

KONSTRUKSI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

OLEH
ENDANG LARASATI

Pelayanan publik yang berkualitas dan pantas, telah menjadi tuntutan masyarakat seiring dengan berkembangnya kesadaran masyarakat yang lebih demokratis. Peran pemerintah sebagai *governor-governed*, dan *regulator-regulated* harus memberikan peluang kepada warga masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara..

Regulasi 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 hukum regulasi (*regulatory laws*) yang lebih memenuhi harapan, suatu *ius constituendum*, yang lebih responsif dan partisipatif. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *konstruktivisme* berdasarkan logika *constructing theory* yang mulai juga dikenal dalam penelitian-penelitian hukum beroptik sosiologik.

Diketahui lewat penelitian disertasi ini bahwa perubahan-perubahan sosial-kultural dan politik telah terjadi di daerah-daerah, yang berdampak pada terjadinya pergeseran yang menuju ke terjadinya berbagai ragam respons. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma di lingkungan ilmu hukum menuju *Responsive Law Paradigm* dan ilmu administrasi publik yang mengarah ke paradigma baru yang disebut *The New Public Service Paradigm*. Dari penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian diperoleh fakta hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dan Standar Pelayanan Publik yang bervariasi sehubungan dengan kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda. Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik diselenggarakan berdasar komitmen bersama penyelenggara dan masyarakat dalam model partisipasi. Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik dikonstruksi oleh masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik dalam forum partisipasi dan pelibatan para pihak.

Berdasarkan pada analisa diatas, disertasi ini menyarankan perlunya mengatur pelayanan publik dengan suatu regulasi yang tanggap pada tuntutan masyarakat daerah. Konstruksi hukum dan standar pelayanan yang disusun secara konstruktif dan lebih responsif, dengan mengundang partisipasi masyarakat, dipandang perlu untuk diproses lebih lanjut, sehingga tidak lagi berwujud penetapan normatif yang sentral, melainkan sudah berupa kontrak pelayanan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Kontrak Pelayanan untuk kepentingan publik seperti itu amat mendesak untuk segera diwacanakan, dan disimpulkan, sehingga dapat dipakai sebagai sumber hukum yang materiil (*materiele rechtsbron*) dalam mengkonstruksi hukum untuk pelayanan publik. Model kontrak pelayanan secara teoretik dan konseptual mencerminkan adanya hukum yang tidak hanya responsif akan tetapi juga progresif dan demokratis.

Tuntutan 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 demokratis memiliki hak untuk dilayani. Tugas dan sekaligus wewenang pemerintah untuk bertindak sebagai regulator dan sekaligus implementator kebijakan. 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*.

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 *belum manageable*. Kondisi ini menggugah penulis 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.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkonstruksi hukum yang ideal (*ius constituendum*) untuk hukum administrasi negara bidang penyelenggaraan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah yang responsif terhadap tuntutan masyarakat sehingga hukum administrasi negara bidang penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilaksanakan sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat, dalam rangka mewujudkan pemenuhan kepentingan publik secara berkeadilan. Secara metodologis paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory* sebagai upaya untuk membentuk undang-undang pengaturan pelayanan publik. Pendekatan fenomenologik akan dilakukan dalam kajian tentang pembentukan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik untuk

menetapkan dan mengatur Standar Pelayanan Publik ini, sehingga penelitian ini akan bersifat kualitatif.

Perubahan yang terjadi di bidang sosial-kultural dan politik berdampak pada terjadinya pergeseran yang akan menuju ke paradigma hukum responsif, yang bisa diduga akan dapat memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak untuk memperoleh pelayanan yang berkeadilan sosial. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik, menuju ke *New Public Service Paradigm* yang lebih partisipatif, berkeadilan, transparan, berkepastian dan terjangkau.

Dari penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian diperoleh fakta yang bervariasi dalam paktek pelaksanaan hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik sehubungan dengan kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda.

Meruntut paradigma *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory*, dan metode pendekatan fenomenologi pada *socio-legal study* yang dilakukan dalam penelitian ini, hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik amat diharapkan agar dapat dibangun berdasarkan materi hukum temuan penelitian yang berdasarkan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat setempat, berstruktur budaya masyarakat setempat, bersifat responsif dan dapat memenuhi tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak bagi masyarakat penggunanya.

Hukum, dalam hal ini hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, dikonsepsikan sebagai sebuah "konstruksi" yang batasan definitifnya terikat pada dimensi dan waktu tatkala subjek-subjek berinteraksi secara komunikatif untuk menghasilkan produk pemikiran yang sama. Artinya, hukum dalam konteks hukum administrasi negara bidang pelayanan publik tidak akan difahami sebagai entitas normatif yang objektif semata, tetapi dipahami sebagai *dependen variable* dari suatu proses sosial politik yang melibatkan sejumlah aktor individu yang berpartisipasi dalam suatu proses.

Dengan demikian, proses konstruksinya, tidak dipahami sekadar teknik konstruksi peraturan peundang-undangan sebagai prosedur standar, tetapi difahami sebagai totalitas proses yang berada dalam keadaan saling berkait dengan variabel

sosial, kultur dan politik. Konstruksi hukum administrasi negara bidang pelayanan publik dipahami sebagai produk politik yang karakternya antara lain ditentukan oleh dinamika sosial yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dan lebih khusus lagi berkenaan dengan hukum yang mengatur pelayanan publik.

Mendasarkan paradigma yang *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory* yang mulai juga dikenal dalam penelitian-penelitian hukum beroptik sosiologik. Pendekatan fenomenologik dilakukan dalam penelitian ini, yang berarti bahwa apa yang terjadi dalam hubungan interaksional antar-aktor di lapangan dalam ruang partisipasi masyarakat akan memperoleh fokus perhatian yang utama.

Oleh karena itu didalam mengkonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, maka konstruksi hukum administrasi negara bidang penyelenggaraan pelayanan publik (*regulatory laws*) harus lebih memenuhi harapan masyarakat. suatu *ius constituendum*, yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuaian dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah.

Diketahui lewat penelitian disertasi ini bahwa perubahan-perubahan sosial-kultural dan politik telah terjadi di daerah-daerah, yang berdampak pada terjadinya pergeseran yang menuju ke terjadinya berbagai ragam respons, yang kian memperlihatkan sifatnya yang responsif. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma di lingkungan ilmu hukum administrasi negara menuju *Responsive Law Paradigm* dan ilmu administrasi publik yang mengarah ke paradigma baru yang disebut *The New Public Service Paradigm*, yang mensyaratkan terpenuhinya kriteria partisipasi, keadilan sosial, transparansi, kepastian dan keterjangkauan bagi dan oleh masyarakat yang berhak atas pelayanan publik.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mencoba menjawab kebutuhan akan suatu teori hukum yang mampu memperkuat nilai hukum dan menunjukkan alternatif-alternatif bagi pemaksaan dan penekanan, memenuhi tuntutan-tuntutan serta ketutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial. Teori Nonet & Selznick mengembangkan hukum yang responsif bertujuan untuk memberikan teori tentang pemenuhan kebutuhan-kebutuhan demikian tersebut.

Nonet & Selznick mengembangkan teori ini dengan menyajikan tiga tipe hukum dalam masyarakat. Ketiga tipe hukum tersebut adalah (1) hukum represif, yaitu hukum sebagai abdi kekuasaan represif, (2) hukum otonom, yaitu hukum sebagai intitusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi serta untuk melindungi integritasnya sendiri, dan (3) hukum responsif, yaitu hukum sebagai fasilitator dari responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial.

Berseiring dengan pergeseran ilmu hukum di atas pada dimensi yang lain terjadi pegeseran paradigma administrasi negara, dari *Traditional public administration* menuju *New public administration.*, Pada *Traditional Public Administrations* orientasi administrasi negara, lebih ditekankan kepada *Control, Order, Prediction.*, yang sangat terikat kepada *political authority, tightening control, to be given and following the instruction.* Pada *New Public Management*, administrasi negara diarahkan kepada *alignment creativity and empowering.*

Pergeseran juga terjadi pada operasionalisasi Administrasi negara oleh pemerintah, untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi menjalankan pemerintahan sehari-hari. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi negara oleh pemerintah saat ini telah megalami satu proses pergeseran, yaitu dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara terjadi pergeseran titik tekan dari *Administration of public* di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi Negara/Pemerintahan yang bertugas dalam *Public Service*, ke *administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat.* Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving force.* Pendapat tersebut menegaskan adanya fenomena perubahan besar, dari peran tunggal negara sebagai penyelenggara pemerintahan, bergeser menjadi fasilitator saja.

Untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management*, dan beralih ke paradigma *New Public Service*, administrasi publik harus (a) Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*); (b) Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*), (c)

Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*), (d) Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*), (d) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*), (e) Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*), (f) Menghargai orang bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*)

Paradigma baru pelayanan publik (*New Public Services Paradigm*) lebih diarahkan pada "*democracy, pride and citizen*". Lebih lanjut dikatakan bahwa "*Public servants do not delever customer service, they delever democracy*". Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara 1945 merupakan landasan dasar filosofis bagi pengaturan 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.

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada paraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya. Teori hierarki norma hukum Hans Kelsen mengemukakan 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*).

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma di Indonesia adalah Pancasila yang terdiri dari lima sila. Pancasila merupakan norma tertinggi yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, Norma hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik bersumber dari norma ini, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*

Dari penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian diperoleh fakta bahwa hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang tertuang dalam Standar Pelayanan Publik diselenggarakan bervariasi sehubungan dengan kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda. Hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik (*regulatory laws*) di Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Gianyar, yang tertuang dalam standart pelayanan yang mencakup penetapan prosedur pelayanan, penetapan waktu pelayanan, penetapan biaya pelayanan dan penetapan mekanisme pengaduan, penetapan fasilitas pelayanan (pelayanan khusus) dan segi-segi lain dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan dengan melibatkan para pihak (Lembaga Swadaya Masyarakat, Assosiasi Sukarela, Tokoh Masyarakat, Pemuka Agama, Elite Cendekia, Organisasi Profesi) dalam ruang partisipasi masyarakat.

Pemberian ruang partisipasi masyarakat dalam mengkonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik seperti diatas, dimaksudkan untuk mengakomodasi tuntutan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat. Pengakomodasian kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam konstruksi hukum administasi negara bidang pelayanan publik seperti tersebut diatas, diharapkan akan terbangun komitmen bersama dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik dalam masyarakat. Komitmen bersama dapat dibina dengan mengesampingkan kepentingan dan ego instansi-instansi kedinasan dalam masyarakat. Pengaturan hukum administrasi negara yang penyelenggaraan pelayanan publik yang dibangun dengan komitmen bersama akan menghasilkan kebijakan dan aturan yang mencerminkan moralitas kerja-sama. Perilaku penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat pengguna pelayanan publik akan tunduk pada prinsip-prinsip dan kebijakan yang telah disepakati.

Sementara itu, mekanisme merekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik pun dapat diharapkan kalau akan berjalan dalam suatu situasi saling kontrol antara para penyelenggara dan warga masyarakat pengguna jasa pelayanan publik. Melalui mekanisme ini akan tercipta pelayanan yang berkeadilan serta meningkatkan posisi warga, tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja tetapi juga sebagai pihak yang akan lebih berposisi tawar (*bargain*) yang lebih baik untuk mendapatkan jasa pelayanan yang lebih baik. Tanggung jawab bersama yang dikembangkan melalui ruang partisipasi masyarakat dengan model pelibatan para pihak tersebut di atas juga dapat diharapkan akan merangsang penyelenggara pelayanan publik untuk mengembangkan dan memperluas kompetensi aparaturnya agar senantiasa dapat melaksanakan tugas pelayanan dengan lebih baik. Model penyediaan ruang partisipasi masyarakat dalam merekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan mampu memberi pembelajaran kepada masyarakat untuk lebih bertanggung-jawab dalam proses demokrasi yang sedang berjalan. Model partisipasi dalam rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan tanggung-jawab bersama, para pihak diharapkan senantiasa mengembangkan pencarian alternatif secara positif berkait sistem pengaturan, sistem penyelenggaraan, dan kewajiban berswasembada untuk tidak bergantung kepada pihak luar. Pemberian insentif kepada penyelenggara dan pengguna pelayanan dapat dikembangkan melalui forum pelibatan para pihak dalam ruang partisipasi masyarakat.

Rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang melibatkan para pihak dengan tujuan terbinanya komitmen bersama dalam ruang partisipasi masyarakat, ialah antara penyelenggara pelayanan dan warga masyarakat, akan mengantar para pihak ke dalam proses rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih responsif. Sebuah regulasi yang dapat memenuhi tuntutan agar aturan hukum terkonstruksi sebagai produk proses yang lebih responsif pada kebutuhan sosial yang terasa mendesak, dan bersamaan dengan itu juga tetap mempertahankan konstruksi-konstruksi normatif hasil proses institusional para politisi di badan-badan legislatif.

Rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang demikian itu akan sesuai dengan perkembangan paradigma dalam ilmu hukum, dari yang normatif-positivistik ke yang progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada *stake-holders* untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu *rational construct in concreto*. Rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik dengan membukakan ruang guna menyertakan partisipasi masyarakat seperti tersebut merupakan dasar-dasar penerapan apa yang disebut *New Public Service Paradigm*.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemikiran teoretisasinya, disertasi ini menyarankan perlunya merekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur 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. Peraturan Daerah yang menetapkan Standar 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.

Standar Pelayanan Publik yang dikonstruksi lewat proses yang secara responsif melibatkan partisipasi masyarakat lokal, yang pada hakikatnya merupakan kontak pelayanan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat, akan lebih mampu mengatasi berbagai masalah resistensi di daerah daripada aturan-aturan serupa yang ditetapkan secara sentral, yang oleh sebab itu juga perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh oleh para pejabat yang berwenang. Kontrak Pelayanan untuk kepentingan publik seperti itu amat mendesak untuk segera diwacanakan dan dengan demikian dapat dipakai sebagai sumber hukum yang materiil (*materiele rechtsbron*) untuk pembentukan Undang Undang Pelayanan Publik. Kerangka yang disebutkan di atas didasarkan pada pertimbangan teoritis yang dibangun berdasarkan data penelitian. Model kontrak pelayanan dalam maklumat pelayanan mencerminkan konsep hukum yang

responsif dan demokratis dengan model partisipatif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sesuai dengan nilai dan budaya masyarakat.