

Demokrasi dan Regulasi Pelayanan Publik Di Indonesia

Oleh : Endang Larasati

ABSTRACT

Qualified and appropriate public services have been public demands together with the more democratic development of public awareness. Government's role as governor and regulator so far is not adequate yet to give opportunities to public to obtain services according to their fundamental rights as citizens. The regulation of public services, which is still distributed in many by sector regulations and is more state-oriented rather than people oriented, has made public services in Indonesia in the unmanageable state.

Managing public services with a regulation that is perceptive and more responsive to public demands, by inviting public participations, is viewed as necessary to create a model of theoretical and conceptual service contract reflecting the existence of law, which is not only responsive but also progressive and democratic.

Keywords : democratic, law construction, responsive law, public services

Pendahuluan

Penyediaan pelayanan publik merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara kehidupan bernegara bangsa. Pelayanan publik dapat dinyatakan sebagai segala bentuk pelayanan di sektor publik, yang dilaksanakan aparatur pemerintah, dalam bentuk penyediaan barang dan/atau jasa, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, berdasarkan aturan-aturan hukum perundang-undangan yang berlaku.¹ Dalam hubungan ini salah satu tugas penting setiap instansi pemerintahan adalah pemberian pelayanan. Pada dasarnya, dalam setiap negara yang

mengakui hak-hak asasi warganegara di bidang kesejahteraan ekonomi dan sosial, setiap instansi pemerintah dibentuk dalam fungsinya sebagai pemberi pelayanan kepada warganegaranya.

Tuntutan warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, berprosedur jelas, dilaksanakan dengan segera, dan dengan biaya yang pantas, telah terus mengedepan dari waktu ke waktu. Tuntutan ini berkembang seiring dengan berkembangnya kesadaran bahwa warga negara dalam kehidupan bernegara bangsa yang demokratik memiliki hak untuk dilayani. Tugas dan sekaligus wewenang pemerintah untuk bertindak sebagai regulator dan sekaligus implementator kebijakan. Pemerintah telah mendudukkan diri di satu pihak

¹ J.P.G. Sianipar, *Managemen Pelayanan Publik*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (Jakarta: 1995), hal. 5

sebagai pemberi perintah, yang akan memposisikan dirinya berhadapan-hadapan dengan yang diperintah, dalam hubungan *governor-governed* atau *regulator-regulated*.

Regulasi pelayanan publik yang sifatnya tersebar dalam banyak peraturan yang sifatnya sektoral, dengan standar yang berbeda-beda, menjadikan pelayanan publik di Indonesia berada pada kondisi yang *unmanagable*. Kondisi ini mengusik untuk mengkaji lebih dalam konstruksi hukum yang ideal (*ius constituendum*) untuk hukum administrasi negara bidang penyelenggaraan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah yang responsif dan partisipatif, berdasarkan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, tanpa harus mengorbankan kepentingan bangsa dan negara.

Masalah Dalam Penyediaan Pelayanan Publik

Upaya-upaya untuk memperbaiki kualitas pelayanan sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan, seperti; Inpres Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan pengendalian Perijinan di bidang Usaha, Inpres Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat, dan Surat Edaran Menko Wasbangpan Nomor 56 / Wasbangpan / 6 / 1998 Tentang Langkah Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Namun, apapun peraturan yang telah dibentuk dan dibuat oleh pemerintah, nyatanya belum sekali-kali berhasil memberikan pengaruh yang signifikan kepada peningkatan kualitas pelayanan.

Upaya lebih lanjut terhadap perbaikan pelayanan publik telah

dilakukan dengan direvisinya Kep Men Pan Nomor 81/1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum melalui Kep men Pan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Menyusul terbitnya KepMen-KepMen itu dicanangkanlah oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dilaksankannya Penyelenggaraan Bulan Layanan Publik, yang direncanakan berlangsung antara bulan Oktober dan bulan Desember 2003. Lebih lanjut kebijakan pelayanan publik diatur dalam : Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/2004 Tentang Indeks Kepuasan Masyarakat, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/2004 Tentang Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, 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

Sebagus itu rencana dan ideologinya, tetapi pelaksanaan kewajiban untuk menyediakan dan memberikan jasa pelayanan oleh berbagai instansi pemerintah kepada masyarakat itu dalam kenyataannya masih seringkali belum kunjung memberikan kepuasan kepada warga masyarakat. Sudah bukan lagi rahasia umum bahwa kondisi pelayanan publik di Indonesia masih saja dinilai buruk oleh masyarakat pengguna layanan publik.² Tekad kuat di tingkat pucuk

² Lembaga Administrasi Negara, *Penyusunan Standar Pelayanan Publik* (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003), hal. i.

pimpinan pemerintahan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik nyatanya tidak dibarengi perilaku positif para “penjaga loket layanan” di tingkat birokrasi bawahan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

Hasil surey PSKK-UGM di Sumatera Barat, Aceh dan Sulawesi Selatan menemukan fakta bahwa inisiatif bawahan jika pimpinan tidak ada ditempat adalah sangat rendah.³ Kajian tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan di beberapa kota di Jawa Tengah menghasilkan hal yang serupa, yaitu rendahnya kualitas layanan publik di hampir semua lini dan jenis layanan oleh aparat instansi penyelenggara layanan publik⁴ Beberapa kajian juga membuktikan bahwa kualitas layanan publik di Indonesia amat masih rendah. Dalam suatu terbitan World Development Report 2004, akses rakyat terhadap pelayanan publik masih rendah, baik di bidang pendidikan, kesehatan, dan untuk memperoleh air bersih.⁵ Survey lain yang dilakukan Bank Dunia dari 157 negara, Indonesia berada di urutan 135 dalam kualitas layanan publiknya.⁶ Suatu pelayanan dinilai memuaskan apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan

³ Jenis tindakan yang membuktikan rendahnya inisiatif bawahan jika pimpinan tidak ada antara lain : penundaan pelayanan (Sumatera Barat 37%, Aceh 43%, Sulawesi Selatan 49%), Bantuan Rekan kerja (Sumatera Barat 15,3%, Aceh 27,4%, Sulawesi Selatan 10,7%), Inisiatif sendiri (Sumatera Barat 15,3%, Aceh 15,5%, Sulawesi Selatan 10,7%). (Yogyakarta: PSKK-UGM, 2002)

⁴ Pusat kajian dan Pengembangan Magister Administrasi Publik, Reformasi Pelayanan Publik bagi Aparatur Penyedia layanan Publik, (Semarang: MAP-Undip, 2005).

⁵ *Ibid.*, PSKK-UGM, Bab III hal. 2.

⁶ *Ibid.*, PSKK-UGM, Bab I hal. 25.

yang disediakan, maka itu menandakan dengan pasti bahwa pelayanan publik di suatu negeri itu berada dalam keadaan tidak efektif dan tidak efisien.⁷

Berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada, kinerja pelayanan yang buruk antara lain ditandai oleh beberapa hal seperti (1) ketidak puasan masyarakat pada umumnya terletak pada waktu, biaya dan cara pelayanan, (2) masih terjadinya diskriminasi pelayanan, yang pada umumnya berhubungan dengan afiliasi pertemanan, afiliasi politik atau etnis dan bahkan agama, (3) hal-hal negatif yang terdapat di instansi-instansi pemerintah, seperti misalnya rantai birokrasi, suap dan pungli menjadi sesuatu yang makin bisa diterima dan dianggap wajar, (4) orientasi pelayanan yang tidak tertuju ke masyarakat pengguna jasa pelayanan, tetapi kepada kepentingan pemerintah dan para pejabat atasannya, (5) tak kunjung berkembangnya budaya pelayanan untuk menggantikan budaya kekuasaan yang selama ini bertahan, (6) prinsip yang mendasari sistem pelayanan ternyata bukan asas *trust* melainkan *distrust*, sehingga prosedur yang diterapkan bukan untuk memfasilitasi, melainkan sebaliknya, ialah untuk mengontrol perilaku publik, (7) dan kewenangan untuk melayani terdistribusi pada banyak satuan birokrasi yang profit-oriented.⁸

Salah satu kesimpulan disebutkan Agus Dwiyanto, dkk dalam GDS (*Governance and Decentralization Survey*) 2002 di 20 propinsi di Indonesia, tentang kinerja pelayanan

⁷ *Ibid.* Lembaga Administrasi Negara, hal. 3

⁸ Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada, Jogjakarta, 2003).

publik menyebutkan, bahwa "walaupun pelaksanaan otonomi daerah tidak memperburuk kualitas pelayanan publik secara umum praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik"⁹

Berkait dengan era reformasi dan otonomi daerah, Agus Dwiyanto¹⁰ menyebut kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi yang strategis dalam menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi tata pemerintahan. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik (*good governance*), kinerja pelayanan publik akan menjadi semakin baik. Wajar jika kinerja pelayanan publik kemudian digunakan untuk mengamati kinerja pemerintah kabupaten dan kota dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Hasil survey yang dilakukan oleh CPPS ((*Center for Population and Policy Studies*) Universitas Gajah Mada tentang "*Public Service Performance*" di Sumatera Barat, Yogyakarta dan Sulawesi Selatan yang dimuat dalam Policy Brief No. 02 (2001:1) dengan judul "*Bureaucratic Corruption in Indonesia*" pada Kantor Pertanahan disebutkan 58% masyarakat penggunaan jasa dari tiga propinsi itu memberi "uang pelicin" untuk memperlancar permintaan pelayanan mereka pada kantor pertanahan.¹¹ Padahal dalam salah satu dimensi pemberian pelayanan yang baik apalagi prima seharusnya segala sesuatu

dikembalikan pada prosedur pengurusan tanpa *embel-embel* "uang pelicin".

Pada bagian lain *Policy Brief* No. 2 (2001) dengan judul "*Paternalism in Public Service Bureaucracy*" hasil penelitian di Kantor Pertanahan di tiga provinsi tersebut menemukan 44% bawahan atau Pegawai Negeri Sipil memprioritaskan kepentingan kepentingan atasan mereka ketika memberikan pelayanan publik. Dicontohkan sebuah kasus apabila klien yang menginginkan pelayanan cepat melibatkan orang penting (VIP), maka pimpinan yang akan menanganinya. Ironisnya, apabila klien itu orang biasa, maka pelayanan yang diberikan tentu akan berbeda. Agus Dwiyanto menyebutkan dalam makalahnya, bahwa khusus mengenai pelayanan sertifikasi tanah ketidakpastian waktu dan biaya ternyata sangat tinggi. Di samping itu upaya yang selama ini dilakukan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan sertifikasi tanah secara massal ternyata belum mampu membuat pelayanan sertifikasi menjadi lebih baik.¹²

Pada bagian lain, Agus Dwiyanto menuturkan pula kisah seorang anggota masyarakat yang *stress* karena berkas sertifikat tanah yang diserahkan ke Kantor Pertanahan ternyata hilang di kantor tersebut. Padahal itu adalah berkas satu-satunya yang dimiliki. Seorang anggota masyarakat lainnya mengeluh karena sudah 7 tahun mengurus sertifikasi tanah tetapi tidak kunjung selesai dan tidak tahu kapan akan selesainya. Ini semua menggambarkan betapa buruknya kinerja pelayanan publik Kantor Badan

⁹ Agus Dwiyanto, *Ibid.*, hal. 112.

¹⁰ *Ibid.*, hal 81.

¹¹ Center For Population And Policy Studies, *Public Service Performance, Bureaucratic Corruption in Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 2001), hal. 1

¹² Agus Dwiyanto, *Ibid.*, hal. 93.

Pertanahan Nasional di manapun di negeri ini.¹³

Berseiring dengan perkembangan ilmu hukum administrasi dan regulasi pelayanan publik, contoh-contoh di atas semakin menguatkan betapa penting struktur pengaturan pelayanan publik untuk dicermati dan dibenahi lebih detail. Kasus demi kasus dalam berbagai sektor pelayanan terjadi, sementara pengaturan pelayanan publik masih dirasakan gamang dan hanya sekedar memenuhi tuntutan tugas dan peraturan. Pengaturan tentang tertib pelayanan publik, yang masih tersebar dalam berbagai peraturan, yang terfragmentasi secara sektoral dan tak menggambarkan koherensi yang logis, apalagi masing-masing bersandar pada standar yang berbeda-beda, telah menjadikan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini tetap saja berada pada suatu kondisi yang berkesan kurang diurus secara serius. Harapan masih sangat jauh bahwa warga masyarakat bisa memperoleh akses yang lapang ke arah pelayanan yang baik dan berkualitas. Perilaku birokrasi yang korup, etos kerja yang rendah acapkali terdengar sebagai keluhan warga masyarakat.¹⁴

Uraian berikut ini akan menengahkan masalah regulasi pelayanan publik, baik dari perspektif yang normatif maupun dari perspektif teoritik disuatu negeri yang tengah mengalami transisi reformatif, dari tatanan kehidupan yang otokratik-feodalistik ke tatanan kehidupan yang dicita-citakan sebagai tatanan yang lebih

¹³ Agus Dwiyanto, *Ibid.*, hal. 3-5.

¹⁴ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Kajian Peraturan Pelaksana Rancangan Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, (Jakarta: Kementerian PAN, 2006).

demokratik-egalitarian. Proses transisional yang tak selamanya berlangsung lancar, dan konsekuensinya pada perilaku pemberian pelayanan kepada khalayak ramai,¹⁵ oleh para pegawai pemerintahan yang bekerja dengan mendapatkan gaji dari dana publik.

Demokrasi Dan Pelayanan Publik

Dalam kehidupan yang dilandasi paham demokrasi, pelayanan publik akan serta merta dimengerti dalam konsepnya sebagai suatu fungsi yang mau tak mau mesti diwujudkan sebagai bagian dalam aktivitas organisasi pemerintahan. Pemberian layanan kepada khalayak ramai, secara inheren akan merupakan bagian kewajiban para pejabat pemerintahan, sesuai dengan tugas, fungsi dan karena itu juga wewenang yang dipercayakan kepada pemerintah. Tugas utama untuk memberikan pelayanan kepada publik tak salah lagi memang sudah merupakan bagian dari asas tata pemerintahan yang baik.

Sesungguhnya memang benar apabila dikatakan bahwa tugas dan sekaligus wewenang pemerintah itu untuk bertindak dalam perannya sebagai regulator (dengan segala kebijakannya) dan sekaligus juga sebagai implementator kebijakan tersebut.

¹⁵ "Khalayak ramai (yang memerlukan dan berhak atas pelayanan para pejabat pemerintahan)' ini dalam kepustakaan berbahasa asing secara ringkas diistilahi 'public'. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *publicus* yang "akin to 'populus', people, ... relating to the service of the community". Lihat: definisinya dalam entri *public*, *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, edisi ke-11 (Springfield, Mass.: Merriam-Webster Inc., 2003), hlm. 1005. Untuk seterusnya, istilah ini, dalam ejaan Indonesia, akan juga digunakan dalam karangan ini, silih berganti dengan istilah lain yang semakna.

Pemerintah telah mendudukkan diri di satu pihak sebagai pemberi perintah, yang akan memposisikan dirinya berhadapan dengan yang diperintah, dalam hubungan *governor-governed* atau *regulator-regulated*. Namun, harus diingat bahwa hubungan macam itu bukanlah terbit dari fungsinya sebagai pemberi pelayanan, melainkan dalam perannya sebagai pemerintah selaku penguasa, yang bekerja secara berterusan untuk memberi arahan-arahan kepada rakyatnya. Di sini pemerintah benar-benar berposisi sebagai aparat pengontrol perilaku masyarakat, dengan mendasarkan legitimasi kekuasaannya pada perundang-undangan hukum administrasi.

Akan tetapi, dalam tata kehidupan terkini, di suatu era transisi dengan rakyat yang mencitakan kehidupan yang lebih demokratik, fungsi pemberian pelayanan publik akan seringkali menjadi tuntutan. Dalam perkembangan terkini, pelayanan publik telah menjadi arus utama di mana-mana, teramati sebagai bagian gelombang peradaban dunia dewasa ini. Badan-badan pemerintahan dengan segenap jajarannya telah dituntut untuk selalu menghormati hak-hak asasi rakyat, dan kemudian juga tanggap untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan warga. Perkembangan transformatif seperti ini dengan jelas telah mengisyaratkan arti pentingnya pelayanan publik untuk didudukkan secara tepatguna, sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan.

Di tengah perkembangan seperti ini, siapapun yang mengemban tugas pemerintahan mesti menyadari sepenuhnya norma pemerintahan, bahwa kewenangan yang melekat pada instansi pemerintah itu sesungguhnya bersumber dari suara rakyat yang diberikan semasa

penyelenggaraan pemilihan umum. Proses ini merupakan langkah paradigmatik yang menjadikan rakyat sebagai “sang penerima layanan” dengan jajaran birokrasi sebagai “sang pelayan”¹⁶. Konsepsi seperti ini telah mengubah secara besar-besaran pandangan klasik dan tradisional tentang status kelembagaan pemerintahan, sejalan dengan derap langkah reformasi dan modernisasi birokrasi pada takaran demokratisasi sebagai spirit birokrasi, yang terus bermetamorfosis sejalan dengan “arah zaman”¹⁷.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, peluang untuk mengembangkan pelayanan yang tepat sasaran dan gampang diakses khalayak ramai yang memerlukan layanan sebenarnya memerlukan pula perhatian yang serius. Pemberian atatus dan kewenangan otonomi kepada daerah-daerah adalah, salah satunya, untuk mendekatkan “loket-loket” pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik dalam suatu kehidupan bernegara demokrasi. Pelayanan publik di tingkat propinsi, kabupaten dan kota, yang merupakan unit pemerintahan terendah pemegang otoritas otonomi, sesuai dengan harapan akan dapat diimplementasikan dengan jelas dan sebaik-baiknya, serta dengan landasan hukum yang jelas pula.

Secara sosiologis dapatlah dinyatakan, bahwa dinamika kemasyarakatan telah membawa perubahan paradigmatik pada regulasi pelayanan publik. Maka ihwal pelayanan publik ini tidak hanya akan bisa ditinjau dari aspek institusional

¹⁶ Sukarwo, Suparto Wijoyo dkk, *Pelayanan Publik: Dari Dominasi ke Partisipasi* (Surabaya: Airlangga University Press, 2006).

¹⁷ *Ibid.*

yang inheren pada kekuasaan pemerintahan, akan tetapi juga pada hubungan-hubungan hukum yang berlangsung pada jejaring wilayah privat. Di sini pelayanan publik tidak hanya akan dapat didekati dari aspek institusional dan fungsionalnya semata (disebut *institutional* dan/atau *functional approach*) saja, ialah suatu pendekatan yang pada kenyataannya nanti juga akan merambahi ruang-ruang birokrasi pemerintahan. Maka, pelayanan publik juga akan mengarusutamakan bentuk-bentuk layanan yang dilakukan oleh semua sektor kehidupan, baik yang berlangsung di *public sector* maupun yang berlangsung dalam bingkai *private sector*.

Ukuran baik-buruknya pelayanan publik yang tidak dilakukan oleh para pelaksana yang bukan “birokrasi negara”, akan difokuskan ke fungsi-fungsi layanan dalam rangka pemenuhan kepentingan rakyat (*public interest*) berikut berbagai kebutuhannya. Pelaksanaan pelayanan publik yang juga dilakukan oleh berbagai badan usaha non-pemerintah di sektior privat, yang bekerja menjalankan pelayanan publik, dewasa ini acapkali dikualifikasi sebagai kerja “memenuhi kebutuhan masyarakat”, akan boleh dimaknakan juga sebagai kerja pemberian pelayanan publik.¹⁸ Pada lingkup yang lebih spesifik, kerja pemberian pelayanan publik dapat pula dipahami sebagai suatu “ideologi teknis”, yang mewajibkan para pelayan untuk bekerja secara teratur sesuai dengan kompetensi masing-masing, dalam koridor besar “kerja pelayanan” yang harus diemban secara profesional pertama-tama sebagai “abdi pelayan masyarakat”, yang di

dalam istilah asingnya dikenali sebagai *public servant*

Pergeseran Menuju New Public Service Paradigm

Perubahan yang progresif dalam konteks sosial-politik dan sosial-kultural, yang berimbas pada perubahan paradigma ilmu hukum administrasi, dari wujudnya yang represif di mana negara amat dominan ke wujudnya yang lebih reponsif untuk bersikap tanggap kepada hak-hak manusia warga negara yang asasi tentang kesejahteraan, dan sehubungan dengan hak-hak itu juga kewajiban negara untuk menyelenggarakan pelayanan publik kepada warga masyarakat dengan sebaik-baiknya

Perubahan dalam paradigma ilmu hukum itu berlangsung secara berbarengan dengan perubahan dalam paradigma ilmu administrasi publik, menuju paradigma yang disebut *New Public Service Paradigm*. Ini adalah perubahan yang ditandai dengan perubahan dari model birokrasi Weberian yang rasional dengan fungsinya yang serba-mengontrol ke model ke tata pemerintahan (*governance*) Pasca-Weberian yang fasilitatif dengan fungsinya untuk selalu memberikan pelayanan publik. Guna mengiringi perubahan ke model *good governance* Pasca Weberian inilah model hukum responsif itu amat diharapkan apabila terkonstruksi sebagai hukum yang benar-benar berfungsi sebagai hukum administrasi negara yang mengatur Pelayanan Publik.

Paradigma baru administrasi negara, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut

¹⁸ Ibid., hal. vii.

untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pemahaman yang senada diberikan oleh Denhardt bahwa paradigma baru pelayanan publik (*New Public Services Paradigm*) lebih diarahkan pada "*democracy, pride and citizen*". Lebih lanjut dikatakan bahwa "*Public servants do not delevor customer service, they delevor democracy*". Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.¹⁹

Perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang reformasi politik yang terjadi tahun 1998 telah mampu meruntuhkan tembok "keangkuhan" birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana publik di era reformasi sekarang ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks demikian, birokrasi perlu merevitalisasi diri untuk dapat menghasilkan pelayanan publik yang

demokratis, efisien, responsif, dan transparan.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (*demos*) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi (*kratein*), berkonsekuensi logis pada konsep bahwa sejak dalam statusnya yang di alam kodrati, sampaipun ke statusnya sebagai warga negara, manusia-manusia itu memiliki hak-hak yang karena sifatnya yang asasi tidak akan mungkin diambil-alih, diingkari dan/atau dilanggar (*inalienable, inderogable, inviolable*) oleh siapapun yang tengah berkuasa. Bahkan, para penguasa itulah yang harus dipandang sebagai pejabat-pejabat yang memperoleh kekuasaannya yang sah karena mandat para warga negara melalui suatu kontrak publik, suatu perjanjian luhur bangsa yang seluruh substansi kontraktualnya akan diwujudkan dalam bentuk konstitusi²⁰. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekedar harus akuntabel pada berbagai

¹⁹ Lihat Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B., *The New Publik Service: Serving Not Steering*, ME Sharpe Inc., New York, 2003.

²⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "*Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia*", dalam makalah yang disampaikan dalam rangka Pelatihan HAM oleh Pusat Studi HAM Universitas Surabaya, Kamis, 30 Juni 2005.

aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.²¹

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* sebagaimana didiskusikan di atas adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. 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 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.

Teori Konstruktivisme Guna Membantu Penyelesaian Masalah

Menurut paham teori konstruktivisme, hukum, dalam hal ini hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, sebagaimana fakta sosial yang lain, pada dasarnya adalah bukan suatu objektiva, melainkan suatu subjektiva atau inter subjektiva hasil konstruksi rasional manusia, baik manusia sebagai individu maupun sebagai suatu kolektiva.²² Hukum dikonstruksi oleh subyek tertentu atau antar subyek dalam regulasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Bertolak dari suatu hasrat untuk membuat regulasi pengaturan pelayanan publik lebih bertujuan di dalam melayani masyarakat dan institusi-institusi untuk mencapai, tidak hanya keadilan yang formal, tetapi juga keadilan yang substantif. Model pergeserannya dilandasi suatu dinamika dari dalam yang mendorong regulasi pengaturan pelayanan publik ke arah regulasi yang lebih bersifat responsif. Berhadapan dengan problem-problem yang tidak dapat diselesaikan, regulasi yang terlalu bertendensi formalisme, akan membuatnya tidak peka dan responsif terhadap tuntutan-tuntutan keadilan sosial, yang di dalam kehidupan *welfare state* akan diharapkan lebih bersifat partikularistik daripada universalistik. Hukum dan regulasi pelayanan publik akan mampu mengatasi kelemahan ini bila ia menjadi lebih “responsif” pada kebutuhan dan aspirasi warga secara individual, seperti yang dikatakan oleh Cranston bahwa “... *the principle of equality before the law is modified in relation to the administration of social welfare benefits and services to enable these to be tailored to individual needs*”.²³

Hukum dan regulasi pelayanan publik didayagunakan untuk menggerakkan suatu dinamika dalam perkembangan sosial-politik. Sinyalemen seperti ini bersearah dengan berbagai pendapat tentang perubahan paradigma dan fungsi hukum dan administrasi publik, seperti antara lain yang dinyatakan oleh De Sousa Santos, sehubungan dengan transisi-transisi kehidupan dari yang modern ke yang pasca-modern,

²¹ *Op. Cit.*, hal. 28-29.

²² Malcolm Waters, *Modern Sociological Theory* (London: Sage Publishing, 1994), hlm. 5, 7.

²³ Ross Cranston, *Legal Foundations of The Welfare State*, Weidenfeld And Nicholson, 1985, halaman 325.

atau dari yang lokalitas ke yang nasionalitas dan transnasionalitas.²⁴

Konstruksi hukum dan regulasi pelayanan publik diselenggarakan bervariasi sehubungan dengan keragaman kondisi sosial budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penyelenggaraan pelayanan publik. Konstruksi hukum dan regulasi pelayanan publik diselenggarakan dengan pemberian ruang partisipasi kepada warga masyarakat untuk ikut serta menetapkan pengaturan penyelenggaraan 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 partisipatif. Hukum dan regulasi pelayanan publik yang terkonstruksi secara interaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinan direalisasikannya model hukum dan regulasi pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak di masyarakat Indonesia.

Kesimpulan

Berdasarkan pemikiran dan analisa diatas maka dapat disimpulkan perlunya pendekatan konstruksivisme dalam regulasi pelayanan publik dengan suatu aturan 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. Regulasi pelayanan publik yang tanggap pada tuntutan masyarakat 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 regulasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, Kanisius, Jakarta, 1998.
- Blau, Peter M. dan Meyer, Marshall W., *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987.
- Center For Population And Policy Studies, *Public Service Performance, Bureaucratic Corruption in Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 2001.
- Chambliss, William & Seidman, Robert B. *Law, Order and Power*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1971.

²⁴ Boaventura de Sousa Santos, *Toward A New Common Sense: Law, Science And Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge, 1995.

- Cohen, Steven, *Total Quality Management in Government : "a Practical Guide for the Real World"*, San Fransisco : Jossey Bass Inc., 1993.
- Cranston, Ross, *Law in Context, Legal Foundations of The Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1987.
- Dror, Yehezkel, "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Law and Change in Modern America*. Pacific Palisades, Cal: Goodyear Publishing Inc., 1971.
- Dwiyanto, Agus, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan Uniiiversitas Gajah Mada, Jogyakarta, 2003.
- Friedmann, Lawrence M, "Law and Development, A General Model", dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972.
- , *Legal Rules and The Process of Social Changes*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972.
- 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.
- Habermas, Jurgen. *The Theory of Communicative Action, Reason and The Rationalization of Society*, Vol. 1, Beacon Press, Boston, 1984.
- , *Kajian Penerapan Pelayanan Prima di Kabupaten/Kota*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2004.
- , *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Toward Responsive Law, Law and Society in Transitions*, 1978, With New Introduction by Robert A. Kagan, New Brunswick, New Yersey, 2001.
- Rahardjo, Satjipto "Mempertahankan Pikiran Holistik dan watak Hukum Indonesia", dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, Edisi Khusus FH Undip, Semarang 1997.
- , *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dengan Hukum*. Jakarta : Kompas. 2007.
- Santos, Boaventura de Sousa, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, New York: Routledge, 1995.

- Sukarwo, Suparto Wijoyo dkk, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, kerjasama Forum Kajian Ambtenaar Propinsi Jawa Timur dan Airlangga University Press, Surabaya, 2006.
- Suprpto, Maria Farida Indrati *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisisus, Jakarta, 1998.
- Unger, Roberto M., *The Critical Legal Studie Movement*, 1983.
- 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.
- , *Hukum Dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2007.
- Zeithanl, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I, *Delevering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations*, The Free Press, New York, 1990.