

Alternatif Kebijakan *Public Service Reform* dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik

**Oleh :
Drs. Joni Dawud, DEA**

Abstract

The improvement of public service quality has turned out to be the main objectives in the public sector reform. The policy target is to promote the non-government sectors, namely, the private sector and society to increase its participation in providing public service. In addition, the internal policy needs to be reformulated, concerning both the system and the personnel implementing the system.

A. Pendahuluan

Dengan semakin berkembangnya kehidupan kemasyarakatan dan semakin meningkatnya kualitas sumber daya manusia sebagai salah satu dampak positif pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini. Dewasa ini masyarakat semakin kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah, kebijakan yang kurang relevan dengan situasi dan kondisi yang diharapkannya akan mendapat tantangan dan tentangan dari masyarakat. Fenomena ini menunjukkan mulai adanya pergeseran nilai-nilai tradisional dalam masyarakat dari sikap yang pasif dan akomodatif "Sumuhun Dawuh" dan terlalu menjunjung "ewuh pakewuh", menjadi sikap aktif dan kritis yang mencerminkan sikap demokratis dan partisipatif.

Proses perubahan dan pergeseran tatanan nilai-nilai tersebut merupakan suatu proses yang lumrah terjadi dalam suatu bangsa yang sedang membangun. Namun demikian perubahan tersebut seyogyana diarahkan dan diatur agar dapat mendukung perwujudan masyarakat madani (*civil society*) yang demokratis bukan masyarakat yang mobrokrasi dan anarkis. Salah satu sikap kritis masyarakat yang mulai tumbuh saat ini antara lain tuntutan akan kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah. Masyarakat semakin sadar akan kewajibannya, seperti membayar pajak, membayar retribusi, sejalan dengan hal tersebut masyarakat pun menuntut hak-haknya yakni mendapatkan pelayanan yang memuaskan dari pemerintah.

Dalam menyikapi perubahan tersebut, yang diperlukan adalah bagaimana pemerintah melakukan pemberdayaan (*empowerment*) potensi masyarakat tersebut, agar di satu pihak tuntutan masyarakat terpenuhi, dan dilain pihak penyelenggaraan pelayanan dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Untuk melakukan hal tersebut maka diperlukan revitalisasi peran dan fungsi Pemerintahan, dari peran sebagai 'pemerintah' menjadi peran sebagai 'pelayan'. Dalam mendukung revitalisasi peran dan fungsi pemerintahan tersebut yang berorientasi pada pelayanan publik didukung pula oleh modernisasi kebijakan manajemen pelayanan publik yang lebih menekankan pada orientasi pelanggan (*customer oriented*).

B. Pergeseran Peran Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum

Situasi dan kondisi masyarakat yang mulai sadar akan kewajiban dan hak-haknya tersebut tidak dibarengi oleh perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga terjadi kesenjangan antara harapan dan kenyataan "*Das sein dan das sollen*". Hal tersebut menimbulkan semakin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Masyarakat tidak puas akan sikap pemerintah dalam menyikapi

perubahan yang terjadi di masyarakat. Perubahan tersebut menurut Alice Rivlin (David Osborn and Peter Plastrik, 1997 ; 8) meliputi “*Global economy, dissatisfied citizens and fiscal crisis*”. Ketidakpuasan masyarakat antara lain disebabkan karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi yang diemban dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pada rakyat.

Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut pandangan bahwa Pemerintahlah yang dapat mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) dalam mengatasi berbagai masalah seperti penyediaan barang publik termasuk pelayanan umum, eksternalitas, dan adanya monopoli, mulai difikirkan kembali. Adanya inefisiensi, Korupsi, Kolusi, Nepotisme yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor private (Musgrave & Musgrave, 1987), mekanisme pasar dianggap sebagai satu-satunya cara untuk menciptakan kemakmuran yang optimal bagi seluruh rakyat. Dalam pandangan ini, campur tangan pemerintah akan menyebabkan inefisiensi dalam perekonomian.

Sejalan dengan pemikiran tersebut antara lain Gaebler dan Osborne mengemukakan konsep *Reinventing Government* di USA, di Inggris dengan Konsep *New Public Management*, di Canada dan Australia dengan istilah *Public Sector Reform* yang pada intinya mereposisi kembali peran dan fungsi pemerintah yang memfokuskan peran dan fungsi pemerintah sebagai katalisator “*catalitic government*”, mengandung pengertian bahwa aparat pemerintah harus bertindak sebagai katalisator, pemberi kenyamanan, pengatur, pengaman, dan mempercepat proses pelayanan, bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan.

C. Kebijakan Pembaharuan Pelayanan Publik

Dalam menyikapi perubahan yang timbul di masyarakat dan perubahan paradigma peran dan fungsi pemerintahan tersebut di atas. Kebutuhan akan modernisasi kebijakan manajemen pelayanan menjadi suatu yang tidak bisa dielakkan lagi. Pengalaman negara lain dalam melaksanakan pembaharuan membutuhkan waktu yang tidak sebentar dan terfokus pada suatu tujuan dan sasaran yang jelas. Pembaharuan pelayanan publik di Inggris ditujukan untuk mengurangi alokasi sumber daya nasional yang dikonsumsi atau digunakan untuk biaya internal sektor publik, memperbaiki kualitas pelayanan publik, mengembalikan pertumbuhan perekonomian akibat krisis pada saat itu, dan untuk meningkatkan performance Pegawai Negeri. Di New Zealand *public service reform* bertujuan untuk meningkatkan daya saing negaranya di tingkat internasional melalui efisiensi semua sektor ekonomi nasional dengan mengatasi permasalahan manajemen keuangan, kesenjangan kepemimpinan dan sistem yang terlalu rigid pada pelayanan publik. Adapun di Australia *public service reform* difokuskan untuk mendorong usaha restrukturisasi ekonomi nasional melalui lebih efisien dan biaya yang lebih efektif pelayanan publik.

Dengan melakukan *public sector reform* pemerintah negara-negara tersebut dapat mengurangi biaya birokrasinya karena adanya rasionalisasi pegawai yakni sebagai berikut:

- from 1978 to 1995, the civil service of the United Kingdom dropped from 748 000 to 533 000 employees, a 28% reduction
- from 1984 to 1995, the public service of New Zealand dropped from 88 000 to 35 000 employees, a 60% reduction from 1986 to 1995,

- the Australian public service dropped from 176 000 to 145 000 employees, a 17% reduction.

Disamping itu Pemerintah Inggris mendapatkan keuntungan-keuntungan yang lain antara lain :

- a. Pola kompetisi pasar yang diterapkan kedalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum antara tahun 1992 hingga 1995 telah menghasilkan aktivitas dengan nilai total £1.85 milyar dan menghasilkan £330 juta *gross annual saving* atau tingkat efisiensi sebesar 18%; atau total efisiensi yang diperoleh melalui seluruh kegiatan yang bernilai sebesar £2.6 milyar dengan jumlah penghematan tahunan (*gross annual saving*) sebesar £540 juta atau tingkat efisiensi sebesar 21%.
- b. Pada tahun 1995-1996 saja telah dihasilkan berbagai aktivitas yang bernilai total £1 milyar dengan penghematan (*gross annual saving*) sebesar £180 juta atau tingkat efisiensi sebesar 18%.

Keberhasilan pembaharuan pelayanan umum dilakukan melalui pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah yang ditempuh pemerintah Inggris didasarkan **prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat** (*Best Value For Money*). Sedangkan dalam pelaksanaannya selalu didahului oleh proses penalaran strategis bagi penetapan kebijaksanaan yang disebut dengan istilah *Prior Options Review* (POR). Pelaksanaan "POR" ini secara garis besar bertujuan untuk menentukan apakah fungsi-fungsi atau jenis-jenis urusan pelayanan umum tertentu yang selama ini dibiayai dan diselenggarakan oleh pemerintah masih diperlukan atau tidak; dan apakah dengan demikian penyelenggaraan pelayanan umum tersebut perlu dipertahankan, atau sebaiknya dialihkan saja kepada pihak swasta (masyarakat). Pilihan-Pilihan Kebijakan (*Policy Options*) yang dapat dilakukan berdasarkan analisis POR adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Penghapusan:
Analisa Penalaran Strategis apakah pelayanan atau jasa-jasa yang dihasilkan masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka dapat dipertimbangkan untuk dihapus.
2. Swastanisasi:
Jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan swastanisasi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*market failures*).
3. Kemitraan:
Apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, maka mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives* (PFI). Contoh inisiatif swasta dalam bidang pelayanan umum antara lain: Pembangunan dan Pengelolaan Jalan Tol; Sarana transportasi, Rumah sakit, Sekolah-sekolah dan Perguruan Tinggi; dan lain-lain.
4. Kontrak Kerja/Karya:
Apabila dana/anggaran pemerintah mencukupi, apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh

pemerintah. Jika tidak, maka pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan.

5. Market Testing:

Jika ternyata terdapat keraguan pemerintah atas kemampuan sendiri untuk menyelenggarakan jenis pelayanan umum tertentu secara efisien dan efektif, maka dapat dipertimbangkan pola "Uji Pasar" (*market testing*) melalui proses tender kompetitif antara team intern (*in-house bidder*) dengan pihak swasta atau team kerja dari unit departemen/instansi lainnya.

6. Program Efisiensi Internal:

Setelah berbagai pertimbangan tersebut dilakukan ternyata dinilai lebih baik jika penyelenggaraan pelayanan umum tertentu itu tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah; maka unit kerja yang bersangkutan harus melaksanakan program efisiensi misalnya: melalui kegiatan *Benchmarking*, *Business Process Reengineering* (BPR), Restrukturisasi, Rasionalisasi, Standarisasi Kinerja dan Pola Evaluasi/Penilaiannya, dan sebagainya.

Pilihan kebijakan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa kinerja pelayanan umum (efisiensi, kualitas, efektifitas, maupun produktivitasnya) dapat dicapai atau ditingkatkan melalui pendekatan mekanisme dan kompetisi. Sedangkan pada pilihan kebijakan nomor 6, upaya peningkatan kinerja pelayanan umum dilakukan melalui program efisiensi intern dengan penyempurnaan dan perubahan cara kerja atau proses produksi, sehingga mampu menghasilkan kinerja dan kualitas yang diharapkan. Dengan itu maka daya saing (*competitiveness*) sektor publik dapat dibentuk dengan tingkat biaya/pengorbanan yang lebih rendah.

Pembaharuan pelayanan publik di Indonesia dapat dilakukan dengan melaksanakan kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

1. Restrukturisasi

Dalam melaksanakan restrukturisasi pelayanan publik akan menyentuh tiga komponen pokok, yaitu :

- melakukan reformasi dalam aspek keorganisasian (lembaga), Dari sisi kelembagaan, cenderung akan tercipta struktur organisasi yang *flat*, miskin struktur namun kaya fungsi. Upaya memperkuat kelembagaan harus difokuskan pada unit-unit atau satuan organisasi yang langsung memberikan pelayanan umum, dengan penyerahan kewenangan yang jelas disertai peningkatan kemampuan profesionalnya. Dalam pelebagaan pelayanan umum perlu memperhatikan semangat *reinventing government* yang antara lain menekankan perlunya organisasi birokrasi yang "*a smaller, better, faster, and cheaper government*".
- memperbaiki tatalaksana pelayanan umum Dari sisi ketatalaksanaan, kebijakan deregulasi dan debirokratisasi makin diperkuat melalui upaya penyederhanaan prosedur atau mekanisme pelayanan, dan berubahnya sifat organisasi mekanistik menjadi organistik.
- mengembangkan profesionalisme sumber daya manusianya. Adapun pada sisi sumber daya manusia akan lebih mengandalkan jajaran pejabat fungsional yang memiliki keahlian dan keterampilan khusus. Konsekuensi prinsip *reinventing government* dalam perubahan kelembagaan dan ketatalaksanaan pelayanan tersebut, pada giliran selanjutnya menghendaki perubahan mental birokrasi yang merefleksikan ciri dan sifat-sifat :
 - a. Aparatur yang selama ini terkesan "minta dilayani" menjadi "melayani".

- b. Aparatur yang berorientasi memberdayakan aparatur menjadi aparatur yang berorientasi "memberdayakan masyarakat".
- c. Aparatur yang memiliki sikap keterbukaan dalam melaksanakan azas tanggung gugat (*public accountability*).

2. Deregulasi dan Debirokratisasi

Dalam melakukan pembaharuan pelayanan kepada masyarakat prinsip *rule driven organization* perlu dirubah atau dideregulasi ke bentuk *mission-driven organization*. Tetapi proses deregulasi ini tidak akan mencapai sasarannya tanpa diikuti dengan proses debirokratisasi. Debirokratisasi merupakan suatu instrumen yang digunakan untuk meningkatkan mutu pemberian layanan kepada masyarakat. Tetapi perlu disertai pula dengan upaya meningkatkan mutu Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada dalam birokrasi itu.

Dengan demikian debirokratisasi menjadi semakin relevan jika dilakukan bersamaan dengan peningkatan mutu SDM mengingat setiap jenis, skala dan lingkup kebijakan publik berimplikasi sangat serius terhadap dinamika perubahan kelembagaan baik secara normatif, struktural maupun kultural yang berkembang di masyarakat. Masyarakat merasa jika berhubungan dengan layanan birokrasi sering tidak efisien dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Untuk menghilangkan penyakit tersebut maka debirokratisasi menjadi mendesak untuk dilakukan dengan alasan : (1) Sebagai agen pembangunan, birokrasi dituntut untuk menjawab tuntutan publik dan menjadikan tuntutan itu sebagai dasar pembuatan kebijakan; (2) kebijakan yang dibuatnya itu mesti melahirkan efisiensi sebagai outcomenya, (3) jasa layanan publik yang disajikan mesti mendorong efisiensi dan pertumbuhan sebagai cerminan bahwa mutu layanan yang diberikan semakin baik; (4) Birokrasi dituntut untuk mampu mendorong dunia usaha agar berperan aktif dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi nasional; (5) Birokrasi harus menyadari perannya sebagai *agent of development* berarti menggerakkan dan menumbuhkan stabilitas dalam konteks perubahan cepat yang terjadi dalam masyarakat.

3. Privatisasi dan Kemitraan

Privatisasi, pada dasarnya adalah proses pengalihan pengelolaan sebagian (kalau tidak seluruhnya) aktivitas pembangunan yang semula dilaksanakan oleh pemerintah kepada pihak swasta. E.S. Savas mendefinisikan privatisasi sebagai *the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, informasi an activity or informasi the ownership of assets*. Privatisasi mengakibatkan perlunya penyesuaian-penyesuaian dalam sistem pelayanan umum yang selama ini dianut.

Konsepsi ini mulai diperkenalkan oleh Margareth Thatcher, perdana menteri Inggris akhir tahun 1970-an, dan Ronald Reagan , mantan Presiden Amerika Serikat tahun 1980-an. Privatisasi ini menjadi model untuk memajukan pertumbuhan perekonomian di negara-negara dunia ke tiga dan sasaran yang paling penting adalah (1) Agar sektor publik dapat berfungsi lebih efektif; (2) Mewujudkan penghematan anggaran (3) Meningkatkan peran mekanisme pasar dan (4) Perbaikan kesejahteraan konsumen dan pengguna produk. Sebagai konsekuensi dari paradigma privatisasi ini, organisasi donatur internasional memulai melakukan redefinisi peran sektor publik supaya bisa berfungsi lebih efektif. Model pendekatan tersebut dinamakan *Structural Adjustment Programs (SPAs)*, yang langkah pertamanya adalah peran pemerintah dalam merencanakan dan mengarahkan investasi diperkecil. Tahun 1992, Bank Dunia

melakukan evaluasi dan hasilnya menunjukkan kasus-kasus privatisasi telah menghasilkan hasil yang baik jika diukur dari sisi efisiensi. (Bay Suryawikarta, 1999)

D. Penutup

Alternatif-alternatif kebijakan yang telah ditempuh negara lain dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat menjadi contoh walaupun tidak harus diadopsi tapi dapat diadaptasikan sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian sebaik apapun sistem yang diciptakan, sebaik apapun strategi yang diterapkan, akhirnya akan berpulang kembali kepada semangat yang ada dalam penyelenggaraan layanan tersebut. Untuk itu komitmen dari berbagai pihak baik pemerintah maupun aparaturnya yang berorientasi pada masyarakat “public oriented” sangat menentukan keberhasilan program-program kebijakan yang diambil dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

- The British Council (<http://www.britishcouncil.org>), (2002) *Public Sector Reform in Britain*
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance, (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Kartiwa, Asep, (2002), *Birokrasi dan Konsep Pelayanan Publik Dalam Otonomi Daerah*, Makalah, FISIP UNPAD
- Osborne, David dan Gaebler, Ted, (1992), "*Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*"
- Osborne, David and Plastrik, Peter, (1997), *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*
- Suryawikarta, Bay, *Deregulasi dan Debirokratisasi Pelayanan Umum*, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Volume 1 Nomor 1 Oktober 1999
- Serie Dewarla, (1994), *Perspectives sur la gestion Publique, Repenser le gouvernement*, Centre Canadian de Gestion
- UNDP (1996), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.

Biodata Penulis

Joni Dawud, Dosen STIA LAN, Dosen FISIP Universitas Padjadjaran Bandung, S1 di Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UNPAD, S2 Jurusan Gouvernement Local Institute d'études Politiques, Université de Montesquieu, France