

Reformasi Birokrasi dan Pemenuhan Hak Warga dalam Mengakses Pelayanan Publik melalui Mal Pelayanan Publik

Ade Harsa Suryanegara

Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
Email: adeharsa@gmail.com

Abstrak

Berbagai pelayanan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dan memberikan kemudahan bagi masyarakat. Di era reformasi, melalui kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yaitu merumuskan kebijakan berupa Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Tulisan ini membahas mengenai upaya pemerintah dalam meningkatkan reformasi birokrasi melalui penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Masalah perizinan sendiri pada saat ini prosesnya masih berbelit-belit sehingga menyusahkan masyarakat untuk mengakses layanan publik. Sehingga masyarakat enggan berurusan dengan masalah administrasi. Dengan adanya Mal Pelayanan publik yang diselenggarakan satu pintu secara terintegrasi untuk melayani berbagai pelayanan administrasi, maka pelayanan perizinan dapat terselenggara secara prima, efektif dan efisien.

Kata Kunci: *Mal Pelayanan Publik, reformasi birokrasi.*

Abstract

Various services are organized to meet the needs and provide convenience for the community. In the reform era, through the ministry of Administrative Reform and Bureaucratic Reform, one of the efforts to improve the quality of public services is to formulate policies in the form of Public Service Mall. This paper discusses the government's efforts to improve bureaucratic reform through the implementation of Public Service Malls. The issue of licensing is a complicated process that makes it difficult for the public to access public services. Hence, people are reluctant to deal with administrative issues. With an integrated Public Service Mall one door to serve a variety of administrative services, licensing services can be provided in a prime, effective and efficient manner.

Keywords: *Mal Pelayanan Publik, bureaucratic reform*

Sejarah Artikel

Diterima: 09 Juli 2019;
Direview: 10 September 2019;
Diterima: 19 November 2019;
Diterbitkan: 12 Desember 2019;
Sitasi: V.2.2 volksgeist 2019.

Pendahuluan

Mal Pelayanan Publik merupakan upaya pemerintah dalam hal peningkatan kualitas sistem birokrasi di Indonesia. Melalui keputusan menteri pendayagunaan aparatur Negara dan Reformasi birokrasi Republik Indonesia nomor 11 tahun 2018 tentang penyelenggaraan mal pelayanan publik memutuskan bahwa mal pelayanan

publik ditujukan untuk memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan dan meningkatkan daya saing global dalam memberikan kemudahan berusaha di Indonesia.

Mal Pelayanan Publik merupakan upaya pemerintah dalam hal peningkatan kualitas sistem birokrasi di Indonesia. Melalui keputusan menteri pendayagunaan aparatur Negara dan reformasi birokrasi republik Indonesia nomor 23 tahun 2017 tentang penyelenggaraan mal pelayanan publik memutuskan bahwa mal pelayanan publik ditujukan untuk memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan dan meningkatkan daya saing global dalam memberikan kemudahan berusaha di Indonesia.

Melalui keputusan MENPAN-RB telah meresmikan mal pelayanan publik yang menandakan bahwa adanya keseriusan Pemerintah dalam membangun daerah-daerah dalam hal pelayanan yang paling penting yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat agar efektivitas kebutuhan publik dapat dilakukan dalam satu lokasi. Dengan adanya mal pelayanan publik ini diharapkan kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan terpenuhi dengan baik.

Seperti halnya Tugas Pemerintah yang berkenaan dengan layanan umum yaitu menyediakan pelayanan untuk masyarakat, memudahkan masyarakat mengakses layanan, memberikan izin masyarakat, membina serta membimbing masyarakat, mengawasi dan mengatur masyarakat, mengayomi dan melindungi masyarakat. Pelayanan umum yang baik adalah bentuk pelayanan oleh birokrasi yang mampu

memberikan kepuasan kepada masyarakat. Adapun fungsi utama Pemerintah Daerah sesuai dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 yaitu sebagai promotor pembangunan, selanjutnya sesuai dengan UU Nomor 22/1999 maupun UU Nomor 32/2004 telah berubah menjadi konsep “pelayan masyarakat”.¹

Dalam kurun waktu sejak diresmikannya mal pelayanan publik sampai saat ini masih banyak kebijakan yang telah dibuat yang semestinya kebijakan tersebut memudahkan pelayanan kepada masyarakat namun pada kenyataan empiriknya menunjukkan bahwa efisiensi dan efektivitas birokrasi pemerintah belum dapat diwujudkan secara utuh. Hal ini dapat dilihat kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik, pelaksanaan pembangunan berlangsung demikian lamban atau mengalami banyak kegagalan, karena para birokrat dan lembaga usaha swasta ataupun masyarakat sendiri dapat dikatakan masih terjangkiti *inefisiensi*, yang seharusnya mereka memperoleh kebebasan untuk menyembuhkan penyakit tersebut dengan menyesuaikan diri dengan tata nilai baru administrasi publik yaitu pelayanan yang efisien kepada pelanggan. Masyarakat semakin kebingungan dan tidak tahu fungsi sebenarnya mal pelayanan publik, contohnya saja dalam aspek durasi pelayanan penguasaan administrasi surat perpanjangan kendaraan bermotor yang belum ada sehingga kurang efisien dan tidak efektif serta dapat menimbulkan kerugian bagi

¹ Putri Robiatul Adawiyah, “INOVASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI MALL PELAYANAN PUBLIK KABUPATEN BANYUWANGI,” *Politico* 18, no. 2 (September 2018): 267, <http://jurnal.unmuhjember.ac.id/index.php/POLITICO/article/view/1659>.

masyarakat yang sedang melakukan pelayanan tersebut.

Sementara penyedia layanan yang memiliki kompetensi rendah yang dalam proses pelayanan, bersikap kurang santun atau ramah, tidak sopan, bahkan tidak jelas dalam berbicara. Maka dari itu, Perlu adanya perhatian khusus terkait dengan kompetensi dari para penyedia layanan yang melayani administrasi apakah sesuai dengan SOP ataukah tidak. Hal ini perlu adanya kajian ulang terkait dengan kebijakan-kebijakan yang ada, karena para penyedia layanan merupakan penentu salah satu faktor penyebab baik buruknya birokrasi dalam mal pelayanan publik.

Kehadiran Mal Pelayanan Publik, juga tidak mendegradasi generasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), justru ini keistimewaannya MPP dapat memayungi PTSP tanpa pula mematikan pelayanan yang sudah ada sebelumnya. Sebab PTSP di daerah sebenarnya sudah berjalan baik (melalui kerangka 7 regulasi PP nomor 18/2016 tentang perangkat daerah).

Namun, ada kendala yang perlu disempurnakan, antara lain sebagian besar perizinan bergantung pada dinas teknisnya sehingga terjadi kelambatan proses, beberapa pemda belum mengikat perizinan dengan sertifikasi ISO sehingga ada celah tidak terkontrol dan tidak transparan sehingga menjadi temuan lembaga pengawasan.²

Fenomena yang jauh lebih penting untuk diperhatikan adalah bahwa birokrasi sebenarnya diciptakan untuk pendisiplinan dan pengendalian karena birokrasi tidak muncul semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern.

Untuk itu, apakah dengan adanya Mal pelayanan publik ini pelayanan birokrasi merupakan solusi terbaik?

Pelayanan Publik dan Tuntutan Reformasi Birokrasi

Adanya mal pelayanan publik merupakan bukti bahwa pemerintah telah melakukan pembaharuan kebijakan dalam melakukan pelayanan publik artinya pemerintah ingin meningkatkan kualitas pelayanan publik agar memudahkan, lebih terjangkau, tercipta keamanan dan kenyamanan oleh masyarakat.

Menurut Kristiadi sebagaimana dikutip oleh Harbani mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi disektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas dangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimkasudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikandalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah.³

Birokrasi pemerintahan dewasa ini, dimana para pejabat memainkan fungsi dan peran dengan menggunakan kekuasaan yaitu: jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan objek pemerintahan masa kini. Di dalam dunia pemerintahan modern, birokrasi biasanya memainkan peranan yang sangat penting,

² "Membangkitkan Efisiensi dan Produktivitas dengan Mal Pelayanan Publik," *Redaksi Kompas*, 3 Januari 2019.

³ Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi* (Bandung: Alfabeta, 2013), 2021.

bahkan birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah.

Di Negara-negara yang sedang membangun, peranan birokrasi dijalankan pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain diluar “*policy implementation*” seperti menjaadi artikulator dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang “*public issue and political events*” sehingga dapat mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah dalam menjalankan sosialisasi politik, stabilisator politik, pengendali pembangunan, pelayanan publik dan sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa selain peran tradisional sebagai pelaksana kebijakan, birokrasi juga memainkan peranan politik.⁴

Abas menyebutkan bahwa di negara demokrasi modern kewajiban utama pemerintah adalah melayani kepentingan masyarakat, melindungi hak dan kewajiban warga negara, serta memberdayakan masyarakat. Hal ini berarti bahwa aktivitas pemerintah sangat ditentukan oleh substansi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.⁵

Menurut Peter (2004) bahwa berdasarkan pada pengalaman dia dalam pembelajaran dan praktik kebijakan publik selama dua belas tahun terakhir di negara asal dia dan beberapa negara tetangga di Asia Tenggara. Peter mengetahui bahwa sebenarnya benar dan terjadi; tetapi belum pernah terealisasi sampai praktik mengarahkan bangsa ke krisis yang parah. Kebijakan publik hanya berbalik sebagai kebijakan individu. Keyakinan akan kebaikan digantikan oleh keyakinan dan kepentingan pribadi atau kelompok. Kebijakan publik

tidak menunjukkan kepentingan publik. Oleh karena itu, di beberapa negara berkembang miskin, karena kebijakan publiknya tidak menunjukkan kebaikan.

Dalam perspektif optik publik, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Peran negara dalam pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang dijalankan oleh kekuatan politik yang berkuasa. Sedangkan dari perspektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.

Pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 67 tahun 2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan mupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedang UU Pelayanan Publik mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik dari sisi hukum diletakan pada jaminan konstitusi, yaitu UUD Negara RI tahun 1945 sebagai hukum dasar. Sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 28D ayat (1) yang berbunyi:

“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” dan

⁴ Pasolong, 9.

⁵ Lihat dalam Abas, *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal* (Depok: Alta Utama, 2017).

ayat (3) yang sama dalam pemerintahan”. Sehingga dalam perspektif perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam pemerintahan dan pelayanan public (Lihat juga Pasal 28 I ayat 4 dan 5, pasal 28 H, Pasal 34 ayat 2 dan 3).⁶

Kegiatan pelayanan publik untuk memenuhi hak warga negara dan penduduk tersebut diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Secara garis besar Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, mengatur Pelayanan publik dari dimensi:

1. Pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Asas, tujuan dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;
3. Pembinaan dan penataan pelayanan publik;
4. Hak, kewajiban dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. Aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya pelayanan, pengelolaan pengaduan, penilaian kerja
6. Peran serta masyarakat;
7. Penyelesaian pengaduan dalam penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan;
8. Sanksi.⁷

Peraturan perundang-undangan yang menjamin fungsi pelayanan dilakukan oleh aparat. Ketentuan tersebut antara lain

terdapat dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana diubah dengan Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian yang mewajibkan pegawai negeri sipil memberikan pelayanan. Sementara bagi anggota Kepolisian diatur dalam UU Kepolisian dan bagi anggota Tentara Nasional Indonesia diatur dalam UU TNI.

Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan salah satu tonggak pendistribusian pelayanan publik kepada pemerintah daerah. Ketentuan ini mengandung arti pemerintah daerah telah memperoleh pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, sehingga berkewajiban melaksanakan pelayanan yang selama ini dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan sebagaimana telah diatur dalam beberapa ketentuan dari instansi pemerintah.

Secara keseluruhan produk peraturan perundang-undangan tersebut mengatur fungsi, tugas dan wewenang serta tanggung jawab setiap instansi pemerintah. Secara eksplisit tugas tersebut adalah memberikan pelayanan, yang berada dalam tataran pemerintah dengan segala hak, kewajiban, dari wewenang, dan di sisi lain memberikan kewajiban kepada publik sebagai penerima pelayanan. Sekaligus memberikan sanksi kepada publik yang melanggar ketentuan undang-undang. Sanksi tersebut meliputi sanksi administrasi pencabutan izin, sanksi denda uang, dan sanksi pidana penjara.⁸

Dalam hukum administrasi negara dikenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara

⁶ Sirajuddin, Didik Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi* (Malang: Setara Press, 2011), 18.

⁷ Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, 19.

⁸ Lebih lanjut baca Sirajuddin, Didik Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi* (Malang: Setara Press, 2011).

yang baik (*general principle of good administration*). Kemunculan prinsip-prinsip ini tidak bisa dilepaskan dari keberadaan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan, selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*freiss ermesssen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Lenvine dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yaitu: *pertama*, responsivitas adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; *kedua*, responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan; *ketiga*, akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.⁹

Ada dua tugas utama pemerintah, yaitu mengembangkan kebijakan publik yang sangat bagus dan menyelesaikan layanan publik. Pemerintah adalah salah satu-satunya institusi yang secara politik, legal dan strategis mempunyai mandat untuk membuat keputusan menyangkut kebijakan publik. Meskipun ada beberapa fase kebijakan publik yang lain, seperti analisis kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan yang dapat diadakan kontrak tambahan ke wilayah swasta

(bisnis), universitas, dan organisasi non pemerintah. Akan tetapi, proses pembuatan keputusan kebijakan publik tidak hanya tentang kerahasiaan, tetapi juga tentang seberapa akuntabel pemerintah.¹⁰

Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan amanah. Tata pemerintahan yang baik (*good government*) itu diwujudkan dengan lahirnya tata pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan dan berwibawa. Tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa lokus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada dipemerintah saja, melainkan beralih terpusat pada rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara kohesif, selaras, kongruen dan sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan segala penyimpangan termasuk korupsi, kolusi, dan nepotisme berikut tidak ditegakannya hukum secara konsekuen.¹¹

Setiap bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang tidak memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang banyak. Karena itu betapa penting pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari

⁹ Manan Bagir, 40.

¹⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Negara-negara Berkembang* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 141.

¹¹ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018), 19.

segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat atau menindas.¹²

Untuk Negara berkembang seperti Indonesia, kebijakan publik sebaiknya tidak gagal dalam perumusannya atau pembuatan keputusannya, karena akan memperlemah kredibilitas pembuat kebijakan, pemerintah yang berkuasa. Namun, perumusan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari implementasi kebijakan; oleh karenanya perumusan kebijakan di Negara-negara berkembang dianggap gagal jika:

1. Kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi kebijakan tidak mampu untuk diimplementasikan. Hal ini dinamakan sebagai kegagalan manajemen, karena kebijakan kemudian *under-manage* atau tidak mampu di-manage.
2. Kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi implementasinya mahal. Hal ini dinamakan *kegagalan administratif*.
3. Kebijakan berhasil dirumuskan dan implementasinya juga berhasil, tetapi hasilnya tidak seperti yang didesain. Kegagalan ini dinamakan *kegagalan desain*.
4. Kebijakan berhasil dirumuskan, implementasinya sama berhasilnya seperti desain, tetapi tidak cocok dengan kearifan kebijakam dari hasil yang diharapkan. Kegagalan ini dinamakan *kegagalan teori*
5. Kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi implementasinya diambil alih oleh kepentingan politik lain atau administrasi lain, sehingga menciptakan hasil yang berbeda total. Kegagalan ini dinamakan *kegagalan yang keluar rel*.

Evaluasi kebijakan adalah tindakan pasca implementasi kebijakan. Maka, disarankan untuk dikontrol selain dimonitor dan dievaluasi karena kekacauan politik, ketidakkonsistenan administrasi, dan tantangan terhadap bidang dan integritas pelaku kebijakan cenderung membuat kebijakan menjadi kebijakan yang keluar rel. oleh karenanya perlu adanya kontrol kebijakan. kontrol kebijakan terdiri dari tiga dimensi:

1. Monitoring kebijakan. monitoring adalah mengamati, menyuper visi, dan lebih memperhatikan jenis serta tingkat penilaian tertentu untuk mengawasi bahwa implementasi sesuai dengan kebijakan yang dirumuskan.
2. Evaluasi kebijakan adalah menyangkut penilaian kinerja bagi tujuan yang dimaksud atau direncanakan setelah diimplementasikan sepenuhnya. evaluasi yang dilakukan mempunyai tiga arti: ketepatan waktu, penyelesaian, ketepatan waktu dan penyelesaian
3. Penghargaan (hukuman) kebijakan adalah untuk memberikan penghargaan dan hukuman tentang kinerja kebijakan atau kegagalan sebagai akibat dari evaluasi kebijakan.¹³

Sementara itu, seorang yang dipekerjaan oleh sebuah institusi publik, salah satunya Pegawai Negeri Sipil (PNS). Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia. Pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya). Sedangkan Negeri berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintahan

¹² Manan Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001), 147.

¹³ Thoha, 253–57.

negara.¹⁴ Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang kepegawaian, khususnya pada pasal 1 angka 1 menyatakan:

Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahitugass negara lainnya dan digaji Berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dalam sektor pelayanan publik berbagai hasil kajian menemukan paling tidak ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam menyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukan peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang di pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan acapkali mengecewakan publik.

Adapun penyebabnya seperti munculnya berbagai bentuk perilaku korup, kurang adanya keterbukaan dari penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun daerah. Sehingga masyarakat seringkali acuh tak acuh terhadap implementasi program yang dicanangkan pemerintah dan enggan berpartisipasi dalam pembangunan.

Salah satu alternatif solusi yang kemudian diambil untuk menekan angka korupsi adalah dengan mewujudkan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dilakukan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. Pasal UU KIP sebagai berikut:

1. Menjamin hak warga nrgara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan pubik;
3. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengabilan kebijakan dan pengelolaan badan publik yang baik;
4. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
6. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan/atau
7. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), berbagai produk hukum setingkat undang-undang sudah mengatur secara sporadis perihal kebebasan

¹⁴ W.J.S Poerwadarmita,. Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), 478

memperoleh informasi. Peraturan tersebut antara lain:

Pertama, pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Tata Ruang menyebutkan, “Setiap orang berhak untuk a. mengetahui rencana tata ruang”, *kedua*, pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup menyatakan “Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan hidup.”¹⁵

Ketiga, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Pasal 3 Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi Asas keterbukaan. Pasal 5, Setiap Penyelenggara negara berkewajiban untuk: Ayat (3) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat; Ayat (4) Melaporkan dan mengumunkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat. Pasal 9, Ayat (1) peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 diwujudkan dalam bentuk (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.

Keempat, Pasal 41 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Ayat (1) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diwujudkan dalam bentuk: (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi; (b) hak untuk memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (c) hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum

yang menangani tindak pidana korupsi; (d) hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Kelima, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 14 Ayat (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya; Ayat (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Pasal 90 Ayat (1) setiap orang dan atau kelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada komnas HAM.

Keenam, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. Pasal 20 ayat (1) “penyelenggaraan pemerintah berpedoman pada atas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: d. asas keterbukaan”. Pasal 139 ayat (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.”

Ketujuh, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi: keterbukaan. Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai

¹⁵ Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, 78–111.

kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan berbagai peraturan perundang-undangan yang lain yang tidak mungkin disebutkan satu persatu.

Momentum keterbukaan informasi publik menjadi semakin nyata dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. UU KIP secara komprehensif mengatur kewajiban badan/pejabat publik untuk memberikan akses informasi, dokumen, dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarnya.¹⁶

Paradigma birokrasi (administrasi negara) sebagai *center for public service* harus diikuti dengan deregulasi berbagai aturan, sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan efektif dan efisien. Tidak cukup hanya dengan itu, aparatur pemerintah juga harus mengubah paradigma dari penguasa birokrat menjadi pelayan masyarakat dengan memberikan pelayanan yang baik, memiliki perhatian yang humanis terhadap masyarakat sebagai *client-nya*, memberikan pelayanan yang efisien, tepat waktu serta dengan biaya murah sehingga mereka mendapat legitimasi dari masyarakat. Inilah berbagai persyaratan utama untuk mewujudkan cita *good governance* dalam konteks memperbesar partisipasi masyarakat. Karena tidak mungkin sebuah bangsa akan maju dengan cepat, tanpa partisipasi penuh dari warganya.¹⁷

Partisipasi mempunyai makna penting terutama pada fungsinya. Fungsi pertama adalah sebagai saran pembelajaran sukarela kepada masyarakat tentang berbagai masalah publik kemasyarakatan. Fungsi lain dari partisipasi adalah sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

Selain itu, urgensi partisipasi dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi peraturan perundang-undangan.

Arti Penting Mal Pelayanan Publik dalam Pemenuhan Hak atas Pelayanan

Dalam konteks pelayanan publik, maka dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama bagi pemerintah daerah akan memperoleh beberapa keuntungan diantaranya:

1. Pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik;
2. Dapat mengembangkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

¹⁶ Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, 112.

¹⁷ Dede Rosyada, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Kerjasama ICCE UIN Jakarta dan Prenada Media, 2003), 179–83.

3. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, dan banyak lagi manfaat lain yang bias dipetik yang akan berujung pada upaya mewujudkan *good governance*.

Selama ini respon publik belum mendapat perhatian dari penyelenggara pelayanan publik. Belum ada saluran yang mudah bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atas pelayanan publik yang diterimanya. Belum ada mekanisme yang transparan dalam pengelolaan respons publik tersebut. Juga belum nampak ada peluang agar respon publik dapat mempengaruhi pembuatan keputusan dalam pelayanan publik.¹⁸

Masyarakat yang tidak puas atas pelayanan publik yang diterimanya tetapi tidak berdaya untuk mencari alternatif pelayanan publik yang lain biasanya akan diam saja atau akan melakukan pengajuan keluhan. Pengajuan keluhan itu sering sering diwujudkan dalam bentuk protes sporadis, misalnya demonstrasi menggugat institusi pelayanan publik, melalui surat pembaca media massa, dan protes publik dalam berbagai event. Pengajuan keluhan dengan cara seperti ini kadang-kadang mampu memperkuat posisi masyarakat dalam negosiasi dengan institusi penyelenggara pelayanan publik. Kadang-kadang berhasil dicapai kesepakatan-kesepakatan positif untuk perbaikan sistem pelayanan publik. Tetapi lebih sering negosiasi itu hasilnya nihil.¹⁹

Mekanisme pengelolaan keluhan adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik untuk memfasilitasi, mengakomodasi dan mengelola keluhan masyarakat atas pelayanan publik yang diterimanya. Mekanisme komplain merupakan suatu sistem, lebih dari sekedar saluran atau prosedur pengajuan, perangkat organisasi, mekanisme transparansi pengelolaan komplain, media partisipasi konsumen dan perangkat pemberdayaan masyarakat.

Penyelenggara pelayanan publik selama ini baru sekedar menyediakan saluran pengajuan keluhan atau pengaduan. Keluhan atau pengaduan biasanya ditangani oleh satu bagian khusus yang menangani pengaduan pada suatu institusi. Bagian pengaduan bertugas menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut pada bagian teknis lainnya untuk mendapatkan respons atau penyelesaian. Sifat pengaduan yang diperkenankan biasanya adalah pengaduan teknis seperti keluhan atas kualitas pelayanan publik yang diterimanya.²⁰

Penanganan keluhan yang tersedia umumnya masih belum mampu mendukung terjadinya pengajuan keluhan yang efektif, mudah dan murah dari konsumen pelayanan publik. Oleh karena itu, dukungan hukum diperlukan agar mekanisme komplain berjalan efektif dan terjangkau oleh seluruh lapisan pelayanan publik. Dukungan hukum yang dibutuhkan adalah keberadaan aturan yang secara jelas memberikan hak kepada masyarakat penerima layanan untuk pengajuan keluhan. Dalam kaitan inilah UUPP memberikan jaminan sebagai berikut:

Pasal 40

¹⁸ Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, 177–95.

¹⁹ Lebih lanjut baca dalam Forum Kajian Ambtenaar Provinsi Jawa Timur, *Pelayanan Publik*

dari Dominasi ke Partisipasi (Surabaya: Airlangga university press, 2016).

²⁰ Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, 196.

- (1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggara pelayanan publik kepada Penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota.
- (2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakuka terhadap:
 - a. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan / atau melanggar larangan;
 - b. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Standar pelayanan publik (SPP) merupakan standar pelayanan yang wajib disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Adanya SPP akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh warga masyarakat dari pemerintah.

Dengan kata lain, SPP merupakan tolak ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat seperti: kesehatan, pendidikan, air minum, perumahan dan lain-lain. Disamping SPP untuk kewenangan wajib, daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar kinerja untuk kewenangan daerah yang lain.²¹

Dengan SPP terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian, terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Harus dibedakan antara pemahaman tentang SPP dan persya-

ran teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan faktor pendukung untuk mencapai SPP.

Standar pelayanan publik bagi daerah mempunyai beberapa arti penting antara lain: *pertama*, SPP dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik. *Kedua*, SPP dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. *Ketiga*, adanya SPP akan memperjelas tugas pokok pemerintah dan akan merangsang terjadinya *checks and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga DPRD. *Keempat*, adanya SPP akan dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut.²²

Kriteria kualitas pelayanan yang digunakan untuk melakukan penilaian kualitas pelayanan publik dengan mengacu pada Kepmen PAN Nomor 81 Tahun 1993 adalah sebagai berikut:

Kriteria Kualitatif

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang menerima pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, yaitu mencakup: (a) prosedur atau tata cara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif. (c) Unit kerja

²¹ Sinyo H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan, 2003), 168.

²² Sirajuddin, Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, 222.

dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) Rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, (e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3. Keamanan, yaitu bahwa proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan, yaitu prosedur atau tata cara, persyaratan, satuan kerja pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib ditransformasikan secara terbuka agar mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, yaitu bahwa (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan, (b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran, (b) Kondisi atau kemampuan masyarakat untuk membayar, (c)

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Keadilan, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Kriteria Kuantitatif

1. Jumlah masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun) serta perkembangan pelayanan dari waktu ke waktu, apakah menunjukkan peningkatan atau tidak.
2. Lamanya waktu pemberian pelayanan.
3. Rasio antara jumlah pegawai yang ada dengan jumlah masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan tingkat produktivitas kerja.
4. Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelaksanaan.
5. Frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui media massa maupun melalui kotak saran yang disediakan.
6. Penilaian fisik, seperti kebersihan dan kesejukan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan publik.²³

Dengan landasan pengabdian yang total dan sepenuh hati, pikiran dan tenaga untuk publik yang wajib dilayani, ada yang

²³ Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*, 217–18.

mengatakan reformasi birokrasi secara umum *reforming on being reformed*; perjuangan untuk menegakan hukum dan konstitusi; *a change for better in morals, habits, methods*; langkah-langkah pembauran sektor publik (*public sector reform*) dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*); wahana untuk mewujudkan masyarakat madani (modern, demokratis dan muktikultural); perbaikan atau pembentukan sesuatu yang baaru; penyempurnaan tiada henti, dan lain-lain.²⁴

Dilaksanakannya reformasi birokrasi mengandung maksud agar birokrasi pemerintah selalu berlangsung baik, sesuai dengan kebaikan prinsip-prinsip manajemen modern yang semakin baik dalam melayani masyarakat yang memang merupakan subjek utama untuk dilayani oleh birokrat profesional karir (PNS) yang merupakan subjek kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan (*outward looking*). Untuk itu pada saat bersamaan, *public bureaucracy / public governance* terus menerus mengadakan perbaikan-perbaikan dalam proses reorientasi internal sebagai *inward looking*-nya.²⁵ Hal inilah termasuk yang disebut lompatan peningkatan kualitas dan keenyamanan aparaturnegara.

Memang reformasi birokrasi mengandung maksud adanya proses atau rangkaian kegiatan dan tindakan yang sungguh-sungguh rasional dan realistis sehingga ada konsep dan sistim yang jelas, berlangsung terus menerus secara

berkelanjutan dalam 6 (enam) pekerjaan, meliputi: evaluasi, penataan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan, pembaharuan. Objeknya adalah pada semua sektor penyelenggara negara bidaang pemerintahan. Proses reformasi birokrasi dilaksanakan secara sungguh-sungguh Berdasarkan azas dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, paling tidak pada 4 (empat) sasaran, yaitu menyangkut sistem, kebijakan, peraturan perundangan-undangan dan akhlaq moral.

Reformasi birokrasi nasional secara ringkas adalah penataan ulang secara bertahap dan sistematis dengan *correct* dan *perfect* atas fungsi utama pemerintah demi kelancaran pendayagunaan aparatur negara yang kualitasnya semakin meningkat dan kenyal, meliputi institusi yang efisien, tata laksana yang transparan, diisi SDM yang profesional, mempunyai akuntabilitas tinggi kepada masyarakat serta menghasilkan pelayanan publik yang prima.

Reformasi birokrasi merupakan upaya yang sangat strategis, karena birokrasi pemerintah adalah tulang punggung eksistensi dan kejayaan bangsa. Reformasi birokrasi harus berhasil, bersifat segera dan berlangsung tajam, namun tentunya ada tenggangnya, ada antaranya, agar segala rencana yang telah mmatang dapat berproses mulus tahap demi tahap (*gradual*).

Keberhasilan reformasi birokrasi berdampak positif pada semakin meluas dan melebarnya kelancaran komponen pelaku dalam berbagai aspek pembangunan bangsa diseluruh pelosok tanah air. Demi kepastian dan keyakinan bersama, maka reformasi birokrasi yang dilakukan harus benar-benar atass kehendak bersama, sehingga tidak ada satu warga negara pun yang secara laten maupun termanifestasikan menentang.

²⁴ Feisal Tamim, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara* (Bandung: Mizan Media Utama, 2004), 74.

²⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi pembangunan* (Jakarta: LP3ES, 2000), 26.

Semua dilangsungkan semata-mata demi kepentingan yang jauh lebih besar.

Kebijakan pemerintah diarahkan pada perwujudan pelayanan prima, dalam arti pelayanan yang cepat, tepat, transparan, adil, tidak diskriminatif, akuntabel, dan memuaskan masyarakat. Berbagai upaya terus dilakukan, antara lain melalui berbagai regulasi perizinan dan prosedur pelayanan, agar lebih sederhana dan cepat, dengan menciptakan serta mengembangkan pola dan model pelayanan terpadu dalam satu atap.

Untuk memotivasi peningkatan kualitas pelayanan, diterapkan kebijakan pemberian penghargaan kepada unit-unit pelayanan yang dinilai baik. Kepada para pemimpin instansi, terus menerus diminta agar dilakukan evaluasi terhadap pelayanan yang dilakukan, termasuk penanganan terhadap berbagai keluhan dan pengaduan masyarakat.²⁶

Disamping itu, dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, dilakukan model percontohan pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan serta pengawasan, yang beberapa di antaranya bekerjasama dengan pemerintah negara lain. Kerjasama dengan Komisi lembaga resmi dan LSM, dalam rangka pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah, sekaligus sebagai *entry point* untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan.

Salah satu tantangan birokrasi bagi demokrasi adalah adanya birokrasi yang tidak profesional, lamban, berbelit-belit, dan seterusnya. Gaya birokrasi tersebut dalam beberapa hasil studi diyakini menjadi penyebab kegagalan birokrasi atau tantangan

birokrasi bagi upaya mewujudkan demokrasi. Seringkali birokrasi yang diharapkan untuk mendorong kualitas demokrasi melalui pelayanan publik yang prima seringkali menempatkan diri secara eksklusif sebagai agen yang jauh dari masyarakat yang dilayaninya. Hakikatnya, birokrasi sebagai agen publik sementara disisi lainnya publik merupakan sesuatu yang prinsipal.

Masalah ini kemudian menjadi dilematis, karena disatu sisi birokrasi sebagai sesuatu yang dibenci sementara disisi lainnya diharapkan untuk melayani masyarakat atau publik. Artinya, kehadiran birokrasi mau tidak mau menjadi sesuatu yang diharuskan untuk mewujudkan agenda-agenda publik atau pemerintah dalam bentuk pelayanan, akan tetapi sering kali mereka berbuat diluar nalar.

Niskanen, seorang pakar bidang administrasi mengatakan bahwa birokrasi adalah “binatang” yang suka menghabiskan anggaran. Fenomenanya dapat dilihat pada perilaku birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan yang sengaja memperpanjang alur, waktu dan keadaan agar memperoleh keuntungan pribadi. Dalam literatur administrasi publik, praktik semacam itu seringkali juga disebut sebagai penyakit birokrasi, atau juga mal administrasi. Penyakit birokrasi dan Mal Administrasi bisa sangat beragam bentuk dan polanya dan sangat merugikan masyarakat publik sebagai penerima pelayanan atau sebagai *principal* utama dalam teori *principal-agent*.²⁷

Selain itu, juga terdapat hambatan dalam implementasi yang mungkin dapat menjadi penyebab sulitnya untuk diimplementasikan di lapangan. Beberapa teoritis bidang administrasi publik misalnya menyala-

²⁶ Tamim, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, 75–103.

²⁷ Abas, *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal*, 221.

kini bahwa ide tentang perlu mendapatkan upaya perbaikan dalam konteks Indonesia. *Pertama*, Hambatan Kultural Birokrasi. Budaya patrimonial, sepertinya masih menjadi masalah yang membayang-bayangi birokrasi kita. Misalnya terkait dengan masalah ini, bahwa pemerintah hanya akan bisa mengembangkan semangat *entrepreneurial* jika membuang jauh-jauh sifat dan mental birokratis yang selama ini mengangganginya. Karakteristik birokrasi pemerintah yang sentralistik, hirarkhis, monopolistik, reaktif dan formalistik harus diganti dengan desentralistik, organik-adaptif, kompetitif, antisipatif dan partisipatif.²⁸

Kedua, adanya hambatan dari aspek regulasi. Terkait dengan masalah ini tampaknya belum adanya regulasi yang memberikan jaminan bagi pelaksanaan konsep ini masih menjadi masalah bagi penerapan konsep ini. Meskipun begitu, regulasi tentang inovasi birokrasi telah diinisiasi untuk menjamin tidak adanya kriminalisasi inovasi kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan, seperti misalnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik. Akan tetapi secara luas, khususnya terkait dengan efisiensi masih belum terlihat. Hal ini misalnya dapat dilakukan dengan pembuatan regulasi yang memungkinkan adanya “*gain sharing*.” Melalui *gain sharing* pejabat birokrasi dapat memperoleh keuntungan praktis dari hasil usahanya karena bersifat hemat dan *entrepreneur* (menghasilkan dari pada

mengeluarkan). Konsep ini menjadi sangat penting, mengingat di Indonesia, belum ditemukannya regulasi yang memungkinkan bagi penerapan konsep *entrepreneur government* ini.

Meskipun Organisasi publik merupakan organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan bukan mendapatkan keuntungan, akan tetapi perlu dilakukan langkah-langkah strategis bagi usaha merangsang praktik yang positif dari konsep *entrepreneur government*. Terdapatnya kesulitan penerapan model pemerintahan yang bergaya wirausaha dan produktif adalah karena pejabat birokrasi berfikir tidak memperoleh keuntungan dari usaha positifnya tersebut. Di Indonesia sendiri, penghargaan terhadap usaha-usaha produktif dari seorang birokrat tidak pernah dihargai melalui instrument insentif seperti model *gainsharing* ini.²⁹

Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang sudah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan antara lain:

Pertama, pelayanan publik merupakan suatu hal yang tidak terlepas dari kepentingan sehari-hari pada masyarakat akan kebutuhannya pada bidang administrasi. *Kedua*, Pelayanan publik yang prima serta efisien yang selalu diharapkan masyarakat guna menunjang keefektifan dalam kepengurusan administrasi. *Ketiga*, Mal pelayanan publik merupakan solusi satu pintu dalam hal kepengurusan ke-administrasian dari pemerintah untuk mengatasi permasalahan dalam sistem birokrasi di Indonesia. *Keempat*, Pelayanan publik yang sudah ada minimal untuk dipertahankan atau mungkin untuk lebih

²⁸ Nuriyanto, “Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep ‘Welfare State’?,” *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (September 2014): 223.

²⁹ Nuriyanto, 225–26.

ditingkatkan agar lebih baik dari sebelumnya.

Daftar Pustaka

- Abas. Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal. Depok: Alta Utama, 2017.
- Adawiyah, Putri Robiatul. "INOVASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI MALL PELAYANAN PUBLIK KABUPATEN BANYUWANGI." *Politico* 18, no. 2 (September 2018). <http://jurnal.unmuhjember.ac.id/index.php/POLITICO/article/view/1659>.
- Forum Kajian Ambtenaar Provinsi Jawa Timur. Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi. Surabaya: Airlangga university press, 2016.
- Manan Bagir. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001.
- "Membangkitkan Efisiensi dan Produktivitas dengan Mal Pelayanan Publik." *Redaksi Kompas*, 3 Januari 2019.
- Nugroho, Riant. Kebijakan Publik Negara-negara Berkembang. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Nuriyanto. "Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep 'Welfare

State'?" *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (September 2014).

- Pasolong, Harbani. Kepemimpinan Birokrasi. Bandung: Alfabeta, 2013.
- Rosyada, Dede. Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani. Jakarta: Kerjasama ICCE UIN Jakarta dan Prenada Media, 2003.
- Sarundajang, Sinyo H. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta: Sinar Harapan, 2003.
- Sirajuddin, Didik Sukrino, dan Winardi. Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi. Malang: Setara Press, 2011.
- Tamim, Feisal. Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara. Bandung: Mizan Media Utama, 2004.
- Thoha, Miftah. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. Pengantar Administrasi pembangunan. Jakarta: LP3ES, 2000.