

TESIS

**PELAYANAN PUBLIK YANG DEMOKRATIS
(STUDI KASUS PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN DI
KABUPATEN MERAUKE)**

Disusun dan diajukan oleh:

FRANSISKUS E.S. KAMIJAI

E012191027



**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**PELAYANAN PUBLIK YANG DEMOKRATIS
(STUDI KASUS PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN DI
KABUPATEN MERAUKE)**

Disusun dan diajukan oleh
FRANSISKUS E.S KAMIJAI
E012191027

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **01 September 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,


Prof. Dr. Alwi, M.Si
Nip. 196310151989031006

Pembimbing Pendamping,


Dr. Muh. Tang Abdullah, M.AP.
Nip. 197205072002121001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,


Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Phil Sukri, S.IP. M.Si.
Nip. 197508182008011008



PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **FRANSISKUS E.S. KAMIJAI**
NIM : E012 19 1 027
Program Studi : S2. Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 01 September 2022

Yang menyatakan,



Fransiskus E.S. Kamijai

KATA PENGANTAR

Syalom

Assalamualaikum wr. wb.

Salam Sejahtera.

Puji Tuhan, Dengan kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Tuhan YME yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul: “**Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus pada Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke)**”. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pascasarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Proses penyusunan tesis ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dikarenakan keterbatasan kemampuan dan ilmu yang dimiliki. Sehingga penulis dengan penuh harap dan bersikap terbuka dalam menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan serta penyempurnaan penulisan tesis ini kedepannya. Dalam pelaksanaan dan penyelesaian tesis ini tentu banyak pihak yang selalu membantu, mendoakan dan memotivasi penulis sehingga tesis ini dapat penulis rampungkan penyusunannya. Maka melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada **kedua orang tua penulis** yang telah merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan

penulis hingga detik ini. Untuk **Istri, anak penulis dan sanak keluarga** tercinta, penulis sangat berterima kasih atas dukungan dan motivasi yang diberikan.

Selain itu, penyelesaian studi dan tesis ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa. M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Dr. Phil. Sukri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. Dr. Suryadi Lambali, MA selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Magister Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Alwi, M. Si sebagai dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukannya namun senantiasa meluangkan waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.

5. Dr. Muh. Tang Abdullah, M.AP selaku dosen pembimbing II yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan kepada penulis meskipun ditengah kesibukannya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.
6. Dr. Gita Susanti, M.Si, Dr. Muhammad Yunus, MA dan Dr. Edoardus E. Maturbongs, S.Sos., M.Si selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.
7. Seluruh Staf dan Dosen pengajar Program Magister Administrasi Publik FISIP UNHAS, Penulis sangat berterima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama mengenyam studi di Program Magister Administrasi Publik Fisip Unhas. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat dimanfaatkan oleh penulis dan semoga bapak/ibu selalu dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi TUHAN YME.
8. Terima kasih kepada Bapak Bupati Kabupaten Merauke Drs. Romanus Mbaraka, MT dan Bapak Wakil Bupati H. Riduwan, S.Sos.,M.Pd yang telah memberikan kesempatan studi kepada kami di Universitas

Hasanuddin, semoga Bapak Bupati dan Bapak Wakil Bupati selalu diberikan kesehatan, dan selalu dilindungi oleh Tuhan YME.

9. Terima kasih kepada Bapak Sekertaris Daerah Kabupaten Merauke dan seluruh perangkat daerah Kabupaten Merauke, yang telah memberikan support dalam melanjutkan studi di Universitas Hasanuddin.
10. Terima kasih kepada seluruh Kepala Dinas dan Staf di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke, atas bantuan moril dan materilnya dalam melakukan penelitian.
11. Terima kasih kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Merauke, atas bantuan moril dan materilnya dalam menjalankan serta menyelesaikan tugas eksekutif dan tugas akademis.
12. Terima kasih kepada teman-teman di kelas Program Magister Administrasi Publik FISIP UNHAS kerjasama dengan Universitas Musamus.
13. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, penulis berharap semoga dengan adanya karya tulis Tesis ini bisa memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi baik dari aspek teoritis maupun aspek praktis dilingkup pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Merauke, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya.

Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Makassar, 1 September 2022

Penulis,

Fransiskus E.S. Kamijai

ABSTRAK

FRANSISKUS E.S. KAMIJAI. *Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus pada Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke)*, dibimbing oleh Alwi dan Tang Abdullah).

Penelitian ini bertujuan menjelaskan model *citizen charter* dan pelayanan publik yang demokratis dalam pelayanan kependudukan di Kabupaten Merauke dengan mengacu pada ciri-ciri pelayanan publik dan unsur-unsur *citizen charter*. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan dengan data *reduction*, data *display*, dan *conclusion drawing/verification*. Penentuan informan dengan menggunakan teknik purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan *citizen charter* dan pelayanan publik yang demokratis dalam pelayanan kependudukan di Kabupaten Merauke secara umum terlaksana dengan baik dan memenuhi indikator-indikator yang ada. Namun, beberapa indikator di antara belum terlaksana dengan baik, sehingga menghambat proses demokrasi pada pelayanan kependudukan di Kabupaten Merauke.

Kata kunci: *Citizen Charter*, Pelayanan Publik, Kependudukan.



ABSTRACT

FRANSISKUS E.S. KAMIJAI. A Democratic Public Service: (A Case Study on Population Services in Merauke Regency) (supervised by Alwi and Tang Abdullah)

This study aims to explain the citizen charter model and democratic public services in population services in Merauke Regency by referring to the characteristics of public services and the elements of the citizen charter. This study uses a descriptive qualitative approach. The data were collected through interviews, observations, and documentation studies. Data processing and analysis techniques were carried out through data reduction, data display, and conclusion drawing/verification. Determination of informants used a purposive sampling technique. The results show that in general citizen charters and democratic public services in population services in Merauke Regency have well been implemented and met the existing indicators. However, some of the indicators have not been implemented properly, so they hamper the democratic process in population services in Merauke Regency.

Keywords: citizen charters, public service, population



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK.....	Error! Bookmark not defined.
ABSTRACT	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Rumusan Masalah.....	15
I.3 Tujuan Penelitian.....	15
I.4 Manfaat Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
II.1 Kerangka Teori Dan Konsep.....	17
II.1.1 Perspektif Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik.....	17
II.1.2 Konsep Pelayanan Publik.....	37
II.1.3 Konsep Demokrasi	46
II.1.4 Konsep Pelayanan Publik yang Demokratis	57
II.1.5 Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan Di Indonesia	85
II.2 Penelitian Terdahulu.....	92
II.3 Kerangka Pikir	95

BAB III METODE PENELITIAN.....	97
III.1 Objek penelitian.....	97
III.2 Desain penelitian	97
III.3 Fokus penelitian	98
III.4 Strategi Penelitian	99
III. 5 Informan	99
III.6 Teknik Pengumpulan Data	100
III.7 Teknik Analisis Data	100
III.8 Keabsahan Data.....	103
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	105
IV.1 Gambaran Umum Kabupaten Merauke	105
IV.1.1 Letak dan Kondisi Geografis	105
IV.1.2 Keadaan Iklim	108
IV.1.3 Penduduk.....	109
IV.1.4 Keadaan Sosial dan Budaya	109
IV.2 Gambaran Umum Dinas Penduduk dan Catatan Sipil Kabupaten Merauke	111
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....	115
V.1 Implementasi Pelayanan Publik yang Demokratis pada Pelayanan Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke	115
V.1.1 Sifat Prosedural	115
V.1.2 Sifat Informasi.....	117
V.1.3 Sifat Konsultasi	119
V.1.4 Pola Kelembagaan.....	121

V.2 Mekanisme Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan yang Demokratis Di Kabupaten Merauke	123
V.2.1 Mekanisme Pelayanan Administrasi kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP).....	123
V.2.2 Mekanisme Pelayanan Administrasi Akta Kelahiran.....	126
V.2.3 Mekanisme Pelayanan Administrasi Akta Kematian.....	129
V.3 <i>Citizen Charter</i> (Kontrak Pelayanan) pada Pelayanan Kependudukan yang Demokratis di Kabupaten Merauke	131
V.3.1 Visi dan misi pelayanan	131
V.3.2 Standar pelayanan.....	132
V.3.3 Alur pelayanan	133
V.3.4 Unit atau bagian pengaduan masyarakat.....	135
V.3.5 Survei pengguna layanan	136
BAB VI PENUTUP	138
VI.1 Kesimpulan	138
VI.2 Saran	141
DAFTAR PUSTAKA.....	142

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Jarak Tempuh dari Ibukota Kabupaten ke Ibukota Distrik Kabupaten Merauke	106
Tabel 2 Sifat Prosedural dalam Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	115
Tabel 3 Sifat Informasi dalam Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	118
Tabel 4 Sifat Konsultasi dalam Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	120
Tabel 5 Pola Kelembagaan dalam Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	122
Tabel 6 Mekanisme Pelayanan Administrasi Kependudukan (E-KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke	125
Tabel 7 Mekanisme Pelayanan Administrasi Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke	127
Tabel 8 Mekanisme Pelayanan Administrasi Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke	130
Tabel 9 Hasil Reduksi Visi dan Misi Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	132
Tabel 10 Hasil Reduksi Standar Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	133
Tabel 11 Hasil Reduksi Alur Pelayanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	134
Tabel 12 Hasil Reduksi Unit Pengaduan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Merauke.....	135
Tabel 13 Hasil Reduksi Survei Pengguna Layanan Kependudukan di Kabupaten Merauke	137

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Pikir.....	96
Gambar 2 Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke	114

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Tugas utama pemerintah adalah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam organisasi pemerintah, pelayanan kepada masyarakat adalah tujuan utama yang tidak mungkin dapat dihindari karena sudah merupakan kewajiban menyelenggarakan pelayanan dengan menciptakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pelayanan publik adalah ruh dari praktik administrasi publik dalam menyelesaikan masalah-masalah publik.

Evaluasi pelayanan publik di Indonesia oleh lembaga Ombudsman menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia sangat rendah. Kualitas pelayanan publik di Indonesia masih jauh dibandingkan dengan negara di Asia lainnya, hal ini dibuktikan dari ranking pelayanan publik Indonesia yaitu 129 dari 188 negara. Peringkat ini menempatkan Indonesia di bawah rata-rata, lebih rendah dari India, Vietnam, Malaysia dan bahkan Thailand (www.lensaindonesia.com).

Buruknya pelayanan publik di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia disebabkan oleh rendahnya etika dalam pelayanan publik. Menurut Stillman (1992), pelayanan publik di Indonesia dipengaruhi oleh praktik korupsi kinerja yang buruk dan tidak efisien pelayanan yang masih sangat dipengaruhi oleh hubungan persahabatan, persamaan afiliasi politik, persamaan etnis dan agama.

Menyadari pentingnya perbaikan praktik pelayanan publik, pemerintah Indonesia membuat dua kebijakan penting yang berkaitan dengan reformasi pelayanan publik. Kebijakan tersebut adalah (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan (2) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

Kedua kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat komitmen pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara. Selain itu kebijakan tersebut juga dimaksudkan sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara serta terwujudnya tanggung jawab penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan publik.

Kajian pelayanan public yang demokratis dalam administrasi public menjadi hal yang penting sebagaimana dalam paradigma *New Public Services* menekankan pentingnya organisasi publik dalam konteks negara demokrasi untuk melibatkan secara aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Artinya masyarakat memiliki hak untuk memengaruhi pemerintah termasuk di dalamnya sistem pelayanan publik (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Administrasi publik menghubungkan warga negara dan pelayanan publik hampir setiap hari, baik dalam pendidikan, kesehatan transportasi, regulasi, dan pelayanan kependudukan. Dengan banyak gambaran

tersebut, menunjukkan hubungan langsung antara warga dengan penyelenggaraan pelayanan publik (Goodsell, 2015). Berdasar pada perkembangan administrasi publik kontemporer menunjukkan dorongan akan keterlibatan warga negara penyelenggaraan pemerintahan.

Dinamika penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia beriringan dengan upaya menciptakan kehidupan yang demokratis. Hal tersebut menandai bangkitnya harapan warga negara pada keterlibatannya dalam aktivitas bernegara, tidak terkecuali dalam ruang-ruang administrasi publik. Keikutsertaan warga negara dalam ruang-ruang publik menuntut organisasi pemerintah untuk melakukan reformasi organisasi yang lebih adaptif, hal tersebut diharuskan agar dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan demokratik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasar pada prinsip demokratis, bertanggung jawab kepada rakyatnya akan merupakan jawaban dalam mengatasi masalah publik (Bozeman 2007; Nabatchi 2018).

Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratik, Martin Albrow (1989) pernah mengingatkan bahwa tanggung jawab (*accountability*), kepekaan pejabat dalam memahami dan menanggapi kebutuhan publik (*responsiveness*), mudah/bebas memperoleh informasi (*accessibility*) antara yang memerintah dan yang diperintah merupakan kriteria yang paling tepat untuk mengukur “administrasi negara yang demokratik”.

Administrasi demokratis sebagai “*a practical application*” merupakan proses pendemokratisasian administrasi publik. Itu dilakukan dengan mengakomodasi dan memfasilitasi nilai-nilai demokrasi yang inheren dalam proses dan kegiatan administrasi publik. Esensi dari administrasi publik demokratis ialah *public administration of the citizens, public administration by the citizens, public administration for the citizens* (Silalahi dan Syafri, 2015).

Pertama, *Public administration of the citizens* atau administrasi publik dari warga atau publik menghendaki agar setiap kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti tindakan dan pembuatan kebijakan publik dan pelayanan publik berasal dari rakyat. Untuk itu diperlukan transparansi dan akuntabilitas birokrat terhadap warga. Administrasi publik sesungguhnya harus transparan dan akuntabel ketika melakukan tindakan dan kegiatan administratif publik seperti pembuatan kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik.

Kedua, *Public administration by the people* atau administrasi publik oleh warga menghendaki agar setiap kegiatan dan tindakan administratif publik seperti menetapkan kebijakan publik dan pemberian pelayanan publik senantiasa melibatkan rakyat. Untuk itu birokrat dituntut partisipatoris. Dengan kata lain, *public administration by the people* menghendaki agar administrasi publik menjamin partisipatori publik dalam tindakan administrasi publik. Administrasi publik dilaksanakan dengan

menyertakan rakyat baik secara langsung (demokrasi partisipatori) atau melalui representasi (demokrasi perwakilan).

Ketiga, *Public administration for the people* atau administrasi publik untuk warga menuntut agar tiap kegiatan dan tindakan administrasi publik seperti tindakan membuat kebijakan publik dan memberikan pelayanan publik senantiasa berpihak kepada rakyat.

Usaha yang dapat dilakukan untuk menentukan hakekat administrasi publik demokratis adalah dengan mengakomodasi nilai-nilai demokrasi yang inheren untuk difasilitasi dan diakomodasi dalam administrasi publik. Nilai-nilai demokrasi yang dimaksud menurut Milakovich dan Gordon (2003), "*major dimensions of democratic administration include (1) citizen participation, (2) bureaucratic representativeness, (3) responsiveness, (4) administrative effectiveness.*"

Menurut Molina dan McKeown (2009), seorang administrator publik harus memastikan bahwa nilai-nilai demokrasi seperti inklusivitas, integritas, transparansi, dan akuntabilitas diterapkan dalam pelayanan publiknya sebagai alat utama untuk mendorong orang untuk (a) percaya pada organisasi publik; dan (b) memperoleh keterlibatan pemangku kepentingan untuk kebijakan dan proyek. Molina dan McKeown mengusulkan bahwa pelayanan publik di Indonesia perlu memperhatikan kerangka nilai-nilai demokratis seperti akuntabilitas (*accountability*), kejujuran (*honesty*), pelibatan (*inclusiveness*), integritas (*integrity*), keadilan sosial (*social justice*), dan transparansi (*transperancy*). Nilai-nilai demokrasi

tersebut perlu diperhatikan dan menjadi yang utama dalam pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

Dimensi-dimensi tersebut menjadi pondasi bagi organisasi publik sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tanggung jawabnya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Kebijakan pelayanan publik di Indonesia diatur dalam Pasal 18 A UUD 1945 yang memuat tentang prinsip-prinsip dasar yang memungkinkan terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat, hal tersebut diimplementasikan melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009 mendefinisikan Pelayanan Publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pengertian ini menggambarkan bahwa mendapatkan pelayanan publik adalah hak setiap warga negara yang wajib diperoleh dari penyelenggara negara.

Dalam ranah administrasi publik, pelayanan publik menjadi isu yang sangat strategis untuk dikaji. Apalagi dalam era demokratisasi yang membuka ruang seluas-luasnya bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam aktivitas organisasi publik baik dalam perencanaan, pelaksanaan serta pengambilan keputusan lainnya. Hal tersebut memunculkan kepekaan masyarakat untuk menuntut kualitas pelayanan publik (*public*

service) yang optimal dari pemerintah daerah serta mewujudkan administrasi publik yang demokratis.

Indonesia sebagai negara yang telah menaruh pondasi demokrasi dalam kehidupan bernegara menurut Djajendra (2012) seharusnya meletakkan pondasi pelayanan publik dengan nilai-nilai demokrasi yang memuaskan kebutuhan semua golongan dari warga negara. Semua instansi dan organisasi dalam negara demokrasi harus memfokuskan hidupnya untuk memberikan kualitas layanan publik yang menciptakan rasa bangga warga negara terhadap bangsa dan negara. Termasuk, mampu memfungsikan mindset pelayanan publik dari setiap sumber daya manusia untuk melayani kebutuhan warga negara dengan standar perilaku, etika, dan integritas yang profesional.

Berkaitan dengan hal itu, tuntutan untuk menyuguhkan pelayanan publik yang berkualitas menurut Hasbullah (2009), pemerintah harus mengubah paradigma melayani, dari yang memerintah dan melayani menjadi pelayan masyarakat, memfasilitasi dan mengajak masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pelayanan publik, responsivitas, akuntabel dan komunikatif. Posisi Pemerintah Daerah harus mampu mendorong aktivitas publik, birokrasi sebagai pemberi layanan wajib melaksanakan wewenangnya dengan baik karena publik memiliki hak untuk mengontrol, mempertanyakan dan meminta pertanggungjawaban aparat pemerintah (Karjuni, 2009). Dengan sikap proaktif pemerintah terhadap kebutuhan publik akan melahirkan akuntabilitas dan responsivitas publik.

Layanan publik saat ini telah menjadi sorotan berbagai pihak, utamanya bagi mereka yang menggunakan layanan tersebut. Hal ini dikarenakan birokrasi pelaksana pelayanan publik tidak memberikan prioritas pada keinginan dan kebutuhan masyarakat saat memberikan pelayanan publik yang berkualitas (Alwi, 2009). Pelaksana layanan publik mendasarkan kinerja mereka pada birokrasi, yang berorientasi pada pemimpin; pimpinan menentukan kinerja pelaksana pelayanan publik. Jenis orientasi pelayanan publik ini menganggap masyarakat sebagai objek pelayanan yang sepenuhnya ditentukan oleh kinerja pelaksana pelayanan publik, orientasi regulasi, atau dalam perspektif administratif publik lama, masyarakat dipandang sebagai klien. Ini terlepas dari kenyataan bahwa sebagai bangsa yang demokratis, pelaksana layanan publik perlu mengikuti aturan demokrasi. Seperti yang pernah dikatakan Abraham Lincoln, demokrasi berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Oleh karena itu, pelayanan publik yang demokratis sebenarnya adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh suatu birokrasi publik yang mengutamakan kebutuhan warga negara (Gawthrop, 2002; Lynn, 1996). Pelaksana layanan publik perlu 'mendengarkan' rakyat alih-alih 'memberi tahu' rakyat dan memberikan 'layanan' alih-alih 'mengarahkan' kebutuhan rakyat. Publik dan pejabat publik diharapkan dapat bekerja sama dan menentukan serta menyelesaikan masalah bersama secara kooperatif yang menguntungkan kedua belah pihak (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Pelayanan publik yang demokratis tidak berfokus pada bagaimana memberikan pelayanan publik secara efisien, melainkan mengarahkan ke arah bagaimana memberikan layanan yang memungkinkan masyarakat untuk menjalani kehidupan yang lebih baik (Denhardt dan Denhardt, 2003). Bentuk layanan publik yang efisien menuntut perbandingan input dan output terbaik. Oleh karena itu, efisiensi selalu menuntut hasil terbaik dengan biaya minimum. Pelayanan publik yang demokratis tidak dapat diukur seperti itu karena lebih berorientasi pada proses. Misalnya, jenis proses ini melibatkan publik mulai dari formulasi hingga menentukan kebijakan. Partisipasi publik dalam menentukan kebijakan atau tata kelola akan membawa perubahan positif bagi kehidupan yang lebih baik. Hal ini karena dalam pendekatan yang terdesentralisasi, peluang untuk berpartisipasi dalam masyarakat dimungkinkan, sehingga pelayanan publik dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat (Utomo, 2008).

Pelayanan publik dalam negara demokrasi berarti menghormati hak-hak individu dan golongan, menghormati hukum dan peraturan untuk keadilan, menghormati keragaman dan perbedaan, serta menghormati hak mendapatkan layanan berkualitas secara adil di semua sektor dan aspek kehidupan untuk semua warga negara tanpa diskriminasi. Tidak boleh ada aturan, kebijakan, dan peraturan; baik yang formal maupun yang informal untuk menciptakan kerugian buat satu pihak dan keuntungan buat pihak lain. Semua pelayanan publik dalam negara demokrasi haruslah memiliki nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan dalam kesetaraan.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang demokratis kepada masyarakat, salah satu pendekatan yang dapat dilakukan adalah melalui penerapan *citizen charter* (kontrak pelayanan). *Citizen charter* pertama kali diterapkan pada tahun 1991 di Inggris dengan tujuan untuk terus meningkatkan kualitas layanan publik. Kemudian diluncurkan kembali oleh pemerintahan Buruh pada tahun 1998. Peluncuran kembali program piagam mewakili upaya untuk menegaskan kembali pendekatan "*bottom up*", berorientasi pelanggan, terhadap piagam yang dimiliki dalam administrasi publik dan diarahkan untuk meningkatkan partisipasi warga (Falconer dan Ross, 1999).

Citizen charter adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik (Marzuqi, 2006).

Dengan penerapan *citizen charter* ini dimaksudkan untuk memberdayakan warga negara dengan prinsip-prinsip pilihan, standar, nilai, akuntabilitas dan transparansi pada aturan, prosedur dan sistem konsultasi. Pada awal penerapannya *citizen charter* awalnya menetapkan enam prinsip utama yaitu (i) *The setting, monitoring and publication of explicit standards*; (ii) *Information for the user, and openness in the availability of that information*; (iii) *Choice wherever practicable, plus regular and, systematic consultation with users*; (iv) *Courtesy and*

helpfulness; (v) *Well-publicised and easy-to-use complaints procedures and*; (vi) *Value for money* (Beale and Pollitt 1994).

Pada intinya kontrak pelayanan atau *citizen charter* diperlukan karena beberapa hal yaitu: (1). Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan. (2). Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan stakeholder lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan. (3). Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan stakeholder lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan. (4). Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan. (5). Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan stakeholder lainnya (Marzuqi, 2006)

Bedasarkan kriteria kontrak pelayanan (*citizen charter*) tersebut, dilihat bahwa pelayanan kependudukan di kabupaten Merauke memiliki kemiripan dengan model kontrak pelayanan. Salah satunya dapat dilihat dari adanya kepastian pelayanan yang dituangkan didalam keputusan kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke tentang penetapan standar pelayanan public pada dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke. Didalam keputusan tersebut juga dijelaskan terkait hal dan kewajiban pengguna dan penyedia layanan. Kemudian, terdapat proses penanganan, pengaduan dan masukan didalam proses pelayanan kependudukan di Kabupaten Merauke.

Kabupaten Merauke merupakan wilayah yang berada di ujung timur Indonesia. Sebagai daerah yang jauh dari pusat pemerintahan negara, mengharuskan Merauke mampu beradaptasi dengan berbagai perkembangan yang begitu cepat dan pesat terutama dalam aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, karakteristik wilayah yang saling berjauhan merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke untuk dapat memberikan pelayanan maksimal bagi masyarakat.

Salah satu masalah yang cukup kompleks yang dihadapi pemerintah Kabupaten Merauke adalah terkait dengan pelayanan kependudukan. Adanya peningkatan pertumbuhan penduduk yang terjadi setiap tahunnya menjadi suatu tantangan bagi pemerintah Kabupaten Merauke dalam menyelenggarakan pelayanan kependudukan. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Merauke mencatat bahwa laju pertumbuhan penduduk mencapai 0,75 persen setiap tahunnya.

Selain itu, karakteristik masyarakat yang majemuk dan heterogen menjadikan Kabupaten Merauke perlu mengelola keberagaman secara optimal dalam kaitannya dengan pelayanan publik. Inilah yang juga menjadi salah satu tantangan, bahwa esensi pelayanan publik yang demokratis adalah mampu menempatkan bangunan multikultural tanpa membedakan etnis, ras, agama, kelompok sebagai suatu kesatuan dalam pengambilan keputusan/kebijakan.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Papua sebagai lembaga negara dengan fungsi pengawas menilai pelayanan publik di wilayah Papua selama tahun 2019 terkesan masih jalan di tempat. Hal tersebut disimpulkan dari jumlah laporan masyarakat sebagai individu/korban langsung atas minimnya pelayanan yang diperoleh. Beberapa bentuk ketidakpuasan atas pelayanan publik berdasarkan laporan tersebut didominasi Maladministrasi yang dilaporkan masyarakat adalah penundaan berlarut 25 persen, tidak memberikan pelayanan 20,5 persen, penyimpangan prosedur dan bertindak tidak patut 15 persen. Penyalahgunaan wewenang 12 persen, tidak kompeten enam persen, Diskriminasi tiga persen, konflik kepentingan dan permintaan imbalan uang, barang dan jasa 1,5 persen. (antaranews, diakses pada tanggal 20 Januari 2020)

Dalam perjalanannya hingga sekarang, masalah yang muncul dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik terkait kependudukan belum beranjak pada perbaikan walaupun perlahan memunculkan inovasi layanan untuk menunjang kualitas, efektivitas, dan efisiensi layanan. Problem transformasi yang dihadapi masih berada pada lingkaran persoalan adanya pungutan liar, akses orang miskin yang terbatas dan pelayanan yang sangat birokratis atau berbelit-belit.

Pada masalah yang lebih spesifik, volume antrian pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terbilang sangat padat sehingga mengakibatkan kantor menjadi penuh sesak oleh masyarakat yang

melakukan pengajuan. Selain itu, kepengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) masih sangat lamban dengan masalah yang klasik yakni tidak tersedianya blanko KTP. Selanjutnya masalah yang dihadapi kelompok miskin, buta huruf, penyandang cacat, lanjut usia (lansia), yang memiliki keterbatasan, merasa kesulitan untuk mengakses layanan ditambah dengan kemampuan sumber daya manusia pada instansi tersebut masih sangat kurang dan terbatas.

Masalah yang lain, perbedaan sikap pelayanan secara normatif dengan sikap pelayanan secara faktual yang dilakukan oleh aparat birokrasi terungkap dari banyaknya keluhan yang dirasakan oleh masyarakat pengguna jasa pada saat menerima pelayanan. Pengamatan yang dilakukan di lapangan menunjukkan adanya kecenderungan diskriminasi yang sangat mencolok dalam memberikan pelayanan. Realitas pelayanan menunjukkan bahwa aparat birokrasi dalam kenyataannya melakukan perbedaan pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa. Perbedaan pelayanan tersebut didasarkan atas beberapa hal, antara lain, karena faktor tinggi rendahnya status sosial ekonomi, kedekatan hubungan sosial dengan aparat, penampilan fisik pengguna jasa, etnik, afiliasi politik, afiliasi sosial kemasyarakatan, dan tingkat intelektualitas masyarakat.

Dengan berbagai gambaran masalah di atas menunjukkan bahwa pelayanan publik di bidang kependudukan dan catatan sipil masih belum menunjukkan kualitas layanan yang baik serta jauh dari nilai-nilai demokrasi. Sedangkan, dari aspek regulasi mengharuskan pelayanan

public dalam hal ini pelayanan kependudukan harus berdasarka pada nilai-nilai demokrasi yang melibatkan partisipasi masyarakat agar memperoleh jaminan pelayanan yang memuaskan. Berdasarkan masalah yang telah dijelaskan maka penulis merasa penting untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan Pelayanan Publik Yang Demokratis: Studi Kasus Pada Pelayanan Kependudukan Di Kabupaten Merauke.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena di atas, maka rumusan masalah didalam penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana Implementasi Pelayanan Publik yang Demokratis pada Pelayanan Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke?
2. Bagaimana mekanisme pelayanan dan citizen charter (kontrak pelayanan) kependudukan yang demokratis di Kabupaten Merauke?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah digambarkan di atas, maka adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implementasi pelayanan publik yang demokratis pada pelayanan kependudukan di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme penyelenggaraan pelayanan dan citizen charter (kontrak pelayanan) kependudukan yang demokratis di Kabupaten Merauke;

I.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik

Penelitian ini berguna untuk mengetahui penerapan *citizen charter* dalam mewujudkan pelayanan publik yang demokratis. Diharapkan dengan penelitian ini dapat dijadikan acuan atau pembandingan dengan penelitian lain yang sejenis atau yang akan diteliti dan menjadi acuan untuk penelitian di masa mendatang.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan bagi penentu kebijakan (pejabat) maupun masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga mereka dapat mewujudkan pelayanan publik yang demokratis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Kerangka Teori Dan Konsep

II.1.1 Perspektif Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik

1. *Perspektif Old Publik Administration*

Perspektif administrasi publik klasik atau birokrasi klasik sebagai perspektif pemisahan antara dan fungsi politik dan fungsi-fungsi administrasi, fungsi politik menekankan pada perumusan kebijakan sedangkan fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan yang sudah dirumuskan oleh politik Wilson (Shatrita dan Hyde, 1987). Perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul *"The Study of Administration"*.

Dimana terdapat dua gagasan utama. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan

“*scientific management*”, Leonard D. White (1926) dan F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pengembangan struktur organisasi yang sangat efisien (Denhardt & Denhardt, 2003 dalam Sumartono, 2007).

Lebih lanjut Wilson menyatakan bidang administrasi adalah bidang bisnis. Bidang administrasi jauh dari hingar bingar politik. Ia hanya menjadi bagian kehidupan politik sebagaimana perhitungan sebagai bagian dari kehidupan masyarakat, ia hanya menjadi mesin dalam produksi manufaktur. Administrasi berada di luar ranah politik, meskipun politiklah yang menetapkan tugas-tugas administrasi, namun politik tak merusak administrasi dengan memanipulasi tugas-tugas administrasi.

Sebagai suatu organisasi birokrasi, administrasi publik menyatakan bahwa organisasi birokrasi bekerja melalui seperangkat aturan delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus-menerus, cepat dan akurat, dapat diproduksi, memiliki standard integritas profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Sejalan pendapat dari Sumartono (2007), bahan perspektif ini menaruh perhatian pada focus pemerintah pada penyedia layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik dan perspektif ini berpandangan bahwa organisasi bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.
- Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting).

Menurut Alwi (2005) dan Butarbutar (2007), menemukan bahwa pelayanan publik saat ini telah banyak mendapat sorotan dari berbagai kalangan, terutama dari mereka penerima layanan tersebut. Hal ini terjadi karena birokrasi organisasi penyelenggara pelayanan publik tidak

menjadikan kebutuhan dan keinginan dari para warga sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam hal ini, kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi justru berorientasi pada pimpinan, yaitu pimpinan yang menentukan prestasi kerja para penyelenggara pelayanan publik. Orientasi pelayanan publik yang demikian itu menganggap warga sebagai obyek pelayanan yang kesemuanya itu ditentukan oleh penyelenggara pelayanan publik, orientasi pengaturan, atau dalam perspektif administrasi publik klasik warga dianggap sebagai klien. Padahal sebagai negara demokrasi, maka penyelenggaraan pelayanan publik perlu mengikuti kaidah-kaidah demokrasi, sebagaimana yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

2. *Perspektif New Public Management (NPM)*

New Public Management (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada, berusaha menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif tersebut muncul tidak hanya karena krisis fiskal pada tahun 1970 dan 1980an karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Sumartono, 2007)

Sumartono menekankan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dari inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai

fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengajuh”, yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain sesuai mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja fungsi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasikan pembuatan keputusan.

Keban (2008) menambahkan bahwa : konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hook dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar . Manajemen Publik Baru mengacu pada sebuah ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah modal normative, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berfikir tentang peran administrator publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Negara Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margaret Thatcher, dukungan intelektual dari gerakan ini di Inggris tampak dari karya Savas (2000) dengan “privatization”nya, Flynn (1990) dengan “Public Sector Management”nya. Di Negara Amerika Serikat, dipengaruhi oleh karya David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing*

Government (1992). Kedua karya inilah yang menjadi inspirasi di beberapa negara dalam mereformasi administrasi publik dengan menerapkan gaya Amerika Serikat atau gaya Inggris.

Pengalaman di Negara Amerika Serikat dalam perspektif *New Public Management* sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government* karya Osborn & Gaebler". Adapun prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Dengan konsep tersebut maka: (1) pemerintah harus menghasilkan jar yang efektif yang lebih banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.
- *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintahan Milik Masyarakat: member wewenang dari pada melayani). Pemerintah yang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat maka masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan

keputusan tersebut. Dengan konsep tersebut maka: (1) adanya pemberdayaan masyarakat; (2) memanusiakan masyarakat; (3) meningkatkan rasa hendarbeni; (4) keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

- *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah menumbuhkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan konsep tersebut maka: (1) pelayanan bisa lebih baik; (2) tidak ada monopoli pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) aparat menjadi kreatif, inovatif dan imajinatif.
- *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (pemerintahan yang digerakkan oleh Misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Tugas-tugas yang dilaksanakan aparat pemerintah lebih berorientasi kepada misi. Pelaksanaan program harus lebih fleksibel. Dengan konsep ini, maka: (1) misi organisasi pemerintahan harus jelas, (2) misi harus diketahui setiap aparat, (3) memberi keleluasaan kepada aparat/ karyawan untuk mencapai misi tersebut, (4) pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakat.
- *Result Oriented Government; funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan). Pemerintahan yang menekankan pada hasil menekankan pentingnya

untuk berorientasi pada hasil atau kinerja yang dicapai. Dengan konsep ini maka: (1) misi harus jelas, (2) tujuan harus jelas, (3) efisiensi pembiayaan diarahkan pada pencapaian hasil, (4) ukuran prestasi atau kinerja jelas.

- *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah melayani kebutuhan masyarakat atau memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya baik kuantitas maupun kualitasnya kepada masyarakat. Bukan sebaliknya masyarakat yang memberikan pelayanan kepada pemerintah (birokrasi). Dengan konsep ini maka: (1) peran pemerintah sebagai abdi masyarakat dapat dilaksanakan, (2) pemerintah harus mengidentifikasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (3) perlu pemberdayaan masyarakat, (4) pelayanan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin.
- *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan dari pada Membelanjakan). Pemerintah harus pandai menghasilkan dana (menggali sumber daya) bukan hanya pandai menghabiskan dana. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah harus kreatif, dan inovatif dalam menggali dana, (2) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi, (3) pandai menarik investor.
- *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah dari pada mengobati). Pemerintah harus

berorientasi pada masa depan. Pemerintah tidak hanya mengatasi masalah-masalah yang telah terjadi tetapi juga mengantisipasi kemungkinan terjadinya masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah dituntut mempunyai kemampuan memecahkan masalah, (2) peka terhadap situasi internal dan eksternal, (3) mampu mengidentifikasi situasi internal dan eksternal, (4) mampu menganalisis situasi internal dan eksternal, (5) dituntut mempunyai kemampuan mencegah timbulnya masalah.

- *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari system hirarki menuju partisipasi dan timkerja). Pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan proses melalui tingkatan-tingkatan yang banyak tidak efektif dan efisien serta menyebabkan ketidakpuasan. System desentralisasi adalah yang efektif dan efisien. Dengan konsep ini maka: (1) pendelegasian wewenang, (2) melaksanakan manajemen partisipatif, (3) pelayanan yang efektif dan efisien.
- *Market Oriented Government: leveraging change through the market* (Pemerintahan yang berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar). Pemerintah harus berorientasi pada pasar dalam arti berusaha menggunakan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi. Dengan konsep ini maka: (1) tingkat hirarki birokrasi cukup pendek, (2) pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan atau permintaan masyarakat, (3) pemerintah harus peka terhadap kebutuhan

masyarakat, (4) pemerintah bisa merestrukturisasi pasar (Osborne & Gaebler, 1992).

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) Perspektif *New Public Management* memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a) Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan lebih banyak diserahkan kepada para manajer profesional.
- b) Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas
- c) Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil
- d) Pembagian tugas ke dalam unit kerja yang ada di level lebih bawah (desentralisasi).
- e) Dikembangkan semangat persaingan dalam tubuh pemerintahan
- f) Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor swasta
- g) Lebih menekankan disiplin tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber daya publik.

3. Perspektif *New Public Service* (NPS)

Munculnya perspektif *New Public Service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *New Public Management* diberbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democraton public aministration.*" Wamsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar

sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya democratic government yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Tulisan Little (1996) dalam buku tersebut yang berjudul "*thinking government: bringing democratic awareness to public administration*" menjelaskan konsepsi democratic publik administration dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. Government of the people berarti pemerintah masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik. *Government by the people* berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

Selanjutnya yang disampaikan oleh King & Stivers (1998) dengan judul '*government is us: public administration public* memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena "*Government is us is a democratic public administration that involves active citizenship and active administration.*" Yang dimaksud dengan *active administration* adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintah masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara

masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan dan sasaran bersama.

Sebagai kritik terhadap OPA dan NPM, Denhardt dan Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigma baru yang disebut *New Public Service* (NPS). Paradigma NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories odd democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administrasion*, and (4) *post-modern publik administrasion*. Inti dari *Theories of Democratic Citizenship* adalah warga Negara tidak hanya dilihat dari status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dngan isu-isu lebih luas karena warga Negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasita warga Negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan sistem politik.

Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga Negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individualnya dan pemenuhan altruisme politik. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga Negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*).

Selanjutnya, dari *Models of Community and Civil Society* diketahui bahwa kian hari kian banyak warga Negara yang merasa teralienasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualism, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih *human*. Globalisasi telah membuat ekonomi dunia menjadi semakin tidak pasti dan mereka pun kian bimbang akan keberhasilannya. Pada sisi lain, gejala degradasi lingkungan terus meningkat, kemungkinan hancurnya eksistensi manusia akibat senjata pemusnah massal juga terus mengahantui warga. Dengan demikian, kian hari kian banyak warga yang menginginkan dikembangkannya visi “kebaikan bersama” yang bisa menjadikan sebuah system social menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik.

Mereka mendambakan tumbuhnya sebuah komunitas yang berlandaskan kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah system yang efektif menjamin berlangsungnya komunikasi sekaligus resolusi atas berbagai konflik, serta menghendaki pemerintah berperan penting dalam membangun komunitas dan masyarakat sipil yang kuat di mana mereka didorong untuk terlibat aktif dalam proses pemerintahan. Sementara itu, dari *Organizational Humanism and the New Public Administration* diketahui bahwa para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilaku manusia. Mereka mencari pendekatan lain yang memberikan ruang gerak lebih besar pada organisasi untuk mereduksi mekanisme perintah dan control, serta lebih memberikan

perhatian kepada konstituen, baik yang ada di dalam maupun di luar organisasi untuk ikut berpartisipasi.

Model organisasi rasional hanya mengupayakan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien, padahal perilaku manusia tidak hanya sepenuhnya bersifat rasional. Manusia justru sering bertindak atas dasar perasaan dan emosi yang jauh dari perilaku rasional. Untuk itu, organisasi yang lebih humanistik perlu dibangun di sektor publik sebagai alternative bagi organisasi model rasional atau birokratis. Gerakan administrasi Negara baru menyuarakan perlunya administrasi publik memperhitungkan peranan nilai seperti keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab, dan sebagainya benar-benar teraktualisasi dalam kehidupan organisasi publik.

Pemikiran *Post-Modern Public Administration* menunjukkan bahwa ketergantungan administrasi publik pada pendekatan positivism ditolak karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang di dalamnya tidak sekadar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Mengabaikan aspek nilai yang ada di dalamnya merupakan sebuah kesalahan mendasar (*misleading*) karena dalam realitas yang sesungguhnya, fakta dan nilai sangat sulit dipisahkan. Bahkan setiap fakta selalu dilandasi dan mengandung nilai tertentu yang mendasari lahirnya sebuah fakta atau kenyataan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternative yang lebih peka terhadap sistem nilai, menemukan makna yang sesungguhnya di balik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu

mengembangkan sikap empati dan akhirnya mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena pelaksanaan *governance* akan menuntut lebih didasarkan pada diskursus yang tulus dan terbuka bagi semua pihak. Oleh karena aneka permasalahan publik akan lebih tepat diatasi melalui pendekatan *discourse* daripada pendekatan *rational* atau *positivisme*.

Terdapat tujuh hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2003), yaitu:

1. *Serve citizen, not customers*

Administrator publik bekerja untuk Kepentingan publik (*publik interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self-interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) daripada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak hanya semata-mata merespon tuntutan pelanggan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri tetapi seharusnya lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga Negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

2. *Seek the publik interest*

Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk

menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu, tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. Value citizenship over entrepreneurship

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga Negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat dari pada para manajer wirausaha yang bertindak organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

4. Think strategically

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama lewat proses kolaboratif.

5. Recognize that accountability is not simple

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsive dan atentif dari pada pasar; dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar professional dan kepentingan warga.

6. Serve rather than steer

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju kearah yang baru.

7. Value people, not just productivity

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka panjang bila

mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *Inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkannya dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2005:9).

Berdasarkan prinsip utama dalam paradigma *New Public Service* tersebut, Denhardt & Denhardt (2003) lebih lanjut memformulasikan delapan prinsip pelayanan yang harus diwujudkan agar pemerintah mampu memberikan pelayanan yang bermutu yaitu mencakup beberapa hal sebagai berikut:

a. Convenience

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dengan mudah oleh warga Negara.

b. Security

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah agar menjadikan warga merasa aman dan yakin untuk menggunakannya.

c. Reability

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat tersedia secara benar dan tepat waktu.

d. Personal Attention