

PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI ALTERNATIF VISI KEILMUAN

Joko Pramono

Staf Pengajar Ilmu Administrasi negara Fisip Unisri Surakarta

Abstract

Public service become the cynosure over all paradigm of public administrative science. Two especial paradigm, that is clasic public administration and new public administration paradigm, placing public service in special position, besides public policy. This matter do not get out of the especial function of state before its people, that is service. Contemporary opinion [is] which bayak conversed by circle of administrative science expert given by the lebel sound governance center at governmental sector service, private sector, society and international community. That's a reason why public service can be made alternative of science vision program the study of public administrative science.

Kata Kunci: Administrasi; Pelayanan; publik; dan Paradigma

Pendahuluan

Studi ilmu administrasi negara memasuki babak baru setelah administrasi negara klasik (*classical public administration*) mengalami penyempurnaan dengan memasukan unsur prinsip – prinsip pengelolaan organisasi *private*. Babak baru tersebut kemudian dikenal sebagai paradigma baru ilmu administrasi negara (*new public administration paradigm*). Beberapa terminologi dipakai diantaranya: *reinventing government* atau *interpreneurial government* (Osborne dan Gaebler, 1993), *business process reengineering* (Hammer and Champy, 1993), *market-based public administration* (Rossenblom,1993), *post-bureaucracy* (Bazelay,1992), dan *managerialism* (Pollit,1993).

Meskipun menggunakan terminologi dan jalan pemikiran yang berbeda, tetapi para ahli tersebut mendeskripsikan fenomena yang sama, yaitu tantangan bagaimana mengoptimalkan birokrasi yang telah diperkenalkan oleh sosiolog Jerman Max

Weber ratusan tahun yang lalu yang dalam perkembangannya menunjukkan kecenderungan semakin birokratis dan tidak efisien, yang ditandai dengan makin berkembangnya lembaga-lembaga, meningkatnya biaya-biaya administratif, *red tape*, kompleksitas dan rigitas institusi (Wang,2002).

Dalam perkembangan selanjutnya kalangan ilmuwan administrasi publik mulai mengawatirkan terbengkelainya nilai – nilai kewargaan, kerana terlalu berorientasi *partikelir* sebagaimana dikemukakan oleh owolu (1998); Fukuyama (1997) maupun Roods (2000). Paduan *market value* dengan *social value* seperti *legal framework for citizen; participation; equity* dan sebagainya menghasilkan gagasan konsep tentang teori *governance* dalam kontek *new publik administration*.

Ilmu administrasi negara dalam rentang *historical paradim* mulai dari *classical public administration* hingga pengembangan teori *governance* merupakan lingkup pengajaran dalam program studi ilmu

administrasi negara. Namun demikian program studi ilmu administrasi negara tidak sekedar memberikan pemahaman rentang sejarah *the art of public administration*. Program studi dihadapan para mahasiswanya dituntut untuk menerjemahkannya dalam model pembelajaran yang menghasilkan kompetensi kognitif; *spycomotoric*; *affectif*. Aspek pedagogik pengajaran mempertanyakan binatang apa yang dipelajari program studi ilmu administrasi negara. Ragam dan jenis “binatang” yang dipelajari setiap program studi itulah yang membedakan antara program studi yang satu dengan yang lainnya, yang dalam artikel ini dimaknai sebagai visi keilmuan program studi.

Perspektif Pelayanan Publik

Sebuah studi keilmuan mensyaratkan tiga landasan filosofi, yaitu landasan ontologi, epiistemologi dan landasan aksiologi. Ketiga landasan tersebut tidak bisa dipisahkan. Sebuah keilmuan tidaklah sempurna apabila hanya mampu memenuhi sebagian dari ketiga landasan keilmuan tersebut. Landasan ontologi mempertanyakan ruang lingkup dan batasan wilayah dari studi keilmuan. Kapling – kapling wilayah studi itulah yang membedakan antara studi keilmuan yang satu dengan studi keilmuan yang lain. Ada dua pendekatan untuk memberikan batas legal dari sebuah studi keilmuan, yaitu *locus* yang mempertanyakan posisi obyek studi diantara obyek studi yang lain; dan *focus* mempertanyakan pusat perhatian dari *locus* yang telah disepakati bersama antar pemerhatian studi keilmuan berdasarkan *mainstream* yang berlaku.

Landasan epiistemologi mempertanyakan metodologi dari proses pembentukan prinsip – prinsip, kaidah, teori yang dibangun oleh studi keilmuan. Landasan epiistemologi lebih banyak dipahami sebagai metode ilmiah. Sebuah kesepakatan yang dibangun agar

setiap insan dapat menelusuri jejak kebenaran yang diungkap. Metode ilmiah merupakan arena logis setiap gagasan diuji dalam proses *thesis*; *antithesis* untuk menghasilkan *synthesis* baru, yang berulang – ulang sehingga dimanika keilmuan dapat berlangsung untuk memantapkan eksistensinya.

Sedangkan landasan aksiologi mempertanyakan nilai kegunaan. Tidaklah ada manfaatnya sebuah studi keilmuan dikembangkan bila tidak memuliakan nilai – nilai kemaslahatan umat manusia. Dari aspek landasan aksiologi inilah seringkali perdebatan berkembang untuk berusaha menemukan makna nilai kemaslahatan; khususnya menyangkut jatidiri manusia sebagai makhluk sosial dan makhluk tuhan. Beberapa studi keilmuan menjadi perdebatan panjang keabsahannya ketika persoalan jatidiri manusia tidak terpenuhi. Misalnya studi tentang *klonning* atas manusia yang dianggap menyalahi kodrat manusia sebagai makhluk tuhan.

Diskursus tentang landasan keilmuan dari studi ilmu administrasi negara yang menempatkan pelayanan publik sebagai *central of study* telah lama ada dalam bibliografi keilmuan ilmu administrasi negara. *Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29* membagi paradigma ilmu administrasi negara ke dalam tiga bagaian, yaitu *old public administration*; *new public administration*; dan *new public service*. Dalam ketiga paradigma tersebut *Denhardt dan Denhardt (2000)* menempatkan pelayanan publik sebagai arus utama dalam studi keilmuan.

Perspektif teoritik ini menggeser paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik yang baru (*new public management*) dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*) seperti tampak pada tabel-2 berikut ini:

Tabel-2: Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

ASPEK Dasar Teoritis	OLD PUBLIC ADMINISTRATION Teori politik	NEW PUBLIC ADMINISTRATION Teori ekonomi	NEW PUBLIC SERVICE Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggungjawab	Klien (<i>clients</i>) dan pemilih	Pelanggan (<i>Customer</i>)	Warga Negara (<i>citizens</i>)
Peran pemerintah	Pengayuh (<i>Rowing</i>)	Mengarahkan (<i>Steering</i>)	Menegoisasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (<i>customers</i>)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. 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 daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum

melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah

mengikuti perkembangan masyarakat. (Dwiyanto, 2006:145).

Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membeda-bedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

Paradigma lama ilmu administrasi lebih menekankan pada aturan (*rule*). Pegawai bekerja tidak dalam rangka mencapai tujuan tetapi lebih mementingkan aturan sebagai panglima. Tatakelola pemerintahan yang berorientasi pada aturan cenderung kaku. Tidak fleksible berdampak pada rendahnya kinerja pemerintah, dan tidak menjamin tidak terjadinya penyalahgunaan kewenang.

Sedangkan paradigma NPM lebih berorientasi pada tujuan. Aturan, mekanisme, prosedur dsb. Lebih dipahami sebagai mekanisme standar yang apabila dalam proses pencapaian tujuan aturan tersebut justru menghambat pencapaian tujuan, maka aturan itu "BATAL DEMI TUJUAN" boleh dilanggar. Kajian paradigma yang paling ekstrem adalah swastanisasi sektor pemerintahan, yang banyak diributkan orang.

NPM di sektor publik atau pemerintahan tidak se-ekstrem itu. Ditaruh dimanapun "*public*" tetap publik dan bukan *private*. Karena dalam istilah *publican* ada nilai yang lebih dominan dibanding nilai – nilai yang lain, yaitu *equity*, *social justice*, dan hak – hak kewargaan yang lain. Sedangkan nilai *private* yang diusung ke

sektor publik adalah nilai – nilai efisiensi; efektivitas dan ekonomis.

Meanstreem hubungan kawula – gusti dalam kontek sekarang sudah bukan jamannya lagi. Negara dengan instrumen pemerintahannya dibangun mendasarkan diri pada kontrak sosial. Individu – individu yang mendiami suatu kawasan (wilayah negara) bersepakat memberikan haknya kepada negara untuk memenuhi kebutuhan – kebutuhan kolektif yang tidak bisa secara maksimal dipenuhi sendiri – sendiri. Cita – cita pendirian negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Karena itulah salah satu fungsi negara dalam rangka memajukan kesejahteraan umum tersebut adalah menyelenggarakan pelayanan publik.

Sistem demokrasi dimana lembaga pemerintah dibentuk berdasarkan hasil pemilu, merupakan kontrol rakyat apakah pemerintah yang berkuasa mampu menyelenggarakan pelayanan publik secara baik atau tidak. Jika pelayanan publik yang dikelola pemerintah baik, maka rakyat akan puas, dan memilihnya kembali pada periode pemerintahan berikutnya, jika sebaliknya pelayanan publiknya buruk, masyarakat banyak yang tidak puas, dipastikan *incumbent* bakal terjungkal. Pelayanan publik bukan hanya yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pelayanan publik juga diselenggarakan oleh masyarakat. Dengan demikian Pelayanan Publik memiliki dimensi yang luas.

Pengukuran Pelayanan Publik

Secara umum hampir semua kebijakan pengaturan yang ada bernuansa pengaturan pelayanan publik. Juga sudah banyak sekali kebijakan pemerintah secara khusus melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Payungnya adalah Undang – Undang nomer 25 tahun 2009. Setiap bidang pelayanan publik telah memiliki undang – undang,

misalnya tentang peraturan perundang - undangan yang mengatur Rumah Sakit; pelayanan pendidikan baik pendidikan dasar, menengah dan tinggi, kedinasan, pelayanan perijinan, dan sebagainya.

Aspek kelembagaan kebijakan pelayanan publik diwujudkan melalui institusi formal pemerintah, yaitu *ombudment*. Atau berbagai kegiatan baik yang dilakukan oleh kementerian dalam negeri dengan merilis progres refort pemerintah daerah dalam hal pelayanan publik; Badan Akreditasi Nasional (BAN – PT); Lembaga Akreditasi Sekolah; Akreditasi Rumah Sakit. Juga institusi partikelir yang memberikan otonomi award, dan sebagainya.

Ada dua pendekatan yang digunakan dalam menilai keberhasilan pelayanan publik. *Pertama*: pendekatan kinerja pelayanan publik (*service performance = SERPERF*). Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan ukuran penyedia pelayanan. *Service delivery process* didasarkan pada ukuran – ukuran baku yang telah ditetapkan sebelumnya, berupa standard pelayanan minimal (SPM). Contoh: SPM pendidikan; SPM Rumah Sakit; Prinsip – prinsip pelayanan prima; akreditasi sekolah; akreditasi perguruan tinggi; dan kalsifikasi – klasifikasi lainnya.

Kedua; Penilaian keberhasilan pelayanan menggunakan pendekatan kualitas pelayanan (*service quality = SERQUAL*) yang diukur berdasarkan persepsi pengguna pelayanan. Apakah pelayanan yang diselenggarakan berhasil atau tidak bergantung pada penilaian pelayanan tersebut oleh pengguna layanan (*customer*). Sekolah yang memiliki nilai akreditasi sama, belum tentu dinilai masyarakat memiliki kualitas sama. Rumah Sakit tertentu memiliki akreditasi yang baik, belum tentu dinilai masyarakat memiliki kualitas yang lebih baik.

Faktor dimungkinkan terjadinya perbedaan atas pendekatan *SERPERF* dengan

SERQUAL mengacu pada teoritical gab dalam pelayanan publik yang bersumber pada persepsi kualitas tidak sama antara yang dipikirkan manajemen dengan yang dipikirkan customer. Pada tingkat internal manajemen sendiri dimungkinkan terjadinya gap, apa yang digariskan oleh manajer bisa jadi dimaknai lain oleh petugas pelaksana layanan. Apa yang dipikirkan pelanggan yaitu berupa harapan tentang kualitas layanan bersifat dinamis, sesuai dengan tingkat kebutuhan yang dipengaruhi oleh arus informasi. Oleh karena itu guna meningkatkan kualitas, penyedia pelayanan sebaiknya secara *continue* melakukan survey pelanggan. Harapan pelanggan segera dapat diwujudkan oleh penyedia layanan, sehingga muncul istilah “*beyon yours imagination*”

Pelayanan publik yang baik selalu memegang prinsip: “*putting the customer in the driving seat*” ; dan atau “*customer is the real boss*”. Berkenaan dengan pelayanan yang berkualitas kemauan boss sama dengan kemauan pelanggan, karena boss (manajer) menghendaki pelanggannya buanyak. Pelanggan akan datang apabila kualitas layanan minimal sama dengan imajinasi. Semakin tinggi kemampuan penyedia layanan memenuhi harapan pelanggan akan membentuk kepuasan (*satisfaction*) selanjutnya akan menciptakan loyalitas.

Kesimpulan

Perkembangan studi ilmu administrasi negara diantara studi – studi lainnya memerlukan stressing. Penegasan ruang lingkup, baik pada aspek lokus maupun fokus studi sehingga ilmu administrasi lebih diperhtungan sebagai studi yang memiliki visi keilmuan dengan baik. Rentang yang panjang ruang lingkup studi menjadikan visi keilmuan melebar dan mengesankan tidak terpenuhinya stressing arah dan karakter dari studi yang dilakukan khususnya pada sebuah

program studi dalam mengabdikan diri di ranah perguruan tinggi.

Pelayanan publik menjadi alternatif visi keilmuan program studi ilmu administrasi negara. Pelayanan publik telah menjadi salah satu titik dari sederet cakupan studi ilmu administrasi. Krusialnya pelayanan publik untuk terus mengedepan dalam perkembangan ilmu administrasi semakin penting ketika sistem pemerintahan negara cenderung bergeser kearah sitem yang lebih demokratis, egalitarian serta keberpihakan pada nilai – nilai kerakyatan; humanitarian; kelestarian lingkungan dan hak azasi manusia.

Kepustakaan

- Berry, I Leonard, Parasuraman A., Zeithaml, A. Valerii, 1988, *The Service Quality Puzzle*, Bussiness Horizons
- Denhardt JV and Denhardt RB, 2003, *The New Public Service: Serving , not Steering*. Armonk. Etc.: ME Sharpe.
- Dolbeare, Kenneth M (ed), 1975, *Public Policy Evaluation*. California: Sage Publications.
- Dwiyanto, Agus, 2001, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM Yogyakarta.
- Dye Thomas R, 1992, *Understanding Public Policy* (Seventh edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dewa Made Joni, 1999, *Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Peningkatan Mutu Pelayanan Publik*, Tesis, Bali.
- Keban, Yeremias t, 2004, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue. Gava Media. Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketa pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Kencana Inu, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Lewis LBR, 1990, *Managing Services Quality in Date*, BG (Ed), Managing Quality, 2 Edition, New Jersey, Prentice Hall.
- Moenir HAS, 2000, *Manejemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Cetakan keempat, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Osborn David and Plastrik, 1997, *Banishing Bureacracy (The Five Strategy for Reinventing Government)*, Addison-Wesley Publishing, Inc. New York.
- Parasuraman A, 1998, *Assesment of Expectations as A Comparison Standart in Measure of Quality: Implications for Further Research*, *Journal Organisasi Market Services*, Januari, pp.111-124.
- Sugiyono, Bambang, dan Mardiyono, 2000, *Bunga Rampai Manajemen Pelayanan Publik*, PPS-UB dan PPS UNMER Malang.
- UNDP. 1997. Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita. Jakarta.
- Weiss, T.G. 2000. *Governance, good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges*, *Third World Quarterly*.V 21.pp 795-814
- Wibowo Samodra. Dkk. 1984. *Evaluasi Kebijakanaksanaan Publik*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Widodo Joko, 2001, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya.