanifestasikan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Publik. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik diatas dimaksudkan untuk mengatur kebijakan pemberian pelayanan publik oleh lembaga pemerintah penyelenggara pelayanan kepada masyarakat pengguna pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan DPRD Provinsi Jawa Timur telah menggunakan Hak Inisiatifnya untuk membuat Perda Pelayanan Publik. Antusias dan harapan

besar dari publik yang terdiri dari 150 elemen masyarakat, tampak jelas mereka merespons dan sangat mendukung Perda tersebut, di dalamnya mengamanatkan untuk segera dibentuk Komisi Pelayanan Publik (KPP) yang bersifat independen, mandiri, profesional, nonstruktural. Komisi ini bertugas menerima keluhan, pengaduan masyarakat dan mengevaluasi kinerja penyelenggara pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa tekad untuk mengatur penyelenggaraan pelayanan yang demokratis, partisipatif dan responsif sesuai tuntutan masyarakat yang dilayani menjadi prioritas. Transparansi tercermin juga dari proses pembentukan Komisi Pelayanan Publik.

Komisi ini dibentuk melalui mekanisme *fit and proper test* dewan dan bertanggung jawab kepada publik maupun DPRD sebagai lembaga yang melahirkannya, salah satu *outcome* berupa pemberian *punishment and reward* secara terbuka bagi masing-masing penyelenggara pelayanan publik. Spirit yang dibangun bukan semata penghargaan bagi yang berprestasi dan pengadilan bagi yang kinerjanya buruk, tetapi membangun semangat paradigma kultural dan kompetisi agar

penyelenggara pelayanan memberikan pelayanan terbaik.

Proses yang merupakan bagian dari dinamika regulasi kebijakan pelayanan publik lembaga pemerintah di Jawa Timur, mendasari munculnya embrio Perda, dan untuk merespons kondisi umum penyelenggaraan pelayanan Publik di Jawa Timur, masih dihadapkan pada sistem pelayanan dari aparatur pemerintah yang belum efektif dan efisien. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat, baik secara langsung maupun melalui media masa tentang rendahnya kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat, prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, besarnya biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang tidak responsif, dan lain-lain adalah indikator kurang bagusnya regulasi kebijakan pelayanan publik. Padahal tingkat kepatuhan rakyat dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya, di antaranya dengan membayar pajak sudah dilaksanakan dengan baik, Oleh karena itu, sudah saatnya tuntutan pemenuhan hak-hak sipil rakyat untuk menerima pelayanan publik yang lebih baik

mendapatkan perhatian, tanggapan dan porsi APBD untuk membentuk Komisi Pelayanan Publik yang bertugas melindungi hak-hak sipil dalam mendapatkan pelayanan.

Pembentukan Komisi Pelayanan Publik, yang diidealkan pada masing-masing daerah juga ada, secara riil akan membuktikan komitmen dan memacu masing-masing kepala daerah dalam regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini sekaligus menjadi tolok ukur keseriusan dan konsistensinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan Kementerian Men PAN merilis tentang salah satu indikator keberhasilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah dengan mengukur keluarnya peraturan-peraturan daerah atau regulasi dan kebijakan lainnya yang memberikan kemudahan dan perlindungan bagi masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik, serta dapat direalisasikan baik dalam bentuk pemberian alokasi anggaran, pedoman standar pelayanan prosedur maupun penetapan *Standard Operational Procedure* (SOP) dan dalam implementasinya dirasakan manfaatnya oleh masyarakat serta mampu mengelola

aspirasi, partisipasi dan pengaduan masyarakat untuk dijadikan modal sosial dalam meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik. Tujuan pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yaitu memberikan pelayanan akan kebutuhan masyarakat sesuai amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai Norma Dasar Negara dapat dicapai. Pencapaian tujuan tersebut dengan tetap menseiringkan dengan paradigma yang berkembang dalam masyarakat yaitu tuntutan penerapan hukum dan pengaturan serta kebijakan pelayanan publik yang lebih responsif dan sesuai tuntutan demokrasi, yaitu pelayanan yang lebih banyak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat pengguna. Pengaturan dan penyelenggaraan standar pelayanan yang mencakup penetapan prosedur pelayanan, penetapan biaya pelayanan, penetapan waktu pelayanan dan mekanisme pengaduan serta hal-hal lain yang *locally specific cultural*, dilaksanakan di masing-masing lokasi penelitian. Konstruksi hukum dan kebijakan yang semakin mendekatkan diri pada karakteristik hukum responsif diatas, seyogyanya selalu dikembangkan dengan tetap membuka pintu partisipasi

masyarakat, sesuai tuntutan masyarakat yang lebih demokratis, sehingga mendekati karakteristiknya pada *New Public Service Paradigm*.

KESIMPULAN

Memperoleh jasa pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah harus dipandang sebagai hak warga yang sudah seharusnya didasarkan pada norma-norma hukum yang mengaturnya secara jelas.

Dari penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian diperoleh fakta adanya konstruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik yang bervariasi sehubungan dengan keragaman kondisi sosial budaya dan kebutuhan masyarakat serta *social local wisdom* di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda. Konstruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik di tiga wilayah penelitian diselenggarakan dengan pemberian ruang partisipasi kepada warga masyarakat untuk ikut serta menetapkan pengaturan dan kebijakan pelayanan publik. Pemberian ruang partisipasi ini akan mengakomodasi berbagai tuntutan warga masyarakat, yang dengan demikian juga sejalan dengan perkembangan kehidupan

demokrasi yang berkembang di daerah-daerah, yang pada gilirannya akan memungkinkan terbangunnya komitmen yang terkonstruksi dalam hubungan hukum antara penyelenggara pelayanan yang kian responsif dan warga masyarakat yang kian bersikap partisiatif.

Hukum dan kebijakan yang terkonstruksi secara interaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinan direalisasikannya model hukum dan kebijakan pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak di tingkat kabupaten dan kota.

SARAN

Perlunya dikonstruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik dengan suatu regulasi yang diundangkan dalam bentuk suatu Peraturan Daerah yang tanggap pada norma-norma lokal yang terpilih sebagaimana yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat, sebagaimana yang terungkap dalam dan/atau diungkapkan oleh warga masyarakat yang berpartisipasi dalam proses.

Ke masyarakat Peraturan Daerah yang menetapkan Standar Pelayanan Publik yang tanggap pada tuntutan daerah akan mampu menyelesaikan berbagai problem praktis yang mengatur prosedur, penetapan biaya, waktu dan mekanisme pengaduan dan penetapan fasilitas pelayanan, yang oleh sebab itu perlu dipertimbangkan oleh para pejabat pemerintahan yang berwenang dalam menetapkan kebijakan. .

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan Pembangunan Nasional)*, Desertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990.
- , *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, Kanisius, Jakarta, 1998.
- Cranston, Ross, *Law in Context, Legal Foundations of The Welfare*

- State, Weidenfeld and Nicolson, London, 1987.
- Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B., *The New Publik Service: Serving Not Steering*, ME Sharpe Inc., New York, 2003.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. Yogyakarta, Gajah Mada University Press., 2000.
- Guba and Lincoln. "Competing Paradigm in Qualitative Research" in Norman K Denzin and Yvonna Lincoln (Edsj. *Hanboek of Qualitative Research*. London: Sage Publications. 1994.
- Guba, Egon, G., *The Paradigm Dialog*, Sage Publications, The International Profesional Publishers, Newbury Park, London, 1990.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni*, Terjemahan, Jakarta, Rimdi Press, 1995.
- Larasati, Endang, *Regulasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- , *Pelayanan Publik Dalam Dimensi Hukum dan Administrasi Publik*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Lembaga Administrasi Negara, *Buku Penyusunan Standar Pelayanan*, Jakarta, 2003.
- Nawiasky, Hans, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, Einsiedenin/Zurich/Koln, Benziger, cet. 2., 1948.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Toward Responsive Law, Law and Society in Transitions*, 1978, With New Introduction by Robert A. Kagan, New Brunswick, New Jersey, 2001.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victory Jaya Abadi Jakarta, 2000.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yermias T. Keban, *Enam Demensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Gaya media, Yogyakarta, 2004.

- Peters, A.A.G. (Universitas Utrecht), Koesriani Siswosoebroto, SH, (Universitas Indonesia), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990
- Rahardjo, Satjipto, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dengan Hukum*. Jakarta : Kompas. 2007.
- Rawls, John, *A Theory of Justice, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Waters, Malcolm, *Modern Sociological Theory*, London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publications, 1994.
- Wignjosoebroto, Soetandyo., *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Penerbit ELSAM & HUMA, Jakarta, 2002.