

Perspektif Paradigma Baru Administrasi Publik dalam Menghadapi Pengaruh Globalisasi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Tinjauan dalam Pelayanan Publik)

Oleh
HATTY SUAT⁹

Abstraksi

Perspektif paradigma baru administrasi publik dalam menghadapi pengaruh globalisasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan menekankan bahwa pada aras makro, sejalan dengan semangat pengedeapan otonomi daerah yang diatur oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Proses implementasinya pemerintah pusat terfokus dan konsisten melakukan kebijakan off loading atas berbagai macam urusan (utamanya yang berdampak finansial) disamping memformat ulang misi dan visi institusi-institusi publiknya. Pada aras mikro, terutama di lingkungan internal instansi-instansi daerah perlu disosialisasikan orientasi pemerintahan daerah yang berpusat pada rakyat (citizen centered local government); pada aspek berperilaku (behavioural) perlu ditanamkan semangat kewirausahaan dan sikap inovatif pada diri administrator publik. Dari perspektif governance, kelemahan yang paling menonjol dalam birokrasi pemerintah daerah adalah karakternya yang rule driven atau rule following, yang jelas tidak cocok dengan iklim kompetisi dan semangat pengedeapan kepentingan publik dalam program pelayanan publik. Secara politis, otonomi daerah yang lebih luas, mengandung makna memobilisasi peran pemerintah daerah (mobilizing role of local government) dalam mendayagunakan segala sumber (aktual maupun potensial), mekanisme dan instrumen yang tersedia di daerah. Dalam konteks pelayanan publik, merupakan inisiatif untuk menentukan pilihan atas jenis dan model pelayanan publik yang tepat akan tergantung pada hasil kompromi politik antara elit kepemimpinan (eksekutif dan legislatif) dan eksponen-eksponen masyarakat di daerah. Namun model atau konstruksi pelayanan publik apapun yang dipilih dan ingin dicoba dikembangkan di daerah hendaklah dalam implementasinya dilakukan secara arif, bersifat situasional (contingency), dan mengacu pada semangat kompetisi (mengindahkan mekanisme pasar) dan berwawasan pemberdayaan.

Kata Kunci: Administrasi Publik, Penyelenggaraan Pemerintahan, dan Pelayanan Publik.

A. PENDAHULUAN

Administrasi publik adalah gabungan antara seni dan ilmu-ilmu pemerintahan yang akhirnya berkembang menjadi seni dan ilmu-ilmu manajemen (Dwight Waldo, 1949). Efisiensi dan ekonomi menjadi hal yang pokok dalam teori manajemen, dan hak masyarakat menjadi hal yang pokok dalam teori pemerintahan. Di awal tahun perkembangan administrasi publik di Amerika yang modern, Woodrow Wilson (1887, 1941) menjadi tokoh utamanya. Teori efisiensi bisnis dapat digabungkan dengan teori pemerintahan yang demokratis yang mengemukakan bahwa pemerintah dapat

⁹ Hatty Suat – Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan, Universitas Pattimura, Ambon

menggabungkan antara efisiensi dengan keadilan. Di pertengahan tahun 1960an, teori manajemen mempertanyakan tentang hak dan keadilan. Meskipun demikian, pendapat umum beranggapan bahwa administrasi publik adalah bagian dari proses politik.

Di awal-awal tahun, diyatakan pula bahwa administrasi publik harus netral dan tidak dipengaruhi oleh kebijakan politik, dan mengabaikan keadilan sosial. Administrasi merupakan bagian dari politik, yang seringkali terjadi, pemimpin terlibat dalam proses kebijakan, dan diharapkan netralitasnya. Keadilan sosial sebagai panduan bagi tindakan administrasi dengan keseimbangan nilai-nilai ekonomi dan efisiensi.

Willbern (1973:376) berpendapat bahwa hak masyarakat "tidak tepat untuk mendefinisikan tujuan atau nilai-nilai administrasi". Ia menyatakan bahwa "hak masyarakat dapat ditolak dengan menggunakan bukti-bukti". Tetapi kesalahan besar ini dapat dihilangkan oleh kaum intelektual yang menyatakan bahwa ada sesuatu yang bernilai dan memiliki konsekuensi nyata pada pemahaman mengenai perilaku manusia dalam situasi administratif.

Hak masyarakat butuh kesempurnaan, sebelum menambahkan efisiensi dan ekonomi dalam 3 pilar yang mendasari administrasi publik. Proses ini dimulai dengan Symposium on Social Equity and Public Administration yang dimunculkan dalam *Public Administration Review* (Frederickson, 1974). Peranan penting dalam simposium ini yaitu teori proses pengembangan dalam administrasi publik.

Pertama, hak masyarakat dipahami sebagai dasar dari demokrasi masyarakat, berpengaruh pada perilaku manusia dalam berorganisasi, sebagai dasar hukum untuk distribusi pelayanan publik, sebagai dasar untuk menerapkan pelayanan publik, sebagai dasar dari pembentukan kelompok, dan sebagai tantangan bagi penelitian dan analisis (Frederickson; 1974). Kedua, setelah membicarakan tentang bagian dari subyek, bangunan teori apabila dikumpulkan secara bersama akan menjadi lebih baik walaupun kita tetap saja tidak dapat menggabungkannya.

Ketiga, kita dapat memulainya dari definisi yang ada. Di sini diprioritaskan pada teori distribusi keadilan. Douglas Rae (1981) mengatakan "keadilan adalah satu hal yang paling sederhana dan abstrak, termasuk didalamnya menciptakan dunia yang konkrit dan kompleks. Dapatkah kita membayangkan formasi pemerintahan sebelumnya? Hak masyarakat menjadi pilar ketiga dari administrasi publik.

Kita kembali pada teori deskriptif, yang definisinya dapat digunakan untuk teori dan praktek dalam administrasi publik. Mengikuti pendapat Ray dan kawan-kawan, kita menyatukan dalam bahasa yang belum sempurna mengenai keadilan dengan definisi dan contoh. Kita dapat memperkirakan contoh untuk mengkonstruksikan sebagai gabungan teori tentang hak-hak masyarakat.

Pada masa awal penerapan otonomi daerah terjadi peralihan dari sistem pemerintahan yang sentralistik ke era desentralisasi. Masalah pelayanan publik dan kebutuhan akan peningkatan peran, profesionalisme, nilai etik dan standar lebih banyak didominasi oleh permasalahan kapasitas. Dalam hal ini kapasitas untuk menerjemahkan konsepsi abstrak menjadi realitas, kemampuan untuk menjembatani kesenjangan antara, pada satu sisi sumber daya yang dimiliki dan pelayanan publik, dan pada sisi lain keterlibatan prioritas, harapan pemerintah dan masyarakat.

Pada kondisi ini profesionalisme melintasi dua dimensi: perpindahan dari sebuah basis kompetensi dan dimensi etik. Keduanya menentukan kinerja lembaga pemerintahan

dan, dalam jangka panjang juga menentukan kredibilitas negara. Saat transisi benar-benar dapat dirasakan kinerja lembaga pemerintahan dan kredibilitas negara berada pada posisi sangat terpuruk dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan. Kritik bahkan hujatan kepada lembaga pemerintah tidak mengurangi masalah yang ada karena rendahnya upaya pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Di sisi lain, tugas yang harus dihadapi didepan mata adalah bagaimana menangani substansi dan persepsi tentang rendahnya kapasitas. Jelasnya, tugas tersebut tidak dapat dilakukan secara efektif tanpa keterlibatan masyarakat madani atau dilakukan sendiri oleh pemerintah. Berbagai diskusi menunjukkan masalah terbesar adalah hal-hal yang terkait dengan upaya memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat pada pemerintah khususnya pada area pelayanan publik dan area sosial pada umumnya. Telah terbukti bahwa kemauan baik atau "goodwill" tidak keluar dengan sendirinya dalam kerangka legislatif. Peraturan perundangan tidak dapat bekerja sendiri untuk mewujudkan harapan perbaikan kinerja tanpa didukung oleh komitmen yang jelas pada tataran politik, yang kemudian diterjemahkan oleh pemerintah dalam bentuk praktek nyata melalui upaya mengejar equitas, integritas, efisiensi dan dan efektifitas.

Dalam upaya membangun kembali kepercayaan ini, dilakukan pengurangan besar-besaran akan kewenangan pusat dan birokrasi yang sentralistik, yang terbukti tidak memberikan sumbangan yang signifikan terhadap realitas ekonomi dan harapan dan kebutuhan masyarakat. Jalan yang paling banyak ditempuh adalah memperkenalkan desentralisasi dan privatisasi, yang merubah peran negara dan melimpahkan kekuasaannya pada pemerintah daerah, sektor swasta dan masyarakat madani.

Permasalahan lainnya adalah tentang globalisasi yaitu Pertama, bahwa masyarakat di segala penjuru dunia (di Negara Industri dan di Dunia Ketiga) sedang mengalami perubahan besar-besaran akibat proses globalisasi atau internasionalisasi di bidang politik, ekonomi dan teknologi (lihat Featherstone, 1990). Dampak perubahan itu pada sektor penelitian sungguh dramatis. Sejak pertengahan dasa warsa 1970-an (dan menurut para pakar agaknya akan terus berlangsung di abad 21) sebenarnya telah terjadi apa yang disebut "krisis kemampuan memerintah" (governability crisis) dari pemerintahan di berbagai belahan dunia. Sejak saat itu, persoalan ini oleh para teoritis telah diangkat sebagai sebuah agenda internasional penting yang perlu mendapatkan solusi. Dalam pemahaman teori Governance teori yang mencoba menjelaskan secara makro proses-proses perubahan dalam pemerintahan, krisis ini disebabkan oleh masih kuatnya hegemoni negara, ditandai oleh dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, termasuk urusan pelayanan publik (yang dari waktu ke waktu semakin kompleks). Akibatnya, negara terjebak dalam situasi dilematis, menjadi terlalu besar untuk urusan-urusan kecil, menjadi terlalu kecil untuk urusan-urusan yang besar. Akar persoalannya, masih menurut teori Governance, terletak pada model pemerintahan yang kini berlaku, dengan ciri khasnya antara lain, struktur yang vertikal, birokrasi yang kental dan wataknya yang intervensions. Model pemerintahan (tradisional) seperti ini ternyata tidak mampu mengadaptasikan dirinya dengan lingkungan ekonomi, sosial dan kultural yang sedang mengalami perubahan yang cepat (lihat Kazaneigil, 1998).

Menghadapi situasi semacam itulah, menurut hemat saya, amat diperlukan keputusan politik dari pihak negara/pemerintah untuk secara serius dan konsisten mereformasi model pengorganisasian pelayanan publiknya. Dengan meminjam konsep

Grindle dan Thomas (1991), kebijakan (policy) reformasi pelayanan publik itu haruslah diarahkan untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Lebih spesifik, reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau pula perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi/departemen guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik (Schaehter, 1995). Kedua, ramifikasi persoalan sosial, ekonomi dan politik yang dihadapi di masa depan menyebabkan pilihan kita dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan lagi pemerintah yang "banyak memerintah" atau pemerintah yang "sedikit memerintah" atau sekedar "pemerintahan yang baik (better government) sebagaimana pernah dikatakan oleh dua tokoh *Reinventing Government*, Osborne dan Gaebler (1992).

Dengan mempertimbangkan isu-isu sentral tadi, dan kita bawa dalam konteks pelayanan publik, maka kata kuncinya ialah kemampuan pemerintah mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya (Abdul Wahab, 1998). Tuntutan politik yang berkembang di arus global sejak dasawarsa 1980-an memang menunjukkan bahwa pemberian pelayanan publik yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi legitimasi kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah di mana pun (Dahrendorf, 1995; *World Development Report*, 1997; Abdul Wahab, 1999), karena itu diperlukan refleksi kritis untuk mencari alternatif solusi yang dianggap cocok dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Di sinilah menurut hemat saya relevansi teori *Governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *sociocybernetics approach* (Rhodes, 1996). Inti dari pendekatan ini ialah bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (policy making), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *Governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi (Flat Rhodes, 1996; Stoker, 1998-Kazaneigil, 1998; Dowbor, 1998).

Kecenderungan pemikiran global, khususnya yang mencoba mengkritisi bagaimana kebijakan pelayanan publik seyogyanya diimplementasikan, kalau kita pahami dari sudut teori *Governance*, sebenarnya mencerminkan gugatan terhadap kesahihan, keabsahan, serta peran sentral yang selama ini dinikmati negara dalam penyediaan dan pengalokasian berbagai bentuk pelayanan dasar (*basic services*). Sebab, kendati negara masih diharapkan memainkan peran tradisionalnya dalam menyediakan berbagai bentuk pelayanan dasar kepada rakyatnya, entah itu di bidang informasi, pendidikan, pangan, kesehatan masyarakat, keamanan/keselamatan komunitas, infrastruktur dan lain sebagainya, namun sejauh menyangkut pilihan-pilihan politik (*political choices*) mengenai bentuk peran dan strategi implementasinya haruslah makin efektif. Para pakar teori *Governance* membuktikan bahwa negara/ pemerintah kini tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi/aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan tadi (lihat Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Eaiden, 1999). Karena itu dipandang dari perspektif teori ini tidaklah beralasan jika

proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam beragam pelayanan publik itu harus selalu didesain oleh pemerintah sendiri, menurut selera pemerintah dan dikendalikan melalui lewat mekanisme politik-birokrasi (*direct service provision*). Bagi *policy-makers*, terbentang cukup luas spektrum pilihan-pilihan politik dan strategi implementasi kebijakan yang dapat ditempuh dalam hal pengaturan, penyediaan dan pembiayaan berbagai jenis pelayanan publik. Oleh karenanya dalam menjalankan misi pelayanan publiknya, pilihan politiknya haruslah dikembangkan secara cerdas dengan bersandar pada paradigma pilihan-pilihan publik/*public choice* (lihat Stretton and Orchard, 1994). Artinya, pilihan-pilihan itu senantiasa mempertimbangkan secara kritis interaksi diantara kekuatan-kekuatan pasar, masyarakat madani, dan kemampuan nyata dari dinas-dinas pemerintah itu sendiri (World Development Report, 1997; Rhodes, 1996). Dengan kata lain, selain pemerintah, menurut Gerald E. Eaiden (1999), 'the private sector, non governmental organizations (NGOs), and volunteensm all had their different roles to play...'

Rasionalitas dibalik pilihan-pilihan politik ini ialah agar dalam menjalankan peran pelayanan publiknya pemerintah sanggup bermain dalam arena yang kompetitif, sekaligus dapat bertindak arif, sejalan dengan bingkai fleksibilitas yang berlaku di aras global. Dalam peraturan di aras global, fleksibilitas itu, meminjam konsep Dahrendorf (1995:137), berarti the ability to move in wherever an opportunity offers itself, and also to move out when opportunities lose. Dengan demikian, dilihat dari perspektif *governance*, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigms atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung terus berubah organisasi pelayanan publik itu tetap relevan, memiliki kinerja yang tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus menggelinding (bandingkan: Dahrendorf, 1995; Osborne and Plastrik, 1996; Dowbor, 1998).

Bagi negara sedang berkembang, tak terkecuali Indonesia, gelombang tekanan untuk mengubah wajah pemerintahan dan substansi operasi mesin pelayanan publiknya juga datang dari institusi-institusi internasional, diantaranya International Monetary Fund (IMF) dan World Bank. Kedua institusi keuangan internasional yang amat berpengaruh ini sejak sepuluh tahun terakhir makin rajin mendesak tuntutan politik terhadap negara-negara sedang berkembang untuk "mendevelopusikan" sistem pemerintahan (yang sentralistik) dan sistem pelayanan publiknya (yang monopolistik) dengan menganjurkan kebijakan pemerkuatan otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah (lihat dan bandingkan Teune, 1995; Kiellberg, 1995; Goldberg, 1996; World Development Report, 1997). Menurut hemat saya, sebagai instrumen penting kebijakan, devolusi mengandung dua makna: sebagai upaya "demitologisasi" terhadap kehebatan kekuasaan negara (yang sentralistis dan intervensiomstis) dan sebagai upaya rasional mendemokratisasikan pola pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan sistem pelayanan publiknya. Oleh sebab itu, rejim manapun yang memerintah dituntut untuk mampu menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah pemerintahan yang demokratis, efisien, dan memiliki sumber daya aparatur yang memiliki jiwa kewirausahaan (bandingkan Osborne and Gaebler, 1992; De Leon, 1996). Hal ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya agar ditengah

gelombang tekanan politik (political pressures) domestik maupun luar negeri-kesulitan anggaran dan keuangan (fiscal pressures), pemerintah bisa terhindar dari keterpurukan dan kebangkrutannya.

Secara teoritik, salah satu prasyarat penting agar birokrasi pemerintah dapat mendinamisasikan dirinya ialah dengan cara mentransformasikan diri dari birokrasi yang kaku menjadi organisasi pemerintahan yang strukturnya desentralisasi (Young, 1996), inovatif, fleksibel dan responsif (Osborne and Gaebler, 1992). Dengan perubahan pada elemen psikologikal struktur ini diharapkan akan terbentuk watak dan perilaku public entrepreneurship (lihat Johnston- 1996; De leon, 1996). Salah seorang pakar manajemen modern, Peter F. Drueker (1985), merumuskan jiwa kewirausahaan itu sebagai spotting opportunities and marshalling resources to produce innovation. Sedangkan dalam kontek, administrasi publik, menurut Stever 1988), jiwa kewirausahaan itu adalah an adaptive, oportunist, and individualistic response to the chaos and fragmentation of post-progressive public administration. Kalau kedua konsep tersebut diperlukan dengan seksama, maka kata kuncinya tak lain adalah inovasi. Namun, konsep inovasi di sini tidak harus dipahami secara kaku dan diartikan hanya menyangkut sesuatu yang baru sama sekali. Inovasi dalam konteks pelayanan publik bisa pula berarti merekombinasikan secara kreatif unsur-unsur yang sebelumnya sudah dikenal untuk kemudian diterapkan dalam bentuk cara-cara baru atau pada situasi/lingkungan baru (De Leon, 1996: 496).

Tuntutan akan perlunya pembudayaan (internalisasi nilai-nilai) kewirausahaan dan perilaku inovatif dalam manajemen publik dan manajemen pemerintahan membawa implikasi tertentu. Konkretnya, eksistensi dan substansi pelayanan publik yang dilakukan oleh berbagai dinas pemerintah kini tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel (secara sosial, ekonomi maupun politik) jika tidak profesional, hanya dilakukan dengan bersandar pada prinsip asal jalan atau dikelola berdasarkan manajemen by semau gue, tanpa harus berhitung resiko (Abdul Wahab, 1998). Bukan hanya itu. Di dalam sedap program pelayanan publik dibidang, apapun dirasa tidak lagi cukup memadai kalau manajemen pelayanannya sekedar berarti pada nilai-nilai instrumental administrasi publik atau manajemen publik model Weberian, seperti penekanan pada efisiensi dan efektivitas. Sebab, dalam praktik, hal ini sering mengantarkan para birokrat terjebak pada persepsi dan pola penyikapan yang keliru, yaitu sekedar memenuhi formalisme, demi kelanggengan kepentingan sempit birokrasi itu sendiri (Abdul Wahab, 1997).

B. PEMBAHASAN

DIMENSI KEADILAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah akan mempengaruhi minat para investor dalam menanamkan modalnya di suatu daerah. Excelent Service harus menjadi acuan dalam mendesain struktur organisasi di pemerintah daerah. Dunia usaha menginginkan pelayanan yang cepat, tepat, mudah dan murah serta tariff yang jelas dan pasti. Pemerintah perlu menyusun Standard Pelayanan bagi setiap institusi (Dinas) di daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, utamanya dinas yang mengeluarkan perizinan bagi pelaku bisnis. Perizinan berbagai sector usaha harus didesain sedemikian rupa agar pengusaha tidak membutuhkan waktu terlalu lama untuk mengurus izin usaha, sehingga tidak mengorbankan waktu dan biaya besar hanya untuk

mengurus perizinan. Deregulasi dan Debirokratisasi mutlak harus terus menerus dilakukan oleh Pemda, serta perlu dilakukan evaluasi secara berkala agar pelayanan publik senantiasa memuaskan masyarakat.

Ada hasil penelitian tentang kualitas pelayanan yang perlu dijadikan pedoman oleh aparat pemda dalam melayani masyarakat di daerah Studi International menyatakan bahwa tiga 3-6 dari 10 pelanggan akan bicara secara terbuka kepada umum mengenai perlakuan buruk yang mereka terima. Pada akhirnya 6 dari 10 pelanggan akan mengkonsumsi barang atau jasa alternatif (Soeling, 1997). Hasil studi The Tehnical Assistens Research Program Institute menunjukkan: 95 % dari pelanggan yang dikecewakan tidak pernah mengeluh kepada perusahaan. Rata-rata pelanggan yang komplain akan memberitahukan kepada 9 atau 10, orang lain mengenai pelayanan buruk yang mereka terima. 70 % pelanggan yang komplain akan berbisnis kembali dengan perusahaan kalau keluhannya ditangani dengan cepat. (Soeling, 1997).

Dengan demikian pelayanan memegang peranan yang sangat penting dalam menjaga loyalitas konsumen, demikian pula halnya pelayanan yang diberikan oleh pemda kepada para pelaku bisnis. Bila merasa tidak mendapat pelayanan yang memuaskan maka mereka akan dengan segera mencari daerah lain yang lebih kompetitif untuk memindahkan usahanya.

Penilaian Kualitas Pelayanan menurut Konsumen menurut Zeitmengl Para suraman Berry yang dikutip oleh Rahayu penilaian kualitas pelayanan oleh konsumen adalah sebagai berikut (Rahayu, 1997):

Tangibles: kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi Administrasi, Ruang Tunggu, tempat informasi dan sebagainya.

Realibility: kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya.

Responsivness: kesanggupan untuk membantui dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen.

Assurance: kemampuan dan keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.

Emphaty: sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan kepada konsumen.

Sejak dasa warsa 80-an berkembang suatu tuntutan politik yang daya resonansinya makin kuat yaitu bahwa dalam mengoperasikan mesin pemerintahan dan menjabarkan kebijakan publik dalam berbagai progam (termasuk program pelayanan publik), selain berkualitas harus pula mengindahkan hak-hak asasi manusia (human rights), serta memenuhi kriteria keadilan (equity). Saya akan memberikan perhatian khusus terhadap aspek keadilan, dengan alasan untuk menghindarkan atau setidaknya meminimalkan apa yang pernah dikhawatirkan oleh seorang Guru Besar Emeritus dalam Ilmu Administrasi publik, Fred William Riggs (1997) bahwa : "Modern bureaucracies can also function as organs of domination and exploitation, as we can easily seen in many countries where arbitrary and oppressive even totalitarian regimes rely on bureaucracies to sustain and maintain their ruthless domination".

Dengan mengedepankan nilai keadilan itu maka dengan semakin gencamya proses industrialisasi dan pengaruh ekonomi-politik global yang menyebabkan struktur ekonomi domestik makin lama makin bercorak kapitalistik (segala sesuatu dipandang dipersepsi sebagai komoditas dan dihargai dengan uang), maka mesin birokrasi pemerintah yang

tentunya akan makin maju dan proaktif kepada pasar bisa diupayakan berada pada rel humamtariannya, tetap berpihak pada rakyat kecil dan terjaga akuntabilitasnya. Dengan cara itu, fungsi pelayanan publik tidak akan gampang diselewengkan dan digunakan oleh para birokrat publik sebagai alat represif.

Ada 3 (tiga) gugus pemikiran yang berpengaruh terhadap upaya reformasi pelayanan publik, khususnya yang berkaitan dengan pembangkitan kesadaran diri para administrator publik agar mereka kian sensitif terhadap persoalan kualitas dan keadilan. Pertama, munculnya pemikiran baru dalam studi ilmu politik / pemerintahan yang menekankan perlunya ditegakkan prinsip pemerintahan yang berpusat pada warganegara (citizen - centered government) dan pemerintahan yang jujur (fair) dan adil (equity) sebagai terpantul lewat konsep Total Quality Politics-TQP (Frederickson, 1994);

Kedua, gerakan pemikiran reformasi administrasi publik yang disebut New Public Administration movement yang dipelopori oleh Marim (1971) dan Frederickson (1980) sejak dekade 1960-an dan masih berlanjut hingga sekarang; Ketiga, gerakan reformasi administrasi publik yang lebih radikal, yakni Reinventing Government movement (dipelopori oleh Osborne dan Gaebler pada 1992) yang oleh banyak kalangan dinilai berhasil dengan cukup gemilang mengkombinasikan antara Total Quality Management (TQM) dan entrepreneurial management (Johnston, 1996; Hackman and Wageman, 1995). Dengan beracu pada argumen dasar teori Governance terdahulu, saya akan mencoba menjelaskan secara ringkas relevansi dari gerakan-gerakan pemikiran reformatif di bidang administrasi publik tersebut bagi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, serta bagaimana hal tersebut seharusnya disikapi oleh pembuat kebijakan, dari administrator publik di sini.

Gerakan-gerakan pemikiran tersebut di atas, sekalipun revolusioner, sama sekali bukanlah sebuah gerakan frontal dan radikal anti segala bentuk kemapanan ataupun anti terhadap keberadaan pemerintahan (anti governmental mood) atau menafikan arti penting peran pemerintah dalam pengaturan dan penyediaan pelayanan publik bagi rakyatnya. Kendati demikian, satu benang merah memang dapat kita temukan daripadanya. Gerakan - gerakan pemikiran tersebut baik sendiri-sendiri atau secara bersama-sama, secara implisit maupun eksplisit, menekankan perlunya demokratisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan tagas-tugas pemerintahan (termasuk sektor pelayanan publik). Di balik itu, esensi ide dasarnya ialah hasrat melenyapkan monopoli (pemerintah atau swasta), pemangkasan atau perampingan atas struktur birokrasi publik yang kelewat gendut, penginjeksian sikap pro-aktif, inovatif dan jiwa kewirausahaan (enterpreneurial spirit) pada diri administrator publik, serta diperhatikannya aspek keadilan dalam pemberian pelayanan publik. Karena itu dalam mengoperasikan mesin birokrasi pemerintah, terutama yang berkaitan langsung dengan fungsi pelayanan publik, maka pada diri setiap administrator publik harus tertanam kuat komitmen mereka terhadap kebutuhan nyata publik (public felt needs) dan keadilan sosial, baik itu sebagai landasan etik, tujuan maupun sumber acuan pemikirannya (Frederickson, 1980). Sebagai konsekuensinya, perlu dilakukan upaya reformasi yang fundamental dalam administrasi pelayanan publik, meninggalkan paradigma, konsep-konsep dan orientasi lama administrasi publik konvensional yang tidak berpihak pada kepentingan masyarakat (Abdul Wahab, 1998)

Dalam implementasi program-program pelayanan publik di bidang apapun, para administrator publik jelas tidak hanya dituntut untuk kian mampu bekerja secara lebih profesional, efisien, ekonomis dan efektif, tetapi juga mampu mengembangkan pendekatan-pendekatan yang lebih inovatif guna menjawab tantangan-tantangan baru yang timbul pada aras global yang, langsung atau tidak langsung, berpengaruh pada lingkungan tugasnya (De Leon, 1996). Lebih dari itu, ditengah makin kencangnya hembusan angin demokratisasi, para administrator publik dituntut pula mampu bertindak adil, untuk menjaga jangan sampai pelayanan publik itu justru hanya menguntungkan segelintir orang atau mereka yang posisi sosial, ekonomi dan politiknya mapan. Dalam banyak kasus, bukti empiris memang menyodorkan kenyataan yang pahit. Orang-orang miskin dan kelompok-kelompok marginal yang secara ekonomi dan politik tidak berdaya itu kerap menjadi korban ambisi politik. Mereka sering terabaikan, terlewat oleh kebijakan pemerintahnya, kendati kebijakan-kebijakan publik dan pelayanan publik itu konon ditujukan kepada mereka, untuk kepentingan mereka. Laporan Bank Dunia (1997) pun dengan telak menyinggung persoalan ini.

In nearly all societies the needs and preferences of the wealthy and poverty are well related in official polygoals and priorities. But this is rarely true of the poor and the marginalized, who struggle to get their voices heard in the corridors of power. As a result, these and other less vocal groups tend to be ill served by public policies and services, every those that should benefit them most.

Karena itulah tidak terlalu berlebihan jika isu sentral yang kini mengedepan dan mau tidak mau harus dijawab oleh setiap administrator publik dalam menjalankan fungsi pelayanan publiknya adalah efisien dan efektif untuk kepentingan siapa? ekonomis bagi siapa? Inilah persoalan aksiologis administrasi publik masa kini dan masa datang. Fredericson (1980; 1996) telah menjelaskan persoalan aksiologis Administrasi publik Baru sebagai berikut:

Conventional and classic public administration seeks to answer either these questions : (1) How can we offer more or better services with available resources (efficiency) or (2) How can services levels be maintained while spending less money (economy)? A new public administration adds this question: Does this service enhance social equity? To say that a service may be well managed and that a service may be efficient and economical, still begs these question: Well managed for whom? Efficient for whom? Economical for whom? Traditionally public administration assumed a convenient oneness to the public.

Esensi dari gerakan New Public Administration itu adalah "to democratize bureaucracy by inducing officials to be more responsive to the clientele they affected and had to work with" (Riggs, 1997:349). Salah satu aspek yang perlu diperhatikan oleh administrator publik dengan demikian adalah ditegakkannya prinsip keadilan proporsional dalam memberikan pelayanan tadi (Chaltwood, 1974). Ini berartisumber daya yang menjadi esensi atau substansi pelayanan masyarakat itu sejauh mungkin dapat didistribusikan berdasarkan atas tingkat kemampuan dan kebutuhan publik yang dilayani (user), bukan lagi sekedar kebutuhan birokrasi yang memberikan pelayanan (provider). Atau, dalam bahasa Osborne dan Gaebler (1992) meeting the needs of customers, not the bureaucracy. Di sisi lain, hendaknya bisa dicegah adanya praktik pemberian label (labelling practices), baik bersifat politis maupun ideologis (de Vries, 1995) terhadap

kelompok sasaran program pelayanan publik. Praktek pemberian label seperti tidak ber KTP, tidak seafiliasi politik, atau pembangkang dapat mengakibatkan segmen masyarakat yang seharusnya memperoleh manfaat pelayanan publik tertentu diabaikan oleh birokrasi.

MONOPOLI BIROKRASI

Di kebanyakan negara, apapun sistem politik dan ideologinya, birokrasi pemerintah memang telah tumbuh dengan pesat ibarat raksasa (Savas, 1987). Tumbuh suburnya birokrasi pemerintah itu bukan saja diukur dari ragam birokrasinya tapi juga diukur dari jumlah pegawai yang dipekerjakan. Perkembangan birokrasi pemerintahan itu biasanya diikuti pula dengan proliferasi berbagai produk politik berupa aturan dan regulasi (Dwivedi, 1999). Distribusi atas paket-paket pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah pada umumnya dilakukan melalui struktur dan mesin birokrasi pemerintah sendiri (Schaffer and Wenhshien, 1975; Schaffer, 1986). Dalam keadaan demikian maka penyediaan atau alokasi pelayanan, publik itu sepenuhnya akan di bawah kontrol instansi pemerintah. Logis, jika birokrasi pemerintah kemudian memiliki pengaruh politik yang luar biasa atas berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Di masa Orde Baru, dan berlanjut di masa pemerintahan transisi Habibie, berbagai bentuk birokrasi pemerintahan (Dinas, Kantor, Badan Usaha, Otorita dan sebagainya) masih terlibat sangat aktif dalam beragam urusan pelayanan publik. Alokasi surplus yang dihasilkan masyarakat di berbagai sektor juga didistribusikan lewat birokrasi. Berbagai fasilitas pelayanan publik seperti pertamanan, kebersihan, air minum, telepon, listrik, fasilitas pelayanan transportasi darat semisal perkeretaapian atau pengurusan perjalanan naik haji ke tanah suci Mekkah juga masih berada dalam kontrol pemerintah. Berbagai jenis pelayanan itu kesemuanya menggunakan standart pemerintah. Sebelum dikepras oleh "pedang Democles" nya IMF yang menganjurkan pendekatan low, spending dan market-friendly, distribusi data alokasi beragam bahan kebutuhan hidup seperti beras, tepung terigu, telur, minyak goreng dan ikan asin seluruhnya masih dikendalikan oleh pemerintah, lewat birokrasi Badan Urusan Logistik -BULOG (Abdul Wahab, 1999) Di sinilah letak persoalan mengapa misi asasi pelayanan publik di Indonesia mudah diselewengkan, dipersepsikan sekadar menjadi alat pemuas nafsu politik rejim, demi langgengnya proses reproduksi kekuasaan. Di masa Orde Baru, di jaman ketika partai pemerintah, Golongan Karya (Golkar), dengan "back up" militer masih malang melintang bagaikan "raja politik" bukanlah suatu fenomena aneh jika berbagai proyek infrastruktur, jalan desa, jaringan air minum pedesaan atau seperti jaringan listrik pedesaan bisa menjadi alat tukar politik. Misalnya, usulan proyek pembangunan jalan desa atau jaringan listrik di suatu desa bisa segera disetujui dibangun asalkan masyarakat di desa tadi pada pemilihan umum mendukung Golkar, sebaliknya, proyek itu bisa saja segera dialihkan ke desa lain begitu mereka terbukti mendukung ke partai politik lainnya. Di masa pemerintahan transisional Habibie, implementasi program Jaring Pengaman Sosial (JPS) di beberapa tempat dilaporkan telah melenceng dari sarasannya, karena telah terjadi praktik manipulasi yang merugikan kalangan miskin. Melihat itu semua, maka Stempel monopoli, bahkan oligopoli atas berbagai bentuk perlawanan publik di Indonesia memang sulit untuk dipungkiri.

Monopoli birokrasi ternyata menyebabkan manajemen pelayanan publik di Indonesia amat tidak kompetitif dan tidak sensitif pada persoalan perbaikan kualitas secara menyeluruh, Di sinilah sumber segala bentuk salah urus, poor quality services dan ketidakefisienan dalam penggunaan sumber-sumber daya (Ishikawa, 1998, S. Jablonski, 1992) terjadi dengan amannya selama bertahun-tahun. Karena itu, berdampak negatif pada komunitas, pada publik dan pada konsumen (Hackman and Wageman, 1995). Monopoli (secara tersembunyi atau terang-terangan) atas penyediaan pelayanan publik ternyata juga menyebabkan perilaku para birokrat mulai dari pimpinan puncak hingga pegawai rendahan berlagak seperti para "administrator kolonial". Mereka menjadi arogan, tidak responsif dan tidak akuntabel kepada publik. Dalam posisi demikian, birokrasi lantas menjadi sebuah entitas (entity) yang otonom, sedangkan para birokratnya bukan lagi sekadar berperan sebagai alat dari sebuah kekuasaan, melainkan telah menjadi penguasa itu sendiri (Hayden, 1979). Birokrasi telah keluar dari kodratnya sebagai institusi pelayanan publik yang sejati. ini pula yang menyebabkan mengapa publik pengguna jasa pelayanan yang menginginkan jenis pelayanan tertentu selalu berada dalam situasi tidak berdaya. Mereka, misalnya, kalau satu saat tak segera memperoleh pelayanan atau ternyata memperoleh pelayanan yang tidak memuaskan atau kualitasnya jelek, paling banter hanya bisa menggerutu. Tragisnya, gerutuan mereka belum tentu mendapatkan respon positif. Mereka juga tidak bisa lari ke provider yang lain untuk mendapatkan pelayanan yang kualitasnya jauh lebih baik dengan ongkos yang mungkin lebih murah, atau setidaknya sama (Abdul Wahab, 1998).

Model organisasi dan manajemen pelayanan publik yang strukturnya monolitik dan perilakunya birokratik biasanya cenderung tidak inovatif. Sebab, dalam bekerja ia hanya sekedar mengikuti aturan demi aturan itu sendiri. Inilah model yang disebut rule-driven atau rule-following organization (Painter, 1994; Kingsley, 1996). Model ini tak cocok untuk beroperasi dalam pusran dunia yang makin kompetitif karena tak akan tahan banting menghadapi persaingan dan situasi sosial, ekonomi dan politik yang berubah cepat; Kehadirannya juga merugikan kepentingan publik. Selain kurang responsif dan lamban dalam pengambilan keputusan-keputusan yang strategis masalah lain yang kerap kali muncul ialah masalah-masalah akses (access problems). Masalah akses ialah kesukaran-kesukaran untuk menciptakan mekanisme hubungan - hubungan keorganisasian tertentu antara klien (pengguna jasa pelayanan publik) dan instansi pemerintah, yang memungkinkan sumber-sumber daya langka terdistribusikan kepada masyarakat secara efektif (Shaffer, 1986- de Vries, 1995). Situasi akses yang tak sehat biasanya makin memburuk dalam keadaan dimana para administrator atau pejabat berperan dalam pemberian pelayanan itu, selain tidak profesional, juga tidak bermoral, misalnya karena mereka dijangkiti penyakit birokrasi (bureaupathologies) seperti Korupsi, Kolusi, Nepotisme dan tidak akuntabel terhadap kebutuhan dan tuntutan publik yang terus berubah.

PEMBERDAYAAN PENGGUNA PELAYANAN PUBLIK

Di negara-negara maju, konsep pemberdayaan (empowering) terhadap para pengguna pelayanan publik telah cukup lama menjadi tema sentral dari gerakan-gerakan penyadaran hak-hak konsumen (consumerism) atau gerakan yang memperjuangkan

pelayanan publik yang berkualitas (Abdul Wahab, 1997; 1998). Bentuk-bentuk penyadaran hak-hak konsumen itu, menurut Pollitt (1988) bervariasi, mulai dari yang sekedar bersifat "kosmetik" seperti yang dilakukan oleh banyak instansi pemerintah (di Pusat dan daerah) dengan cara menyediakan informasi kepada para konsumen atau menyediakan kotak saran, hingga partisipasi langsung konsumen dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut konteks dan konten pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini terdapat makna "berbagi kekuasaan" (sharing of power). Menarik kiranya untuk mencermati komitmen politik dan komitmen profesional yang kini tengah berkembang dalam studi kebijakan publik yang keduanya mencoba meredefinisikan konsep penerima pelayanan publik (recipient of public service) sebagai pelanggan atau konsumen itu.

Penggunaan nomenklatur pelanggan atau konsumen dalam konteks pelayanan publik mengandung makna bahwa hakikat dan pendekatan dalam pemberian pelayanan publik yang semua berkiblat pada kepentingan birokrasi (bureaucratic-oriented) atau berorientasi pada produsen (producer-oriented) berubah menjadi berorientasi pada konsumen (consumer-driven approach). Pollitt (1988), menegaskan bahwa tujuan utamanya bukan sekedar untuk menyenangkan hati para penerima pelayanan publik, melainkan untuk memberdayakan mereka. Sebab, orientasi kearah pelayanan publik yang lebih baik (better public service delivery) juga mencerminkan penegasan akan arti penting posisi dan perspektif para pengguna dalam sistem pelayanan publik tersebut. Publik tidak hanya diperlakukan sebagai obyek (sebagai klien jasa pelayanan semata), tetapi juga sebagai warganegara yang aktif (active citizen). Bagi pembuat kebijakan dan administrator publik (pada semua level) perspektif demikian membawa konsekuensi mendasar atau berupa kewajiban ganda yang harus mereka pikul sebagai perwujudan akuntabilitas kepada publik.

Kewajiban ganda yang diemban oleh pejabat publik tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Sebagai warganegara yang aktif, menurut Clarke dan Steward (1987), para pengguna jasa pelayanan publik sesungguhnya memiliki sejumlah hak-hak untuk memperoleh pelayanan yang baik, hak untuk mengetahui bagaimana keputusan-keputusan kebijakan mengenai jenis pelayanan tertentu dibuat dan, yang tak kalah penting, hak untuk didengar dan diperhatikan pendapat-pendapatnya. Namun, amat disayangkan sejumlah hak penting ini, sering hanya ada di atas kertas. Di kebanyakan negara sedang berkembang (tak terkecuali Indonesia) hak-hak itu justru kerap ditelikung oleh birokrasi, bahkan dikediri. Karena posisinya yang monopolistik dan meluasnya kekuasaan administrasi serta diskresi, maka oleh para pejabat birokrasi setiap jengkat prosedur administrasi pada mata rantai birokrasi pelayanan publik itu (terutama di bidang perijinan dan pekerjaan umum) sering dijadikan sebagai lahan subur untuk mencari tambahan penghasilan ini membenarkan hasil observasi Dwivedi, (1999) bahwa: regulations, together with increased bureaucratic discretion, have provided an incentive for corruption, since regulations governing access to goods and services can be exploited by civil servants to extract service charges from the needful.

Dalam spektrum yang lebih luas, salah satu, sumber penyebab timbulnya fenomena the high cost economy (ekonomi biaya tinggi) di Indonesia adalah masih bercokolnya kartel, monopoli, favoritisme, praktik standard ganda dan masih merajalelanya berbagai

bentuk pungutan mulai dari yang setengah resmi hingga tak resmi yang menyertai pemberian pelayanan publik oleh dinas-dinas pemerintah.

Memang kita sudah sering mendengar propaganda yang dilancarkan oleh pemerintah Orde Baru maupun pemerintah transisional Habibie yang kurang lebih berkaitan dengan reformasi birokrasi pelayanan publik. Beberapa contoh, misalnya, kampanye tentang pendayagunaan aparatur negara yang bersih dan berwibawa, perang melawan ekonomi biaya tinggi, gerakan efisiensi nasional, gerakan penegakan disiplin nasional, pelayanan prima (dan yang mutakhir penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun, sejauh ini, kesemua itu masih berupa retorika politik, belum berdampak nyata pada publik karena belum ada tindakan yang serius untuk mengimplementasikannya. Lemahnya institusi masyarakat madani semisal adanya lembaga konsumen bebas, dibarengi dengan lemahnya law enforcement yang bisa berperan efektif dalam melindungi kepentingan konsumen dan kepentingan publik pada umumnya, makin memperburuk situasi di sektor pelayanan publik, di Tanah Air kita. Kita sering mendengar, membaca surat-surat pembaca di berbagai surat kabar dan bahkan menyaksikan sendiri betapa masih rendahnya respon birokrasi terhadap kerugian-kerugian yang diketahui publik dan konsumen. Padahal, dalam penentuan kualitas suatu pelayanan publik apakah ia bagus ataukah buruk hanyalah publik yang dilayani itulah yang sesungguhnya dapat menilai. Konsumen pula yang dapat menilai dengan tepat bagaimana kinerja pelayanan publik yang telah diberikan kepada mereka (Clarke and Steward, 1987).

Dalam arti yang seluas-luasnya, peran penting yang dimainkan oleh para pengguna jasa pelayanan publik dalam rangka menyempumakan kualitas pelayanan publik dapat kita kategorikan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat (*empowering society*). Sebagaimana halnya barang, jasa/pelayanan itu adalah merupakan sesuatu yang dihasilkan artinya, ia adalah sesuatu produk. Pelayanan disektor publik umumnya memiliki dimensi kualitatif, sebab lahir dari rahim sistem politik. Kendati dibanding sektor swasta, persoalan kualitas disektor publik ini diakui lebih sukar untuk merumuskan dan mengukurnya diantaranya karena sarat dengan nilai-nilai politik dan ideologi sebenarnya telah ada konsensus diantara para pakar bahwa pada akhirnya hal itu akan ditentukan oleh para pengguna jasa pelayanan itu sendiri. Sebab, satu-satunya ukuran atas

Kualitas pelayanan publik adalah apakah ia memberikan kepuasan tertentu pada diri konsumen. Makna kualitas kata Jackson dan Palmer (1992), ialah persepsi konsumen terhadap ciri-ciri dan tampilan tertentu yang dianggap ada pada sebuah pelayanan, dan nilai-nilai yang mereka (konsumen) berikan pada ciri-ciri dan tampilan tersebut. Jadi, sebagai sebuah konsep, kualitas pada hakikatnya merupakan sesuatu nilai yang dilihat dari sudut pandang mereka yang dilayani, bukan hasil rekayasa dari mereka yang memberikan pelayanan (Jackson and Palmer, 1992). Salah satu tolok ukur bagi pelayanan publik yang baik (*good service*) dengan demikian adalah *the ability to meet the needs of each individual served* (Morgan and Bacon, 1996).

Pelajaran apakah yang dapat kita petik dari semua itu? Pada hemat saya gerakan pengedepanan kepentingan konsumen, orientasi kearah pelayanan yang lebih adil pada berbagai sektor publik, dan kegandrungan yang semakin tinggi akan kualitas pelayanan publik yang kini sedang melanda berbagai belahan dunia harus mendapatkan respon

positif dari pembuat kebijakan dan administrator publik di Indonesia. Sebab, kalau tidak ditengah persaingan global Indonesia akan semakin kehilangan nilai kompetitifnya. Kecenderungan ekonomi-politik global sekarang mengarah pada ideologi neo liberal (penggunaan mekanisme pasar) dalam sistem manajemen pelayanan publik yang salah bentuk implementasinya adalah berupa privatisasi. Konsekuensinya dari privatisasi itu memang mengurangi peran birokrasi pemerintah, sebaliknya meningkatkan peran sektor swasta (Savas, 1987). Model pelayanan publik yang dianjurkan salah satunya adalah menggunakan pola pelayanan yang telah lama berlangsung disektor bisnis/swasta (market-like modes). Pada titik inilah manajemen publik konvensional dituntut menyesuaikan diri, mengubah wajah, perilaku dan orientasinya sehingga mirip dengan manajemen kewirausahaan yang biasa berlaku pada sektor swasta (private-sector-like entrepreneurial management). Hanya melalui perubahan radikal seperti itulah maka ditengah hantaman badai krisis moneter, kesulitan anggaran dan desakan politik untuk memaksimalkan sumber-sumber yang ada secara efektif dan produktif manajemen di sektor publik akan bisa diharapkan mampu mencari peluang-peluang baru, serta terhindar dari kebangkrutannya. Argumen yang mendasari perlunya pengadaptasian model ini bukan hanya karena sektor bisnis selalu lebih efisien ketimbang sektor pemerintah melainkan juga karena, pada kebanyakan kasus, di sektor pemerintah itu karakter pelayanannya cenderung terlalu birokratik, bersifat monopolistik. Manajemen publik seperti ini jelas kurang trengginas dalam menjemput peluang-peluang dan mengatasi berbagai persoalan, serta merespon dengan cepat tuntutan-tuntutan baru yang muncul. Dengan demikian, ia tidak kondusif bagi penciptaan suasana pelayanan publik yang transparan, kompetitif dan berkualitas.

Painther (1994), misalnya, menjelaskan perlunya perubahan orientasinya dan perilaku itu sebagai berikut :

Only by devising radically different ways on doing business could contemporary governments respond to the deep trouble in which they found themselves. In particular, resources would have to be deployed more creatively to increase productivity and effectiveness, and something that required opportunity seeking rather than risk avoiding behaviour.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mengadaptasi model pelayanan di sektor bisnis itu, maka para pengguna, bahkan calon pengguna jasa pelayanan publik, yang selama ini dianggap sekedar sebagai obyek atau penerima yang pasif (passive recipient), harus menjadi pusat orientasi. Karena itu, mereka menempati posisi sentral. Implikasinya ialah perlunya dilakukan transparansi dalam proses pembuatan keputusan (transparency in decision making), reorientasi, restrukturisasi dan reengineering terhadap model manajemen pelayanan publik konvensional yang ada selama ini dianggap terlalu berorientasi pada kepentingan-kepentingan internal birokrasi.

SASARAN-SASARAN PERUBAHAN

Sasaran perubahan yang harus dipertahankan adalah keberadaan kader pejabat pemerintahan yang kompetensi, profesionalisme, intelegensi, integritas dan motivasinya membentuk kredibilitas, kinerja dan efektifitas negara. Kelompok masyarakat yang kecil namun kritis untuk menjamin berjalannya fungsi-fungsi dasar pemerintah antara lain:

- 1) Memberikan pedoman dalam pemecahan masalah; membantu penyusunan kebijakan; membangun komunikasi antara departemen dan kementerian dengan pembuat kebijakan
- 2) Menjaga dan mengelola sumberdaya yang dibutuhkan dalam menghasilkan dampak positif dari kebijakan yang telah dibuat dan pemberian pelayanan publik yang efisien dan berkualitas
- 3) Menyusun alat uji; mengatur penegakan norma, mengukur dan mengevaluasi kinerja organisasi publik, dan organisasi non pemerintah.

Mengembangkan kapasitas yang sebelumnya dikatakan sebagai upaya menciptakan struktur yang tepat, meningkatkan ketrampilan yang relevan serta membangun core competence dan profesional yang berdedikasi menentukan keberhasilan dalam berpindah dari era sentralistik ke era desentralisasi. Aktifitas ini harus dilihat secara benar, sejalan dengan peran baru negara demokratis dan intervensi negara dalam ekonomi pasar bebas. Peran negara tersebut antara lain:

- 1) Menjamin ketersediaan pelayanan sosial yang vital dan meningkatkan pembangunan manusia.
- 2) Menjaga lingkungan hidup dan meningkatkan pembangunan berkelanjutan
- 3) Menerapkan hak asasi manusia; meningkatkan pengarusutamaan gender dan melindungi kelompok minoritas dan masyarakat rentan.
- 4) Elaborasi dan implementasi kebijakan fiskal dan moneter.
- 5) Pembangunan sektor swasta dan memajukan perdagangan dan industri
- 6) Redistribusi pendapatan, meningkatkan penghasilan dan manajemen sumber keuangan secara adil, transparan dan akuntabel.

Implementasi peran ini membutuhkan penyesuaian proaktif untuk menciptakan pola pada setiap lapangan aktifitas. Pada saat ini, negara harus berada di depan dalam implementasi perubahan dan memperlancar jalur yang akan ditempuh oleh kemajuan. Dalam praktiknya kegiatan ini adalah kegiatan yang menghasilkan kerangka kebijakan, perbaikan struktur administrasi dan meningkatkan keterampilan manusia. Pemerintah harus berpacu dengan waktu dan menyiapkan diri untuk memanfaatkan teknologi. Membangun keterampilan baru harus dilakukan secara beriringan dengan pengenalan terhadap alat-alat baru penggunaan dan perawatannya. Secara khusus harus diberikan perhatian terhadap keterampilan dan tools termasuk didalamnya informasi yang akan menentukan efektifitas dari totalitas negara dan pemerintah.

Sebuah tantangan yang berat dalam meningkatkan perlindungan, identitas profesional, otonomi dan integritas pelayanan publik. Setidaknya ada dua hal yang mempengaruhi. Pertama, integrasi dan globalisasi menumbuhkan saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lainnya dan menambah tingkat urgensi dan pentingnya pengembangan kapasitas. Tanpa Pengembangan kapasitas akan membuat kesenjangan antar negara berada pada tingkat yang mengancam dan membuat komunikasi menjadi sulit. Pencarian terhadap standar bersama dan kerjasama regional dalam menerapkan standar ini dalam konteks pelayanan publik menentukan keberhasilan menghilangkan kesenjangan tersebut. Kedua, Pengembangan kapasitas tidak boleh terbatas hanya pada lembaga pemerintah pusat. Hal ini tidak hanya kemudian melemahkan prospek desentralisasi dan pemberdayaan masyarakat madani, namun juga merenggangkan hubungan kemitraan yang telah dibangun. Dalam jangka panjang ia

hanya akan memperlebar disparitas hasil pembangunan dari satu daerah ke daerah lainnya.

C. PENUTUP

Pertama, pada arus makro, sejalan dengan semangat pengedepanan otonomi daerah sebagaimana telah diatur oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka demi kelancaran proses implementasinya pemerintah pusat harus konsisten melakukan kebijakan off loading atas berbagai macam urusan (utamanya yang berdampak finansial) seraya memformat ulang misi dan visi institusi-institusi publiknya. Hal ini dapat dilakukan dengan cara mentransfer (mendesentralisasikan) kewenangan pengambilan keputusan, baik yuridis maupun politis (Mawhood, 1983; Smith, 1985; Kingsley, 1996; Goldberg, 1996) berbagai urusan pelayanan publik penting (berikut sumber pembiayaannya) ke daerah. Dengan demikian, untuk tegaknya otonomi daerah desentralisasi itu harus komplit (tidak kepalang tanggung), mencakup kewenangan pengambilan keputusan di bidang perpajakan, alokasi sumber-sumber dan fleksibilitas dalam investasi (lihat dan bandingkan Teune, 1995; Dowbor, 1998). Selama lebih dari tiga dasa warsa, ganjalan struktural implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia adalah karcna masih cukup banyak urusan penting yang sengaja dibiarkan menggantung di Pusat (dan daerah). Kalau hal itu bisa dijalankan, maka akan ada 2 (dua) manfaat yang bisa dipetik dari sini. Di satu sisi, langkah tersebut di atas sebenarnya merupakan bentuk pendidikan politik (political education) bagi elite politik daerah (Smith, 1985) dan dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih responsif terhadap perkembangan, serta tuntutan publik daerah. Dengan itu akan dapat dicegah terjadinya gerakan "pembangkangan" daerah-daerah yang menjurus pada disintegrasi nasional. Di sisi lain, agar urusan pelayanan publik itu dapat ditangani secara lebih efisien dan efektif mengikuti tuntutan persaingan global. Perjalanan panjang selama 32 tahun di bawah rejim Orde Baru menunjukkan bahwa tidak cukup efisiennya birokrasi di Indonesia dalam mengikuti kecepatan gerak di sektor perekonomian dan bisnis di daerah terbukti telah melahirkan "ongkos-ongkos ekstra administrasi" yang merugikan kepentingan publik. Berkembang biaknya praktik "mark up" dan biaya-biaya siluman diberbagai departemen dan instansi pemerintah (termasuk perbankan) merupakan contoh klasik mengenai hal itu. Itu semua telah mengakibatkan kondisi ekonomi nasional menjadi overheated dan memunculkan fenomena the high cost economy (abdul Wahab, 1999). Agar langkah ini membawa hasil, maka dirasa perlu merevitalisasikan kapasitas politik (political capacity) pemerintah-pemrintah daerah di Indonesia dalam mendesain perencanaan kebijakan publik daerah, termasuk kemampuan mereka merumuskan visi, tujuan dan strategi alternatif yang efektif berdasar pada skala prioritas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, pada aras mikro, terutama di lingkungan internal instansi-instansi daerah perlu disosialisasikan orientasi pemerintahan daerah yang berpusat pada rakyat (citizen centered local government); pada aspek keperilakuan (behavioural) perlu ditanamkan semangat kewirausahaan dan sikap inovatif pada diri administrator publik, mulai pada tingkat manajemen puncak (bupati /walikota) hingga para bawahan. Pada aspek keorganisasian daerah, pimpinan daerah perlu secara selektif melakukan upaya refungsionalisasi dan perampingan atas birokrasi daerah dengan secara kritis mencermati dan mempertimbangkan urgensi masing-masing unit organisasi bagi terpenuhinya

kemaslahatan masyarakat daerah, serta kontribusi riilnya terhadap penguatan otonomi daerah secara keseluruhan.

Ketiga, dilihat dari perspektif Governance, kelemahan yang paling menonjol dalam birokrasi pemerintah daerah adalah karakternya yang rule driven atau rule following. Karakter birokrasi pemerintah daerah seperti ini jelas tidak cocok dengan iklim kompetisi dan semangat pengedepanan kepentingan publik dalam program pelayanan publik. Ini tak lain karena sejak Indonesia merdeka hingga sekarang, belum pernah ada pemerintah daerah yang betul-betul otonom (*autonomous and local self government*). Pemerintah daerah sesungguhnya hanya merupakan alat artikulasi kepentingan (*interest articulation*) dan perpanjangan tangan pemerintah atasannya (*propinsi dan pusat*). Akibatnya, implementasi kebijakan pelayanan publik yang dijalankan di daerah selama ini, selain berkecenderungan terlampau birokratis, monoton (*seragam*) dan tidak profesional, adalah tidak konsisten dan kurang responsif terhadap opini publik daerah. Pemerintah daerah masa depan jelas membutuhkan birokrat-birokrat daerah yang inovatif, mampu mengimplementasikan program-program pelayanan publik secara kreatif seraya terus mencari upaya solusi baru secara efisien. Oleh karena itu perlu segera diintroduksi sistem pelayanan publik model bisnis yang berorientasi pada kepentingan konsumen dan memperluas akses mereka pada sistem pelayanan yang dikembangkan. Hal yang disebut terakhir bisa dilakukan dengan mempublikasikan rencana-rencana kerja dan laporan-laporan tentang kinerja instansi secara teratur, membangun sistem "one stop service" guna menyederhanakan prosedur pengurusan berbagai perijinan atau surat-surat (lihat Kingsley, 1996). Akan ideal, kalau hal itu bisa dibarengi dengan survei yang mengukur derajat kepuasan secara teratur dan dilakukan oleh sebuah institusi yang independen.

Keempat, secara politis, otonomi daerah yang lebih luas sebagaimana dijanjikan oleh UU No. 32 tahun 2004 itu, mengandung makna memobilisasi peran pemerintah daerah (*mobilizing role of local government*) dalam mendayagunakan segala sumber (aktual maupun potensial), mekanisme dan instrumen yang tersedia di daerah. Dalam konteks pelayanan publik, ini berarti bahwa inisiatif untuk menentukan pilihan atas jenis dan model pelayanan publik yang tepat akan tergantung pada hasil kompromi politik antara elit kepemimpinan daerah (eksekutif dan legislatif) dan eksponen-eksponen masyarakat daerah itu sendiri. Namun model atau konstruksi pelayanan publik apapun yang dipilih dan ingin dicoba dikembangkan di daerah hendaklah dalam implementasinya dilakukan secara arif, bersifat situasional (*contingency*), beracuan pada semangat kompetisi (mengindahkan mekanisme pasar) dan berwawasan pemberdayaan. Agar dalam proses implementasinya efisien, pemerintah daerah tidak perlu melakukannya sendiri. Hal ini bisa dilakukan dengan berbagai cara :

Lewat sistem koproduksi, membangun pola kemitraan antara pihak pemerintah daerah dan swasta (*public private partnership*) atau privatisasi, yakni dengan mengontrakkan (*contracting out*), secara selektif, fungsi-fungsi pelayanan tertentu pada pihak swasta (Hirsch, 1995), mendelegasikan kegiatan-kegiatan pelayanan tertentu pada lembaga swadaya masyarakat setempat berdasarkan kontrak kerjasama jangka pendek; mengenalkan dan membudayakan pola dan suasana kerja yang kompetitif baik diantara satuan-satuan kerja dilingkungan instansi pemerintah daerah sendiri maupun antara satuan-satuan kerja dilingkungan instansi pemerintah daerah dengan pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat setempat (Kingsley, 1996:442).

Di atas itu semua, yang dirasa tak kalah penting adalah membangun sebuah pola hubungan politik yang transformatif antara publik daerah dengan para politisi daerah yang menduduki badan perwakilan rakyat daerah (Frederickson, 1994) di dukung oleh civic infrastructure yang demokratis. Hal ini dimaksudkan agar politisi daerah, baik diminta atau tidak, tetap sensitif dan responsif pada tuntutan publik pengguna jasa pelayanan di daerah. Selain itu sebagai instrumen untuk memberdayakan posisi publik daerah dalam proses perumusan kebijakan pelayanan itu sendiri, baik dalam kedudukan mereka sebagai konsumen ataupun sebagai warga negara yang aktif. Dengan memperkuat posisi publik daerah ini maka akan dimungkinkan tumbuhnya kekuatan-kekuatan di luar birokrasi (*social forces*) yang mampu mengimbangi kekuatan birokrasi pemerintah daerah yang dalam UU. No 22 Tahun 1999 beroleh kekuasaan yang luar biasa besar. Publik daerah, sebagai warga negara yang aktif, dengan demikian diharapkan akan mampu mendesak tuntutan yang rasional pada institusi-institusi pelayanan publik daerah kearah pengaturan pemberian pelayanan publik yang, selain ongkosnya tetap terjangkau, kualitasnya juga semakin baik.

Sebagai solusi dari isu dan permasalahan diatas dapat diberikan beberapa masukan yang dapat direkomendasikan sebagai tindakanjutan sebagai berikut:

- 1) Penyebarluasan informasi *best practices*, gagasan, hasil penelitian dan teknologi terkait manajemen pelayanan publik kepada semua institusi pemerintah pusat dan daerah.
- 2) Penyusunan database dari berbagai sumber yang tersedia dan kerjasama regional terkait pelatihan khususnya.
- 3) Kerjasama regional dalam upaya meningkatkan desentralisasi dan pemberdayaan masyarakat madani.
- 4) Menetapkan standar-standar yang diperlukan untuk tiap jenis pelayanan publik.
- 5) Peningkatan Peran, profesionalisme, kompetensi, nilai etik, dan standar dalam pelayanan publik memiliki obyektif berupa kebutuhan untuk melakukan uji banding dengan ekspektasi sebagai berikut:
 - a) Evaluasi terhadap pembelajaran, integritas, dan kompetensi
 - b) Penekanan pada meryt sistem
 - c) Menumbuhkan kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat
 - d) Tidak mentoleransi adanya penyalahgunaan kejahatan dan korupsi
 - e) Meningkatkan netralitas pelayan publik terutama dalam era otonomi daerah dan digunakannya sistem pemilihan kepala daerah langsung secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1997. Evaluasi kebijakan Publik. Penerbit FIA UNIBRAW dan IKIP Malang.
- Abdul Wahab, Solichin, 1999. Ekonomi Politik Pembangunan; Bisnis Indonesia Era Orde Baru dan Di tengah Krisis Moneter, PT Danar Wijaya Brawijaya University Press.
- Chitwood, Stephen R, 1974. Social Equity and Social Service Productivity. *Public Administration Review* (34), 29-35.
- Clarke, M. and J Steward, 1992. Public service orientation-developing the approach, *local Government Policy Making* 13, 4,: 23-42.

- Caiden, Gerald E., 1999. What Lies Ahead for the Administration State?, Dalam Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective, Keith M. Henderson and O.P. Dwivedi (eds), Macmillan Press Ltd., London.
- Dahrendorf, Ralf, 1995. Preserving Prosperity. *New Statesman & Society*, December
- De Leon, Linda, 1996. Ethics and Entrepreneurship *Policy Studies Journal*, Vol.24, No. 3 (495-510).
- De Vries, Peter, 1995. A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy. Dalam *In Search of The Middle Ground : Essays on the Sociology of planned development*, George E. Frecks and Jan H. B den Ouden (eds), Wageningen Agricultural University, the Netherlands.
- Drucker, P, 1985. *Innovation and Entrepreneurship*. New York. Harper and Row.
- Dowbor, Ladislau, 1998. Decentralization and Governance. *Latin American Perspectives*. Issues 98, Vol 25 No. 1, January.
- Dwivedi, O.P, 1999. Governance and Administration in South Asia. Dalam *Bureaucracy and The Alternatives in World Perspective*, Keith Henderson, O.P. Dwivedi (eds), Macmillan Press Ltd., London.
- Frederickson, H. George, 1994. *Total Quality Politics : TQO*. Spectrum.
- Frederickson, H. George, 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration review*. May/June Vol. 56, No. 3.
- Featherstone, M., 1990. *Global Culture : an introduction*. Dalam *Global Culture*, Mike Featherstone (ed), Sage Publication.
- Goldberg, Lenny, 1996 *Come The Devolution. The American Prospect*.
- Hirsch, Werner Z., 1995. Factors Important In Local Governments? *Privatization Decisions*. *Urban Affairs Review*, Vol. 31, No. 2 November
- Heydeil Goran, 1979. Dalam *Politics and Public Policy m Kenya and tanzania*, J.D Barkan and JJ Okumu (eds).
- Hackman, J. Richard and Ruth Wageman, 1995. *Total Quality Management : Empirical, Conceptual, and Practical Issues*. *Administrative Science Quarterly*, 40:309-342.
- Ishikawa, Kaom, 1985 *What is Total Quality Control? : The Japanese Way*. Englewood Cliffs. NJ, Prentice-Hall.
- Jackson, P.M. and B. Palmer, 1992. *Developing performance monitoring in public sector organizations; a management guide*. The Management Centre, University of Leicester.
- Johnston, Van R., 1996. *Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Management*. *Policy Studies Journal*. Vol 24. No. 3.
- Jablonski, Joseph R., 1992. *Implementmg TQM : Competing in the Nineties through Total Quality Management*, ed. San Diego, Pfeifer.
- Kingsley, G. Thomas, 1996. *Perspectives on Devolution*. *APA Journal*. Autumn
- Kazancigil, Ali, 1988. *Governance and Science : market like modes of managing society and producing knowledge*. UNESCO.
- Kjellberg, Franscesco, 1995. *The Changing Values of Local Government*. *ANNALS, AAPSS* (540), July.
- Morgan, Douglas and Kelly B. Bacon, 1996. *What Middles Managers Do In Local Government : Stewardship of the Public Trush and the Limits of Reinventing Government* *Public Administration Review*. July/August, Vol. 56, No. 4.
- Marini, Frank (ed), 1971. *Toward a New Public Administration: The Minowbrook Perspective*. Scranton, P.A. Chandler.
- Mawhood, Philip, 1983. *Local Government in the Third World*. John Wiley & Son. New York.

- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon.* Reading, MA: Addison Wesley.
- Osborne, Davis and peter Palstrik, 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategy For Reinventing Government,* Addison Wesley Publishing Company, Inc., New York.
- Painter, Cris, 1994. *Public Service Reform : Reinventing or Abandoning Government.* The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. Blackwell, Cambridge.
- Pollitt, C., 1988. Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constrains. *Policy and Politics* 16 (2): 77-87.
- Riggs, Fred W., 1997. Modernity and Bureaucracy. *Public Administration review.* July. August Vo. 57. No.4.
- Rhodes, R.A.W., 1996. *The New Government : Governing without Government.* Political Studies XLIV, 652-667.
- Savas, E.S., 1987. *Privatization : The Key to Better Government.* Chatham House Publisher, Inc., New Jersey.
- Stver. J.A., 1998. *The End of Public Administration.* Dobbs Ferry, NY Transnational Publisher, Inc.
- Stretton, Hugh and Lionel Orchard, 1994. *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice : Theoretical Foundations of Contemporary Attack on Government.* st Martiifs Press. London.
- Stoker, Gerry, 1988. *Governance as theory : five propositions.* UNESCO.
- Smith, B.C., 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State.* George Allen & Unwin. London.
- Schaffer, B. 1986. Access : A Theory of Corruption and Bureaucracy. *Dalam Public Administration and Development,* Vol. 6:357-376.
- Schahter, Hindy Lauer, 1995. *Reinventing Government or Reinventing Ourselves Two Models For Improving Government Performance.* *Dalam Public Administration Review,* Vol. 56, No.6.
- Teune, Henry, 1995. *Local Government and Democratic Political Development.* ANNALS, APPS, 550, July.
- World Development Report 1997. *The State in a Changing World,* Published For The World Bank, Oxford University Press.
- Young, Ken, 1996. *Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed.* *Dalam Public Administration,* Vol. 74 Autumn.