

Karya Ilmiah

**PENERAPAN MODEL EFISIENSI STRUKTURAL DALAM
BERBAGAI PELAYANAN DI SEKTOR PUBLIK**

Oleh :

Muhammad Alfikri, S.Sos., MSi



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2009**

41

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Atas Berkat Dan Ridho Allah Yang Maha Kuasa, yang senantiasa melimpahkan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Karya Ilmiah ini dengan baik. Salah satu tujuan dari penulisan Karya Ilmiah ini adalah untuk penilaian kepangkatan dosen, disamping untuk menambah wawasan dosen dalam menyusun karya ilmiah.

Penulis menyadari bahwa penyajian dan isi dari Karya Ilmiah ini masih membutuhkan penambahan dan perbaikan untuk kesempurnaannya. Kiranya isi dari Karya Ilmiah memberikan manfaat dan dapat menjadi masukan dan acuan yang berguna bagi pembaca yang membutuhkannya.

Medan, Juni 2009
Penulis,



Muhammad Alfikri, S.Sos., M.Si.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penulisan	8
1.4. Metode Penulisan	9
1.5. Sistematika Penulisan	9
BAB II URAIAN TEORITIS	11
2.1. Perubahan Peranan Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik	11
2.2. Strategi Pelayanan Publik.....	19
BAB III PEMBAHASAN	30
BAB IV PENUTUP.....	41
DAFTAR PUSTAKA	43

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak diberlakukan penerapan UU No 22 tahun 1999 telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah dari yang semula menganut model efisiensi struktural ke arah model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa. Desentralisasi (devolusi) dan dekonsentrasi merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum, artinya dianutnya desentralisasi tidak perlu meninggalkan sentralisasi.

Partisipasi dan kemandirian disini adalah berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan atas prakarsa sendiri yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Hoessein, 2001 : 5) :

Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah.

Mengacu pada pengertian dasar tersebut, tulisan ini akan memaparkan tentang peranan pemerintahan daerah (sebagai penjelmaan otonomi masyarakat) dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Paparan ini menjadi penting karena pelayanan publik yang berkualitas adalah

salah satu pilar untuk menunjukkan berubahnya penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Di samping secara teknis juga belum banyak pakar yang secara khusus menyoroti fenomena ini dalam telaah kritis tentang otonomi daerah.

Penerapan model efisiensi struktural selama ini telah berdampak pada berbagai pelayanan di sektor publik yang tidak berkualitas. Terdapat kecenderungan keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, sehingga pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien dan ekonomis. Bahkan lebih dari itu, pelayanan cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas, dan tidak representatif sesuai dengan tuntutan masyarakat. Banyak contoh yang dapat diidentifikasi; pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di

bidang jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Dikemukakan oleh Norman Flyn (1990 : 38) pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkhis cenderung bercirikan over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing.

Pergeseran peranan pemerintahan daerah ke arah model demokrasi tentunya menuntut pelayanan publik yang lebih berkualitas, karena keterlibatan masyarakat yang bersifat lokalitas atas prakarsa sendiri sangat strategis dan menentukan berkaitan dengan kualitas pelayanan yang mereka terima. Hal yang perlu dipahami adalah dimungkinkan adanya kualitas pelayanan yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi masyarakat, mengingat masyarakat Indonesia adalah bersifat majemuk baik secara vertikal maupun horisontal, berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, kultural, dan kemajemukan lainnya. Sebagaimana

dikemukakan Hoessein (2001 : 5) : Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka local government dan local autonomy akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (devolusi) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal. Desentralisasi (devolusi) melahirkan political variety dan structural variety untuk menyalurkan local voice dan local choice.

Dengan dasar pemikiran tersebut, tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam kerangka model demokrasi ini harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat. Masyarakat melalui representasi wakil-wakilnya dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang; pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Bidangbidang pelayanan apa yang perlu mendapatkan prioritas, bagaimana cara menentukan prioritas, oleh siapa

dan dimana pelayanan itu diberikan, bagaimana agar pelayanan dapat efektif dan efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, dan masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan. Yang jelas penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi adalah sangat ditentukan oleh masyarakat itu sendiri.

Hal ini tentunya tidak mudah, sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan operasionalisasi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik adalah sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (provider), bukan ditentukan secara bersama-sama antara provider dengan user, customer, client, atau citizen sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; sebagai pencerminan demokrasi dan kemandirian. Padahal pelayanan yang diberikan seharusnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi; sebagaimana

diungkapkan oleh Burns, Hambleton, dan Hogget (1994 : xiv): It suggests that change in local government cannot be divorced from wider national and international socioeconomic forces which shape the context for local political action. Three major reform strategies public services : the extension of market, new managerialism, and the extension of democracy are considered.

1.2. Rumusan Masalah

Dari kutipan singkat itu menunjukkan bahwa pelayanan publik adalah salah satu unsur yang mendorong perubahan kualitas pemerintahan daerah; dan hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor perluasan / terwujudnya mekanisme pasar, manajemen baru yang berkualitas, dan perluasan makna demokrasi. Perubahan peranan pemerintahan daerah dan kualitas pelayanan publik tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam bab-bab selanjutnya.

1.3. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk

- 1 Mengetahui peranan pemerintahan di dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.
2. Mengetahui dan memahami kualitas pelayanan publik yang telah ada.

1.4. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan yaitu dengan berdasarkan kepustakaan-kepustakaan (literatur-literatur) yang mendukung seperti buku-buku, artikel majalah dan koran, maupun makalah-makalah yang berhubungan dengan topik penulisan ini.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan karya ilmiah ini digunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I adalah pendahuluan yang mencakup latar belakang permasalahan yang akan ditulis; pokok permasalahan; tujuan penulisan; metodologi penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II Menjelaskan perubahan pemerintahan daerah dalam pelayanan publik dan strategi pemerintahan daerah dalam pelayanan publik.

BAB III Menjelaskan aspek etika dalam pelayanan publik.

BAB IV Menerangkan kesimpulan dan saran yang bisa diambil dari pemaparan masalah pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1. Perubahan Peranan Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik

Peranan pemerintahan daerah dalam pelayanan publik selama ini lebih bermuatan dekonsentrasi dibanding desentralisasi (devolusi), dengan alasan efisiensi dan kesatuan bangsa, standarisasi pelayanan publik dalam berbagai bidang dibuat dengan prinsip herarkhi sentralistis.

Dengan penerapan model demokrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah yang sekarang sedang berlangsung, diharapkan terjadi pula perubahan kualitas pelayanan publik karena Pemerintahan Daerah sebagai representasi masyarakatnya, secara otonom dapat melayani secara langsung kebutuhan masyarakatnya.

Penentuan kualitas pelayanan inilah yang tidak mudah. Lucy Gaster (1995 : 35) mengemukakan bahwa kesulitan menetapkan kualitas pelayanan disebabkan adanya berbagai

dimensi perbedaan; antara harapan dan kenyataan, kepentingan warga negara secara langsung dengan kepentingan pemerintah atau produsen secara tidak langsung.

Karena itulah diperlukan penentuan standarisasi kualitas pelayanan dalam berbagai dimensi secara cermat, dan merepresentasikan kebutuhan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa dimensi pelayanan yang harus diperhatikan yaitu menyangkut diterapkannya mekanisme pasar, penerapan sistem manajemen modern, dan terlaksananya proses demokratisasi. Relevan dengan pendapat Leach, Stewart, dan Waish (1994 : 236) bahwa petunjuk ke arah pilihan publik dalam Pemerintahan Daerah adalah menyangkut dimensi ekonomis (economics), pemerintahan (governmental), dan bentuk demokratisasi (form of democracy).

Dimensi ekonomis adalah menyangkut pilihan antara *market emphasis* dan *public sector agencies*; dimensi pemerintahan pilihan antara *weak role for local government* dan *strong role for local government*; sedangkan dimensi bentuk demokratisasi pilihan antara *representative democracy* dan *participatory democracy*. Selanjutnya dikemukakan bahwa pilihan dari dimensi-dimensi tersebut adalah berada pada kontinum antara model *traditional bureaucratic authority* dan *community oriented enabler*.

Berdasarkan kerangka dimensi pilihan-pilihan tersebut dapat dikemukakan bahwa Pemerintahan Daerah di Indonesia selama ini adalah menganut model *traditional bureaucratic authority*.

Pelayanan publik sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan pilihan penggunaan *strong local government* dan *strong public sector*. Artinya meskipun Pemerintahan Daerah tidak memiliki otonomi yang kuat (dari

sisi kewenangan dan keuangan), namun memiliki peranan yang kuat dalam memberikan pelayanan publik.

Dalam kondisi seperti itu dapat dipahami apabila pelayanan publik menjadi tidak memuaskan, bersifat bloated, underperforming, wasteful, bahkan menjadi overbureaucratic. Dalam rangka perubahan ke arah peningkatan kualitas pelayanan, tentunya harus berorientasi pada model community oriented enabler.

Model ini merupakan suatu pilihan bahwa Pemerintah Daerah harus berperan besar dalam menghadapi tuntutan masyarakat yang beraneka ragam. Seperti telah dikemukakan, sulitnya menentukan kualitas pelayanan karena adanya berbagai kepentingan di masyarakat.

Menghadapi kenyataan ini; Pemerintah Daerah melalui demokrasi perwakilan atau demokrasi partisipatif menentukan perlunya penyediaan pelayanan publik baik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, privat sector, maupun menyerahkan pada mekanisme pasar. Model dengan baik

dapat diterapkan apabila ditunjang pertumbuhan ekonomi suatu daerah yang signifikan dan proses demokrasi yang berjalan normal.

Dalam model ini ada variasi model yang disebut residual enabling authority; pengertiannya karena pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanan maka kebijakan yang dilakukan lebih berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar.

Pemerintah Daerah hanya memberikan pelayanan pada sektorsektor yang tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Sekalipun dimungkinkan berperannya privat sector, sedapat mungkin hal ini tetap dibatasi dan pelayanan publik lebih berorientasi pada market mechanism.

Variasi lain dari model community oriented enabler adalah model oriented enabling authority. Model ini dalam memberikan pelayanan juga lebih berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar, meskipun demikian Pemerintah Daerah tetap memegang peranan penting dalam

perencanaan dan implementasi kebijakan terhadap pelayanan publik. Dasar pemikiran yang digunakan bahwa pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat memerlukan keterlibatan intervensi yang kuat dari Pemerintah Daerah, untuk kepentingan semua lapisan masyarakat tidak bisa terlalu menggantungkan pada berjalannya mekanisme pasar. Alternatif model terakhir ini tampaknya merupakan pilihan yang baik untuk dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, meskipun demikian dalam jangka panjang apabila pertumbuhan ekonomi daerah dan proses demokrasi telah berjalan baik harus berorientasi pada penerapan model *community oriented enabler*.

Berdasarkan analisis model pilihan alternatif tersebut semakin jelas bahwa perubahan dalam berbagai dimensi perlu dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dalam mewujudkan otonomi dan memberikan pelayanan publik yang

berkualitas. Masih relevan dengan dimensi-dimensi tersebut terdapat adanya konsep pendekatan manajerial yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah apabila menginginkan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakatnya, yaitu dikemukakan oleh Burns, Hambleton, Hogget (1994 : 20) tentang konsep "new ideas about the nature of good management in local government", yaitu :

1. From an emphasis on hierarchial decision making to an approach stressing delegation and personal responsibility.
2. From a stress on the quantity of service provided to a concern for issues of quality.
3. From a preoccupation with the service provider to a user orientation.
4. From a tendency to dwell on internal procedures to a concern for outcomes.
5. From an emphasis on professional judgement to an approach emphasising the management of contracts and trading relationships within an internal market; and

6. From a culture that values stability and uniformity to one that cherishes innovation and diversity.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah daerah dihadapkan pada tuntutan banyak perubahan menyangkut : tanggung jawab personal, isu-isu kualitas, orientasi pada pengguna, orientasi pada hasil layanan, menjalankan mekanisme pasar, orientasi ke budaya inovasi dan diversifikasi. Melihat dari adanya beberapa kriteria yang dibutuhkan dalam perbaikan manajemen Pemerintahan Daerah tersebut menunjukkan bahwa persaingan adalah merupakan kata kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan atau proses modernisasi sektor publik, di samping secara normatif ditentukan pula oleh keputusan politik lokal.

2. Strategi Pelayanan Publik

Dalam New Public Management (NPM), dikemukakan bahwa dalam konsep persaingan terdapat dua pendekatan

yaitu *institutional approach* and *public choice approach* considered private service production and delivery, Wegener (1997 : 3). Kedua pendekatan tersebut memiliki fungsi-fungsi yang masing-masing independen : kekuatan persaingan dalam lingkungan pasar selalu bergerak fleksibel dan memiliki kemampuan melakukan inovasi untuk bersaing dalam kondisi pasar yang cepat berubah. Persaingan dipengaruhi oleh penawaran, di samping pilihan konsumen. Lebih jauh lagi persaingan adalah akibat sistem produksi dan distribusi pendapatan.

Apabila fungsi-fungsi tersebut secara independen dapat dipenuhi maka kondisi persaingan dalam suatu daerah dapat berjalan dengan baik. Dalam pendekatan institusional (Wegener, 1997 : 4) dimungkinkan adanya beberapa strategi pelayanan publik yang dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dalam menghadapi persaingan yaitu dengan membandingkan antara spesifikasi produksi dan nilai strategisnya :

1. Internal production within the public sector : adalah pelayanan publik yang harus dilakukan melalui produksi secara internal apabila memiliki tingkat spesifikasi dan keterkaitan strategis yang tinggi.
2. Legislation and regulation : adalah pelayanan publik yang dilakukan melalui peraturan dan pengaturan karena tingkat spesifikasinya rendah tetapi relevansi strategisnya tinggi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, hal ini harus diatur untuk menjamin produksinya.
3. Market : adalah barang atau jasa pelayanan publik yang seharusnya diproduksi oleh produsen swasta karena tingkat spesifikasi dan relevansi strategisnya rendah.
4. Cooperation with external profesional : adalah pelayanan publik yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui proses produksi yang dilakukan kerjasama dengan kelompok profesional di luar institusi. Hal ini dilakukan karena produksi barang jasa memiliki tingkat spesifikasi yang tinggi akan tetapi relevansi strategisnya rendah.

Berdasarkan keempat strategi tersebut tampak bahwa pertimbangan Pemerintah Daerah untuk dapat berperan langsung, menyerahkan pelayanan pada sektor privat, atau mengandalkan berjalannya mekanisme pasar adalah sangat tergantung pada nilai strategis dan tingkat spesifikasinya.

Dalam era otonomi daerah ini sering kali muncul pendapat bahwa dalam rangka efisiensi dan penggalan sumber pendapatan daerah yang lebih besar, perlu dilakukan privatisasi dalam berbagai pengelolaan sumber daya. Pendapat demikian tentunya perlu dicermati ulang, sejauh mana pengelolaan sumber daya tersebut terkait dengan relevansi strategis dan spesifikasinya sehingga memang layak untuk diprivatisasikan.

Selanjutnya Wegener (1997 : 6) juga merinci bentuk-bentuk persaingan dalam hubungannya dengan pilihan institusional dan situasi pasar; competition arrangements terbagi menjadi bentuk market competition, quasi market competition, dan non market competition. Market competition

terbagi menjadi *private-private competition* dan *public private competition*. *Quasi market competition* terbagi menjadi *intra unit competition* dan *inter unit competition*.

Non market competition, khususnya apa yang disebut *benchmarking* dan *contests* menandai persaingan awal di setiap pemerintahan daerah apabila akan merubah peningkatan kualitas pelayanan publik. Bentuk persaingan non pasar adalah menyangkut kompetisi laporan suatu program antar institusi, kompetisi pendanaan, dan performan persaingan yang lebih didasarkan pada indikator-indikator kinerja atau keterwakilan kepentingan publik, ranking dan *benchmarking* (sering disebut juga dengan *beauty contests*).

Karakteristik dari lingkungan persaingan yang bersifat *pseudo competitive* ini adalah suatu pilihan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menghindari adanya efek negatif.

Karena persaingan jenis ini berkaitan dengan strategi pengembangan spesifik dan maka resiko *benchmark* adalah

legal. Dengan adanya patokan standar yang dianggap terbaik di suatu daerah, dalam jangka panjang apabila terjadi persaingan global tentunya perlu dikembangkan ke bentuk persaingan yang lebih kompetitif.

Quasi market competition, adalah dasar pijakan manajemen Pemerintahan Daerah yang mengarah pada persaingan pasar. Quasi pasar dibangun atas dasar transparansi pembiayaan dan kinerja yang jelas.

Dalam kondisi ini sudah dimulai adanya persaingan rencana secara artificial dalam internal organisasi penyedia jasa pelayanan publik, khususnya pada unit-unit organisasi Pemerintah Daerah. Kontraktual tentang program-program pembangunan telah dibangun oleh Pemerintah Daerah melalui pembedaan jenis-jenis kontrak, dimana dalam jenis-jenis kontrak tersebut memiliki sejumlah elemen persaingan. Secara umum, tujuan suatu program, anggaran yang dibutuhkan dan tingkat kinerja suatu kualitas pelayanan didiskusikan dan disepakati antara pihak manajemen dan

manajer unit dan dievaluasi oleh pengguna jasa pelayanan atau masyarakat sebagai konsumen.

Bentuk quasi pasar ini seringkali digunakan untuk menciptakan persaingan diantara fasilitas-fasilitas publik khususnya berkaitan dengan pelayanan sosial dan kebudayaan, seperti : penyediaan fasilitas perpustakaan, penyediaan jasa pelayanan pendidikan, penyediaan jasa layanan rekreasi, dan lain-lain.

Market competition, adalah suatu bentuk persaingan murni yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah khususnya persaingan antara produsen publik dan swasta, dan persaingan antar perusahaan swasta (private sector) yang dilakukan dengan cara berbeda. Dalam sejumlah unit jasa pelayanan, sektor private mendominasi bidang-bidang pelayanan secara spesifik yang biasanya dilakukan melalui kontrak.

Bahkan dalam bidang-bidang pelayanan tertentu dimungkinkan adanya persaingan antara unit-unit jasa

pelayanan publik yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dengan unit-unit yang dikelola oleh pihak swasta.

Pengenalan tipe persaingan ini, persaingan antara publik dengan swasta, adalah dilakukan untuk menciptakan monopoli persaingan pasar. Persaingan antara publik dengan swasta ini membutuhkan manajemen kontrak dalam internal organisasi yang jelas, kejelasan kontrak yang legal, spesialisasi yang jelas, sistem monitoring dan evaluasi yang jelas dan praktis.

Dalam bentuk persaingan "market competition" ini jelas bahwa sektor private memiliki peluang yang sangat besar dalam memberikan jasa pelayanan publik. Dikemukakan oleh Emanuel Savas (1987 : 7) terdapat beberapa alasan penting mengapa Pemerintah melakukan privatisasi :

1. Dengan privatisasi biaya dapat dikurangi, proyek jangka pendek dapat dioptimalkan secara ekonomis, pelayanan dapat diberikan dengan lebih hemat, sumber-sumber yang

terbatas dapat diganti dan beberapa kegiatan Pemerintah dapat ditingkatkan.

2. Pegawai Pemerintah biasanya kurang efisien dan ekonomis, tidak ada kemauan untuk menciptakan dan memberikan pelayanan yang baik dan karena itu Pemerintah mengurangi peran tersebut melalui kerjasama dengan pihak lain.
3. Salah satu bagian terbesar pengeluaran Pemerintah adalah pada bidang ekonomi, oleh karena itu Pemerintah harus secara langsung menyatakan kepemilikan perusahaan dan aset sehingga dapat digunakan pada sektor khusus.
4. Masyarakat mempunyai pilihan dalam pelayanan publik. Karena itu sedapat mungkin mereka perlu diberi kebebasan untuk mencari dan menentukan pemenuhan kebutuhannya melalui penyederhanaan struktur birokrasi.

Dalam mekanismenya, menurut Grover Starling (1988) terdapat beberapa variasi bentuk privatisasi yang

menunjukkan garis kontinum antara peran Pemerintah yang besar dalam mekanisme privatisasi (*govermental continuum*) dengan peran peran Pemerintah yang semakin berkurang dalam mekanisme privatisasi (*market continuum*). Bentuk privatisasi yang menunjukkan mekanisme peran Pemerintah yang besar hingga peran Pemerintah yang minimum secara berurutan adalah mulai dari : *intergovermental, contract, grant, franchise, partnership, voucher, voluntary service, dan divest*. Bentuk yang terakhir, *divest* (pelepasan) adalah salah satu bentuk mekanisme privatisasi dimana peran pemerintah paling kecil dibanding bentuk-bentuk lainnya.

Berdasarkan paparan yang telah dikemukakan mulai dari model *community oriented enabler*, penjabarannya tentang *institutional market mecanism*, hingga *privatization*; dapat dikemukakan bahwa sebenarnya banyak pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang

bersangkutan. Hal ini tentunya sangat tergantung pada kemauan politik (political will) dan kemampuan politik (political capacity), dalam arti kemauan dan kemampuan Pemerintahan Daerah untuk mewujudkan proses demokratis dalam merumuskan / mengatur (rules making) prioritas layanan publik. Kemudian diikuti oleh kemauan dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan / mengurus (rules application) dengan memberikan pelayanan yang memuaskan kepentingan masyarakat.

BAB III

PENTINGNYA ASPEK ETIKA DALAM PELAYANAN PUBLIK

Sejak diberlakukannya UU No 22 tahun 1999 secara efektif, setiap Daerah telah berusaha untuk mewujudkan otonomi yang diemban atas representasi masyarakat di daerahnya. Lembaga DPRD telah berupaya untuk mengatur atau membuat PERDA, yang mencerminkan kepentingan kesejahteraan masyarakatnya; Pemerintah Daerah telah berusaha rnengurus atau mengaplikasikan dalam bentuk pelayanan kepada masyarakatnya. Apabila usaha itu dilakukan dalam konteks negarabangsa, dengan tidak mengabaikan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam suatu kontinum, tentunya tidak menjadi persoalan. Karena memang merupakan hak dan kewajiban bagi Pemerintahan Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Akan tetapi fenomena yang muncul ternyata tidak selalu

demikian; otonomi seringkali dimaknai menjadi arogansi. DPRD merasa menjadi lembaga yang amat kuat, dengan dalih kepentingan masyarakat dapat membuat keputusan yang mengabaikan kepentingan yang lebih luas, bahkan sering kali hanya menguntungkan kelompok-kelompok, atau pribadipribadinya.

Suatu daerah yang merasa memiliki sumberdaya berlebih memiliki keinginan yang kuat untuk mengeksploatasi demi kemakmuran sebesar-besar bagi daerahnya, dengan cenderung mengabaikan integrasi negarabangsa.

Bahkan dalam konteks pelayanan publik ada kecenderungan hanya berfikir efektifitas, efisiensi, dan ekonomis; dengan mengabaikan prinsip responsibilitas, responsivitas, dan representativitas bagi masyarakat. Dalam konteks inilah pembahasan tentang etika pelayanan publik bagi Pemerintahan Daerah menjadi penting artinya.

Dalam era otonomi daerah, tuntutan terhadap kinerja Pemerintah Daerah melalui inovasi, integritas, dan

akuntabilitas perlu untuk ditingkatkan, public entrepreneurship diperlukan dan secara potensial sangat menguntungkan. Akan tetapi perlu diperhatikan berkaitan dengan adanya pelanggaran terhadap etika pelayanan publik dan kemungkinan adanya korupsi, karena dengan otonomi peluang melakukan pelanggaran terhadap kedua hal tersebut sangat besar. Dikemukakan oleh Frederickson (1997 : 181) bahwa pemerintah seharusnya tidak bersifat bisnis dan entrepreneurship kurang sesuai dengan sikap para pegawai pemerintah dan seringkali bersifat tidak etis; bahkan ditegaskan bahwa masalah korupsi dan etika dalam birokrasi pemerintah akan meningkat karena pemerintah kehilangan kemampuan untuk berpikir dan bersikap sebagaimana mestinya.

Eimicke dan Cohen (1997) mempunyai pandangan yang berbeda, tetap berpendapat bahwa entrepreneurship dalam pemerintahan diperlukan karena sering terdapat tuntutan dari masyarakat dan sifatnya bisa etis. Dalam pandangan

mereka, masalahnya bukan pada apakah public entrepreneurship etis atau tidak, melainkan untuk hal itu diperlukan petunjuk yang lebih baik bagi para public official dalam penggunaan dana masyarakat secara efektif dan etis. Hasil-hasil penelitiannya di pemerintahan tingkat lokal membuktikan bahwa para pembuat kebijakan publik dapat bersikap entrepreneurial dan etis secara simultan.

Lepas dari pandangan mana yang lebih tepat, tampaknya pandangan Frederickson ada relevansinya untuk fenomena Pemerintahan Daerah di Indonesia khususnya pasca penerapan UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, korupsi dan sifat yang tidak etis pada Pemerintahan cenderung meningkat; sifat Pemerintah Daerah berubah dari yang semula melayani masyarakat menjadi lebih banyak berorientasi pada keuntungan (profit making), dan fenomena-fenomena lain yang secara etis dalam tata kehidupan bernegara perlu untuk diperbaiki.

Berkaitan dengan batasan etika administrasi publik Eimicke dan Cohen (1997 : 21-22) merangkum beberapa pandangan dari para pakar sebagai berikut :

1. Walter Lippman, ciri-ciri etika administrasi publik yaitu : kejelasan, berpikir rasional, bertindak tanpa pamrih, dan baik hati.
2. Michael Josephson, menyempurnakan doktrin Lippman : kerjakan yang lebih dari yang seharusnya anda kerjakan, jangan melampaui yang seharusnya anda boleh lakukan.
3. James Q Wilson, mencirikan etika administrasi publik sebagai sesuatu yang bersifat simpatik, kejujuran, self control, dan mengerjakan tugas.
4. Kode etik ASPA (The American Society for Public Administration) terdapat lima prinsip yaitu : melayani kepentingan masyarakat, melaksanakan konstitusi dan hukum, integritas, organisasi yang beretika, dan bekerja secara profesional.

5. H George Frederickson menyarankan lima komponen etika administrasi publik yaitu : hukum dan aturan yang harus diikuti, mencari uang bukan salah satu tujuan pemerintah, jangan beresiko dengan dana masyarakat, rakyat tidak perlu takut dengan pemerintah, tanggung jawab public official dalam melayani masyarakat.

Berdasarkan batasan-batasan tersebut setidaknya-tidaknya dapat dijadikan acuan agar Pemerintahan Daerah di Indonesia dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik selalu berpegang atau dilandasi aspek etika, baik menyangkut perilaku individu-individunya maupun kinerja atas dasar institusinya. Banyak aspek yang dapat dijelaskan berdasarkan batasan-batasan tersebut. Patuh pada hukum dan aturan, salah satu aspek etika yang sangat penting. Sebagaimana diketahui keberadaan Pemerintahan Daerah adalah merupakan sub ordinasi dari Pemerintahan Pusat yang karena penerapan asas desentralisasi (devolusi) memiliki hak dan kewajiban atas nama masyarakat di



daerahnya untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini berarti dalam menjalankan tata pemerintahan, memberikan pelayanan publik harus mematuhi hukum dan aturan yang bermakna desentralisasi maupun sentralisasi.

Dengan demikian pelayanan yang berkualitas dapat diberikan, dan integrasi negara-bangsa tetap dapat dipertahankan bahkan dalam konteks ini perlu untuk ditingkatkan. Mencari uang bukan salah satu tujuan, adalah merupakan aspek etik yang sangat terkait dengan pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas diantaranya memang mengadopsi nilai-nilai privat yang berorientasi pada keuntungan (profit making) ke sektor publik, misalnya efektivitas, efisiensi, ekonomis. Hal ini memang diperlukan, akan tetapi tidak boleh mengabaikan nilai-nilai kepublikan yang lebih berorientasi pada pelayanan (service making), misalnya nilai-nilai akuntabilitas, transparansi, netralitas, responsivitas, representativitas, dan nilai-nilai kepublikan yang lain. Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan

yang berkualitas untuk masa mendatang sudah seharusnya memadukan nilai-nilai privat dan nilai-nilai kepublikan ini.

Pelanggaran terhadap resiko penggunaan dana masyarakat, salah satu pelanggaran aspek etika yang sering dijumpai di Pemerintahan Daerah; misalnya adanya penolakan terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah karena dianggap menyelewengkan dana masyarakat, pemenuhan tuntutan anggaran bagi kesejahteraan anggota dewan yang sudah menjadi wacana publik, penyelewengan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) dan masih banyak contoh-contoh penyelewengan dana yang lain. Hal ini tentunya merupakan gejala menurunnya akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap publik yang pada gilirannya akan menurunkan pula kepercayaan publik pemerintahan yang mewakilinya.

Tanggung jawab public official dalam melayani masyarakat merupakan aspek etis lainnya yang sangat penting dalam memberikan pelayanan publik. Fenomena

tentang sulitnya mendapatkan berbagai produk pelayanan yang memuaskan dari birokrasi Pemerintah Daerah, pengurusan IMB, Sertifikat Hak Atas Tanah, pelayanan PDAM, dan lainlain. Hal ini tentunya merupakan pelanggaran aspek etika yang perlu diperbaiki. Pemerintah Daerah adalah melayani masyarakat, jargon jargon di sektor privat tentang the customer is number one; if the customer is wrong she rule number one, adalah menggambarkan betapa produsen, dalam hal ini Pemerintah Daerah perlu melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya.

Rakyat tidak perlu takut dengan pemerintah, juga merupakan aspek penting lainnya dalam etika pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas pada dasarnya adalah menempatkan posisi yang seimbang antara provider dengan customer. Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai provider yang harus meminta pendapat kepada masyarakat sebagai customer mengenai kualitas pelayanan yang diinginkan. Dalam sektor publik, kebutuhan jasa

pelayanan memang amat beragam. Masyarakat dapat berada pada posisi sebagai user (pengguna), customer (pelanggan), consumer (pemakai), client (nasabah), atau citizen (warga negara) yang sudah seharusnya menerima jasa layanan dari masyarakat.

Dalam karakteristik yang beragam tersebut, Pemerintahan Daerah harus dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dan keinginan masyarakat lokal (local voice and local choice) untuk mendapatkan pelayanan secara memuaskan.

BAB IV

PENUTUP

Penerapan model demokrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah yang sekarang diterapkan belum mencapai hasil yang diharapkan. Perilaku birokrasi dan kinerja Pemerintahan Daerah belum dapat mewujudkan keinginan dan pilihan publik untuk memperoleh jasa pelayanan yang memuaskan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik oleh Pemerintahan Daerah dalam hal ini dapat dilakukan dengan berbagai strategi, diantaranya : perluasan institusional dan mekanisme pasar, penerapan manajemen publik modern, perluasan makna demokrasi. Upaya ini dapat terwujud apabila terdapat konsistensi dari sikap Pemerintahan Daerah bahwa keberadaannya adalah semata-mata mewakili kepentingan masyarakat di daerahnya, otonomi adalah

diberikan kepada masyarakat. Sehingga keberadaannya harus memberikan pelayanan yang berkualitas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang memiliki otonomi tersebut. Perangkat birokrasi yang ada baru dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas apabila kinerjanya selalu didasarkan pada nilai-nilai etika administrasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Burns, Danny; Robin Hambleton, and Paul Hoggett; *The Politics of Decentralization – Revitalizing Local Democracy*; London; McMillan; 1994.
- Cohen, Steven and Eimicke William; *Is Public Entrepreneurship Ethical ? : A Second Look*; Paper prepared for presentation to the Annual Meeting of the American Society for Public Administration; Philadelphia, Pennsylvania; 1997.
- Flyn, Norman; *Public Sector Management*; Harvester Wheatsheaf; London; 1990.
- F'rederickson, H George; *The Spirit of Public Administration*; Jossey-Bass Publishers; San Fransisco; 1997.
- Gaster, Lucy; *Quality in Public Services, Managers Choices*; Open University Press; Buckingham - Philadephia; 1995.
- Hoessein, Bhenyamin; *Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia*; Makalah disajikan dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya; ASPRODIA-UI, Jakarta; 1999.
- ; *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara*; Seminar dalam Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance; Lembaga Administrasi Negara; 2001.

- Leach, Steve; John Stewart, and Kieron Walsh; **The Changing Organization and Management of Local Government**; London; McMillan Press Ltd; 1994.
- Savas, E S; **Privatization, The Key to Better Government**; New Jersey : Chatham House Publisher Inc.; 1987.
- Starling, Grover; **Managing Public Sector**; School of Business and Public Administration; University of Houston; Clear Lake Hart Cour; College Publisher USA; 1998.
- Weneger, Alexander; **Competition between public and private service producers, Inovative local governments in international perspective**; Paper prepared for the 1997 National Conference of the American Society for Public Administration; Philadelphia, Pennyslvania, 1997.