



GRAHA ILMU

# ADMINISTRASI NEGARA

## Isu-isu Kontemporer



**Editor: Samodra Wibawa**



**Administrasi Negara; Isu-isu Kontemporer**

Editor : Samodra Wibawa

Edisi Pertama

Cetakan Pertama, 2009

Hak Cipta © 2009 pada penulis,  
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.



**GRAHA ILMU**

Candi Gebang Permai Blok R/6

Yogyakarta 55511

Telp. : 0274-882262; 0274-4462135

Fax. : 0274-4462136

E-mail : info@grahailmu.co.id

Wibawa, Samodra

Administrasi Negara; Isu-isu Kontemporer/Samodra Wibawa

- Edisi Pertama - Yogyakarta; Graha Ilmu, 2009

x + 378 hlm, 1 Jil. : 26 cm.

ISBN: 978-979-756-501-5

1. Sosial

2. Politik

I. Judul

---

# Daftar Isi

---

<b>Pengantar</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>vii</b>
<b>Pendahuluan</b>	<b>1</b>
<b>Reformasi Administrasi</b>	
Reformasi Birokrasi (Miftah Thoha)	7
Mengapa Birokrasi Sulit Berubah? (Slamet Rosyadi/Denok Kurniasih)	19
Diskresi Birokrasi (Sri Juni Woro Astuti)	29
Inovasi <i>Governance</i> dan Kinerja Sektor Publik (Mohammad Nuh)	37
Persoalan-persoalan Perbaikan Administrasi Negara (Samodra Wibawa)	51
<b>Good Governance</b>	
Pelajaran dari Implementasi <i>Good Governance</i> (Damsar)	59
Melembagakan <i>Good Governance</i> dan Pelayanan Publik (Rochyati Wahyuni Triana)	69
Administrasi Publik Kontemporer: Antara <i>Governance</i> dan <i>Governability</i> (Gabriel Lele)	79
<b>Electronic Government</b>	
<i>E-administration</i> Sebagai Langkah Strategis Peningkatan Mutu Pelayanan Publik (Ayuning Budiati)	89
Transparansi Pelayanan Publik Melalui <i>E-Government</i> : Studi Kasus Yogyakarta dan Surabaya (Wahyudi Kumorotomo)	99
Peluang dan Tantangan <i>E-government</i> (Ali Rokhman)	111
<i>Mobile Government</i> : Mengurangi Kesenjangan Digital Dalam Pelayanan Publik (Studi Kasus di Solo, Sragen, Sukoharjo dan Karanganyar) (Rino A Nugroho)	123
<b>Manajemen Pelayanan</b>	
Pelayanan Perijinan di Jawa Barat (Sintaningrum/Tomi Setiawan)	133
<i>Social Marketing</i> Sebagai Media <i>Public Awareness</i> (Ema Setijaninrum)	143
Strategi Adopsi dan Pengolahan Pengaduan Dalam Pelayanan Publik (Erwan Agus Purwanto)	153
Konsumerisme Dalam Manajemen Pelayanan Publik (Falih Suaedi)	167

**Manajemen Sumber Daya Manusia**

Berbasis Kompetensi Untuk Mendukung Pelayanan Publik (Jusuf Irianto)	173
Membangun Komitmen Aparatur Negara (Agus Wahyuadianto)	183
Pengembangan Kompetensi Berdasarkan Analisis Pasar Tenaga Kerja (Isnaini Rodiyah)	193
Hubungan Asimetri Pria-wanita Dalam Politik dan Birokrasi (Gitadi Tegas Supramudyo)	203

**Birokrasi dan Politik**

Calon Perseorangan di Masa Transisi Pilkada Langsung (Teguh Kurniawan)	209
Netralitas Birokrasi Dalam Pilkada (Ridwan Radjab/Hidayaturahmi)	217
Disorientasi Wewenang Bupati Dalam Mutasi dan Promosi Jabatan di Cilacap (Tobirin)	225
Perilaku Partai Politik Terhadap Isu Kebijakan Bidang Pendidikan di Surabaya (Tauran/Tjitjik Rahayu)	235

**Otonomi Dan Pemekaran**

Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penerapan Syariat Islam Di Nad (Nur Hafni)	247
Dinamika Pembentukan Kabupaten Solok Selatan (Rahmadani Yusran)	259
Otonomi Desa: Antara Mimpi dan Realita (Ike Wanusmawatie)	267
Revitalisasi Marga di Sumatera Selatan (M. Nur Budiyanto)	277

**Pembangunan**

Efektifitas Unit Pengelolaan Keuangan Desa Muara Payang (Achmad Aminudin)	291
Centang Perenang Pembangunan Pasca Reformasi: Perspektif Ekonomi Politik (Ainul Hayat)	303
Penataan Pemukiman Kumuh di Wonokromo (Tjitjik Rahayu/Meirinawati)	315
Pembangunan Masyarakat Pesisir di Langkat (Marlon Sihombing/Kariono)	327

**Metode Ilmu**

Diskursus Administrasi Publik <i>Post Modern</i> (Bintoro Wardiyanto)	341
Pendekatan Berpikir Sistem Dalam Kajian Administrasi Publik: Model Baku Sistem Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah (MR Khairul Muluk)	353

<b>Daftar Peserta Konferensi Administrasi Negara</b>	<b>365</b>
--	------------

<b>Daftar Indeks</b>	<b>369</b>
----------------------	------------

<b>Tentang Penulis</b>	<b>371</b>
------------------------	------------

-oo0oo-

---

# KONSUMERISME DALAM MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

*Falih Suaedi*

Universitas Airlangga

---

## Pendahuluan

Salah satu perubahan sosial yang patut untuk mendapat perhatian lebih seksama khususnya dari pemerintah adalah semakin kompleks dan bervariasinya kebutuhan masyarakat. Fenomena ini menjadi hal yang patut untuk diperhatikan mengingat peran dan fungsi dari organisasi pemerintah sebagai *agent of development* sekaligus menjalankan fungsi *public services* yang dituntut untuk selalu dapat menyediakan dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat (Publik). Dalam masyarakat yang berkembang pesat dengan perubahan gaya hidup dan kebutuhan yang makin bervariasi, tidak menutup kemungkinan hal ini akan mengakibatkan perubahan tatanan system nilai/norma yang dianut dalam masyarakat suatu negara. Sebagai misal masyarakat kini tidak lagi memandang pola konsumtif itu sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hidupnya melainkan lebih dari itu adalah sebagai simbol-simbol kekuasaan atau pengaruh seseorang terhadap pihak lain melalui pola konsumsinya itu.

Selain itu masih banyak lagi contoh-contoh dimana perilaku untuk selalu mengkonsumsi setiap produk atau jasa yang ditawarkan dari pihak manapun juga sesungguhnya berpengaruh terhadap arah dan kebijakan pembangunan dan *public service* dalam arti luas. Dalam arti luas, yang dimaksud disini adalah bahwa dalam proses pembangunan dan pelayanan publik hendaknya mensinergikan antara kepentingan masyarakat, swasta (pengusaha) dan kepentingan pemerintah itu sendiri. Masyarakat atau komsumer sekarang ini memiliki hak untuk dilibatkan dalam perumusan kebijakan publik khususnya dalam kaitannya dengan pelayanan publik yang berkualitas (Gaster, 1995:11). Mereka membawa seperangkat nilai-nilai yang berbeda-beda dan mempunyai hak untuk melakukan komplain manakala pelayanan yang mereka terima tidak memuaskan atau kurang berkualitas. Oleh karenanya memahami pola konsumsi masyarakat pada saat ini dan yang akan datang merupakan

keharusan, kalau tidak disebut sebagai mutlak diperlukan, bagi menjaga kredibilitas organisasi pemerintah. Selain itu pelibatan masyarakat sebagai konsumen juga didorong oleh perubahan/pergeseran paradigma dalam peran pemerintah antara lain dari kontrol oleh pemerintah menuju kontrol oleh masyarakat (Osborne dan Gaebler, 1997:76-87; Osborne dan Plastrik, 2000:322).

## **Konsep *Public Management* dan *Consumerism* dalam *Public Sector***

Konsep *Public Administration* dan *Public Management* sama-sama menjelaskan mengenai bagaimana sisi administrasi dari pemerintahan diorganisasikan, bagaimana memproses informasi dan menghasilkan keluaran-keluaran dalam bentuk kebijakan, hukum, ataupun barang dan jasa (Hughes, 1994:7). Sedangkan ditekankannya konsep *management* dalam ranah organisasi publik ini adalah dalam rangka memberikan perhatian lebih kepada lingkungan eksternal, misi dan tujuan organisasi pemerintahan yang lebih luas (Bozeman dan Straussman, 1990:4 dalam Hughes, 1994:8).

Adapun misi utama dari pemerintah adalah melakukan perbaikan (pembangunan) bukan menghasilkan uang (Osborne dan Gaebler, 1990: 24). Selain itu misi pemerintah yang lain adalah menyelenggarakan pelayanan publik (*public services*). Sebagaimana dijelaskan oleh Hughes dalam bukunya *Public management and Administration* (1994 :89) bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam menentukan standar hidup riil dimana banyak orang menggantungkan diri pada pelayanan pemerintah seperti kualitas pendidikan, rumah sakit, pelayanan masyarakat, lingkungan, transportasi umum, hukum, perencanaan kota dan sebagainya.

Dalam menjalankan misinya tersebut, pemerintah dituntut untuk selalu mengakomodir nilai-nilai pembangunan dan pelayanan publik yang terus mengalami pergeseran. Nilai-nilai pembangunan tersebut saat ini lebih mengarah pada nilai-nilai seperti *self-esteem*, *liberation*, atau *independensi*, *sustainability*, *self-reliant*, dan *empowerment* (Tjokrowinoto, 1996:157). Sedangkan dalam fungsi *public service*, prinsip atau nilai-nilai yang menjadi acuan antara lain seperti yang dikemukakan oleh Potter (1988) adalah: Keterjangkauan (*access*), pilihan (*choice*), ketersediaan informasi (*information*), Penanganan komplain atau ganti rugi (*redress*), dan keterwakilan (*representation*) (McKevitt, 1998:40-41).

Dalam kaitannya dengan fungsi pelayanan publik ini, salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian adalah adanya perubahan sistem nilai dan gaya hidup masyarakat yang dilayaninya. Sebagaimana telah dipaparkan terdahulu bahwa telah terjadi pergeseran secara signifikan dalam hal nilai dan gaya hidup masyarakat khususnya dalam pola konsumsinya. Di tengah arus globalisasi saat ini, telah terbentuk sebuah generasi masyarakat *konsumer* yang ditandai dengan tingginya nilai-nilai individu, serta kebutuhan akan unsur-unsur simbolik untuk menandai kelas, status atau simbol sosial tertentu (Piliang, 1999:245). Dalam masyarakat seperti ini, yang mereka konsumsi tidak lagi sekedar obyek (barang atau jasa) untuk memenuhi kebutuhan hidupnya melainkan makna-makna sosial yang tersembunyi dibalikinya. Kecenderungan seperti ini oleh beberapa pemikir sosial disebut dengan budaya konsumerisme (Piliang, 1999:245).

Konsep konsumerisme seperti yang dipaparkan di atas sangat berbeda dengan konsep yang dikembangkan di Amerika sebagaimana dijelaskan dalam the American Heritage Dictionary, "*consumerism is a theory that a progressively greater consumption of goods is economically beneficial*". Artinya bahwa tingkat konsumsi yang secara progresif semakin tinggi akan suatu barang, adalah menguntungkan secara ekonomis. Pengertian ini bermakna positif, dari kacamata *consumer* maupun *provider*, secara ekonomis, namun dalam konteks budaya sebagaimana dipaparkan di atas, konsumerisme memiliki aspek yang negatif. Dalam konteks ekonomi, konsep ini didasarkan pada paham kapitalis dan pasar bebas, dimana bagi ekonom dan sebagian politisi beranggapan bahwa membeli sedikit produk berarti akan banyak orang yang kehilangan pekerjaannya. Sebaliknya dengan mengkonsumsi produk sebanyak-banyaknya akan membantu meningkatkan perekonomian dan sektor tenaga kerja. Namun dari sisi lain, tingkat konsumsi yang terlalu tinggi tidak saja membawa dampak lingkungan tetapi juga isu sosial yang *notabene* menurunkan etika dan moral manusia. Hal ini dapat dicontohkan dengan semakin meningkatnya daya konsumsi manusia, mereka tidak lagi berada dalam relasi sosial melainkan berada dalam relasi obyek-obyek (kebendaan) sehingga menjauhkan manusia dengan lingkungan sosialnya (cenderung menjadi *individualistic* dan mengagungkan nilai benda yang digunakan dan dimilikinya).

Terlepas dari pandangan positif dan negatif dari faham tersebut, suatu realitas yang tetap harus dihadapi oleh pemerintah dalam menjalankan manajemen publik adalah kecenderungan semakin meningkatnya pola hidup konsumtif secara drastic di kalangan masyarakat Indonesia dalam kurang lebih 10 tahun terakhir ini. Fenomena ini perlu direspon sedemikian rupa, dalam rangka memberikan pelayanan yang berkualitas sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

## Tinjauan Aspek Normatif

Organisasi pemerintah seringkali menerima komplain sehubungan dengan pelayanan publik yang dilakukannya. Antara lain kritikan yang dilontarkan adalah seputar kurang profesionalnya sistem dan aparat atau petugas pelayanan, kurang adanya pertanggung jawaban kepada yang dilayani, serta masih rendahnya kualitas pelayanan itu sendiri. Dengan dasar pemikiran konsep konsumerisme, jelas perilaku birokrasi pemerintah perlu untuk di reformasi menuju pada kualitas pelayanan yang lebih baik kepada konsumen.

Dalam konsep konsumerisme "konsumer adalah raja" atau "konsumer selalu pada pihak yang benar" sehingga apapun tuntutan pemerintah diharapkan mampu memenuhinya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan terlebih dahulu adalah berusaha memahami apa saja yang menjadi kebutuhan atau tuntutan masyarakat, baik yang sudah dinyatakan (*eksplisit*) maupun yang belum dinyatakan (*implisit*). Untuk itu satu-satunya jalan adalah dengan makin mendekatkan hubungan antara pemerintah dengan konsumen atau masyarakat dalam arti luas.

Dalam rangka berusaha memahami dan memenuhi keinginan konsumen itulah diperlukan kepekaan khusus dari birokrasi pemerintah, terutama dalam memahami kebutuhan atau kepentingan publik (*public*

*interest*) yang sesungguhnya. Perlu diingat bahwa konteks pemenuhan kebutuhan konsumen dalam kapasitas manajemen publik adalah kebutuhan masyarakat. Hal ini jelas berbeda dengan yang terjadi di sektor privat, dimana prinsip konsumen adalah raja lebih berimplikasi individual, ketimbang konsumen dalam arti masyarakat (*citizens*) (McKevitt, 1998:38-44).

Secara normatif tanggung jawab pemerintah dalam menyelenggarakan manajemen publik adalah kepada masyarakat secara umum bukan kepada individu-individu. Apa yang harus diperjuangkan oleh pemerintah adalah merupakan refleksi dari aspirasi masyarakat yang disebut dengan *public interest*. Dalam hal ini pemerintah akan dievaluasi oleh masyarakat sehubungan dengan pelayanan publik yang diberikan. Penilaian atau evaluasi tersebut perlu dibedakan antara penilaian oleh masyarakat atau perwakilannya dengan penilaian oleh *client* (pelanggan individual). Sebagai contoh kinerja aparat keamanan tidak saja dinilai dari individu yang menggunakan jasa polisi secara khusus (*special public*), tetapi lebih kepada masyarakat atau perwakilannya (*general public*) yang banyak memberikan gagasan-gagasan tentang bagaimana seharusnya lembaga kepolisian tersebut diorganisasikan dan pelayanan keamanan diberikan (Moore, 1995: 37-38).

Selain itu, manajemen publik lebih diharapkan dapat mengakomodir seluruh kebutuhan masyarakat dengan jalan memberikan pelayanan publik dengan mendasarkan pada prinsip *social equity* (keadilan sosial). Hal ini menjadi krusial di era konsumerisme tinggi seperti saat ini. Mengingat dalam masyarakat dengan konsumerisme tinggi cenderung mengarah pada struktur kapitalis. Apabila hal ini tidak diantisipasi sejak dini, maka kemungkinan terjadi disparitas (kesenjangan) sosial yang ini berarti manajemen publik tidak berjalan secara efektif.

Dalam kaitan dengan *social equity*, manajemen publik perlu memperhatikan aspek keterjangkauan (akses), pilihan (*choice*), informasi, penanganan komplain (ganti rugi) dan keterwakilan (dengan penekanan pada keterjangkauan, pilihan dan keterwakilan).

Yang dimaksud dengan keterjangkauan adalah bahwa pelayanan publik dalam masyarakat konsumen tetap harus mempertimbangkan aspek kemudahan kepada masyarakat agar dapat memperoleh kesempatan yang sama untuk menikmati pelayanan tersebut. Prinsip Pilihan (*choice*) lebih merupakan penerapan *quasi-market* dalam sektor public goods seperti pendidikan, kesehatan dan lain-lain, dengan harapan masyarakat dapat memiliki kesempatan menikmati pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan serta kemampuannya. Adapun keterwakilan adalah prinsip yang mengarahkan manajemen publik untuk secara hati-hati menyerap seluruh aspirasi masyarakat (baik spesifik maupun *general public*) apakah sudah cukup merefleksikan seluruh kepentingan masyarakat tersebut guna pengambilan keputusan yang sesuai.

Melalui penekanan pada ketiga prinsip tersebut, secara tidak langsung merupakan usaha pemberdayaan masyarakat sebagai konsumen. Mereka tidak hanya disugahi jasa layanan yang harus dikonsumsi begitu saja, melainkan disana ada proses pemilihan dan terlibat dalam proses pembuatan keputusan melalui penyampaian tuntutan pertanggungjawaban pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik tersebut.



Langkah normatif selanjutnya adalah dengan memberlakukan pajak progresif dimana hal ini sebagai antisipasi pesatnya daya konsumerisme di kalangan tertentu yang tidak seimbang dengan sumberdaya yang terbatas jumlahnya. Misalnya dalam pelayanan air bersih, pada sebagian masyarakat yang memiliki daya beli tinggi dapat mengkonsumsi air sebanyak-banyaknya untuk segala keperluan hingga menyiram tanaman dan mencuci mobil dengan air PDAM, sementara kelompok masyarakat yang hanya mampu mengkonsumsi sedikit untuk air minum dan masak tidak seharusnya dikenakan biaya yang sama per meter kubiknya.

## Bagaimana Realitas yang Ada?

Kendati secara normatif, prinsip-prinsip pelayanan publik telah dianjurkan sejak lama, namun pada kenyataannya masih banyak praktik pelayanan publik yang jauh dari pemuasan kebutuhan masyarakat sebagai konsumen langsung maupun masyarakat secara umum. Terutama dalam menghadapi arus konsumerisme yang semakin pesat, manajemen publik seolah tidak berdaya untuk melakukan apa yang seharusnya dia lakukan. Dalam hal ini yang paling krusial adalah menjaga *social equity* sebagai salah satu prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan. Apa yang banyak terlihat adalah tumbuhnya kapitalis-kapitalis lokal yang menyisihkan hak-hak masyarakat pada umumnya. Sebagai contoh kasus perumahan di Indonesia, pengaruh konsumerisme sangat nampak bahwasanya kebutuhan orang akan investasi tidak pernah ada hentinya yang pada gilirannya mengakibatkan tingginya nilai lahan sehingga tidak terjangkau lagi oleh golongan kelas menengah dan bawah. Nafsu untuk terus mengkonsumsi dan "memiliki" lebih kuat dan besar di kalangan masyarakat kelas atas dan ini memicu kesenjangan sosial yang makin jelas. Lebih parah lagi, para kapitalis ini terus melakukan ekspansi kepemilikan jauh melebihi kapasitas dan daya dukung lahan tersebut, misalnya lahan yang memiliki potensi daya dukung sebagai lahan pertanian atau wilayah konservasi terpaksa dijadikan areal perumahan dan perdagangan.

Contoh kasus yang lain lagi adalah pemakaian Tenaga Listrik, dimana di Indonesia menunjukkan adanya *high consumption* yang hal ini berakibat pada semakin tingginya tarif listrik dari bulan ke tahun. Walaupun telah diberlakukan tarif progresif, pelanggan PLN masih harus membayar sangat mahal dan ini adalah akibat tingginya konsumsi tenaga listrik di kalangan industri ataupun masyarakat kelas atas yang notabene memiliki daya beli tinggi.

Selain itu, pelayanan publik yang seharusnya tetap harus mengedepankan prinsip *social equity* khususnya untuk *public good* yang memang seharusnya menjadi kewajiban negara untuk menyelenggarakannya seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, dalam perkembangannya kini telah banyak diambil alih oleh sektor privat. Walaupun co-production dan privatisasi dalam hal ini dibenarkan, tetapi jangan sampai lalu membebani masyarakat dengan biaya yang makin tidak terjangkau. Harus diingat janji negara kepada rakyatnya adalah membawa mereka pada kemakmuran dan kesejahteraan dengan menjunjung aspek tinggi pemerataan dan keadilan. Dalam menyikapi fenomena atau realitas semacam inilah manajemen publik masih terus harus

diupayakan untuk dapat mereformasi diri menuju penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

## Purna wacana

Perubahan gaya dan pola hidup masyarakat yang disebut konsumerisme telah membawa dampak positif sekaligus negatif. Positif secara ekonomis namun secara sosial dan budaya relatif mengandung implikasi negatif. Fenomena konsumerisme ini tidak dapat dicegah atau dihindari namun harus dihadapi dan dikelola sedemikian rupa sehingga kredibilitas pemerintah sebagai *agent of change and development* sekaligus sebagai *service facilitator* dapat terus dipertahankan.

Menempatkan konsumen atau masyarakat sebagai raja, semata-mata tidak diterapkan secara individual namun tetap harus dikaitkan dengan kepentingan publik baik secara (spesifik maupun general), dan dalam koridor *social equity* atau *equal opportunity*. Mengedepankan prinsip-prinsip seperti kemudahan atau keterjangkauan, pilihan publik, informasi, penanganan komplain, dan keterwakilan pada era sekarang ini menjadi keharusan dimana kepentingan masyarakat semakin kompleks dan tingkat partisipasi atau kontrol yang makin tinggi pula.

## Daftar Pustaka

- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration an Introduction*, New York: Martin's Press.
- McKevitt, D. (1998). *Managing Core Public Service*, UK: Blakwell Publisher.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*, London: Harvard University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1997), *Mewirusahaakan Birokrasi*, Jakarta: PPM.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (2000), *Memangkas Birokrasi: lima strategi menuju pemerintahan wirausaha*, Jakarta: PPM.
- Piliang, Y. A. (1998), *Dunia yang dilipat*, Bandung: Mizan.
- Tjokrowinoto, M. (1996). *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

-oo0oo-