

ANALISIS PENERAPAN MODEL-MODEL ALTERNATIF PENYEDIAAN PELAYANAN PUBLIK

Edah Jubaedah

Dosen STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri No.34-38, Email e_jubaedah@yahoo.com

Analysis of Implementing Alternative Models of Delivering Public Service

Abstract

In order to improve the quality of public services, governments around the world try to search new arrangement in delivering public service for its people. Conceptually and practically, there a lot of new public service arrangements that have implemented by government around the world, including in Indonesia. The main characteristic of the model of public service arrangements is that greater involvement of private sector and community in delivering public services. It assumes that government can not do by him self in delivering public services, so to improve efficiency of the public service, private sector and community should be involved. However, in implementing new model of public service arrangements, it is suggested that there are some key factors should be considered by government such as the capacity of government and private and community itself as a partner in delivering public service.

Keywords: Kualitas Pelayanan Publik, Model-Model Alternatif Pelayanan Publik

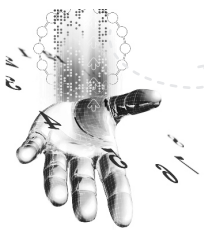
A. PENDAHULUAN

Penyediaan layanan publik yang berkualitas saat ini menjadi salah satu fokus dari reformasi administrasi publik dan birokrasi di tanah air. Hal ini mengingat bahwa kinerja pemerintah dalam pelayanan publik masih dinilai belum optimal. Beberapa survei yang dilakukan oleh berbagai lembaga baik nasional maupun internasional memberikan gambaran masih negatifnya persepsi masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik di Indonesia. Misalnya hasil penelitian Bank Dunia pada tahun 2007 memperlihatkan bahwa Indonesia kehilangan Rp. 58 Triliun per tahun atau sekitar 2,3% dari Produk Domestik Bruto yang diakibatkan oleh buruknya pelayanan sanitasi seperti pengelolaan sampah dan air limbah di tanah air.

Buruknya kinerja pelayanan publik tidak saja berdampak bagi masyarakat, juga pada pembangunan bidang ekonomi. Rendahnya nilai investasi di Indonesia salah satunya disebabkan oleh rendahnya kualitas pelayanan publik terutama yang berkaitan dengan pelayanan perijinan. Penelitian yang dilakukan oleh lembaga internasional The Asian Foundation bekerjasama dengan LSM B-Trust (2006, dalam PKP2A I LAN: 2007) memperlihatkan tiga permasalahan yang dihadapi para pelaku usaha berkaitan dengan pelayanan perijinan di daerah yaitu beratnya biaya pengurusan, proses pelayanan yang berbelit-belit dan memakan waktu yang cukup lama serta kurang-jelasan informasi persyaratan perijinan. Misalnya saja pelayanan perijinan di Indonesia dapat mencapai waktu sampai dengan 60 hari, yang menurut Menteri Dalam Negeri RI sendiri dinilai terlalu lama (BeritaJakarta.com, 2010).

Survei yang dilakukan oleh The Political and Economic Risk Consultancy Ltd, memperlihatkan pelayanan birokrasi pemerintah Indonesia berada pada peringkat kedua terburuk dari sisi investasi di tataran negara Asia pada tahun 2005. Berinvestasi di Indonesia harus melalui proses perijinan yang panjang sehingga membutuhkan dana dan biaya yang besar. Indonesia dengan nilai 8,20 hanya lebih baik dari India yang mendapatkan nilai 8,95, sedangkan Singapura menjadi negara dengan birokrasi terbaik dengan nilai 2,20.

Untuk mengatasi permasalahan dalam penyediaan pelayanan publik berbagai upaya dilakukan dalam konteks reformasi administrasi publik dan birokrasi. Bahkan negara-negara yang sudah maju sekalipun terus berinisiatif untuk mencari berbagai cara penataan, pengelolaan dan penyediaan pelayanan publik yang baik. Inisiatif-inisiatif tersebut melahirkan berbagai macam bentuk model penyediaan layanan publik seperti model kemitraan antara pemerintah dengan swasta atau dikenal dengan istilah *public-private partnership* (PPP), model produksi bersama atau *co-production* dengan organisasi masyarakat madani, model kontraktual, sampai dengan mode yang paling ekstrim yakni privatisasi. Contohnya Inggris mengembangkan skema berupa *Private Finance Initiative* (PFI) yang mencakup berbagai jenis pelayanan seperti kesehatan, pendidikan, pertahanan, lembaga pemasyarakatan dan transportasi jalan (dalam Bennett dan Iossa, 2006). Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, upaya reformasi pelayanan publik dengan memperkenalkan mekanisme pasar dalam penyediaan pelayanan seperti itu telah



dilakukan sejak tahun 1980-an. Adanya kebijakan internasional yang kuat ditambah dengan tidak memadainya sumber-sumber daya pemerintah untuk menyediakan pelayanan, struktur sektor publik yang tidak kondusif bagi perluasan akses, peningkatan kualitas dan penggunaan dana secara efisien turut mendorong diadopsinya konsep-konsep mekanisme pasar dalam pelayanan publik di negara-negara berkembang. Contohnya model *contracting out* diadopsi dalam pelayanan bidang kesehatan dengan tujuan untuk mengatasi keterbasan-keterbatasan pemerintah serta memperluas akses pelayanan kesehatan. Karena dengan model ini pihak pemerintah tidak menyediakan sendiri pelayanan melainkan melakukan kontrak dengan agen luar yang disebut kontraktor untuk menyediakan pelayanan kesehatan (dalam Murti, 2006). Di negara-negara maju model-model pelayanan seperti ini sudah merupakan bagian dari reformasi pelayanan publik di segala bidang kehidupan.

Secara teoritis Chong dan Callender (2006) menyatakan bahwa memang model-model alternatif dalam penyediaan layanan publik dengan semakin banyak melibatkan peran swasta dan mengurangi keterlibatan pemerintah seperti itu, memang memberikan berbagai keuntungan. Misalnya dengan model *public-private partnership* menurut mereka akan memberikan manfaat yang seimbang baik bagi pemerintah maupun bagi swasta sebagai mitra. Melalui model PPP lembaga-lembaga pemerintah secara tidak langsung akan memperoleh manfaat berupa pembangunan atau renovasi infrastruktur layanan yang baru yang tidak mungkin dicapai bila pemerintah melakukannya sendiri, sementara pihak swasta akan menghasilkan "*return of investment*" melalui keterlibatan mereka dalam kesepakatan kerjasama tersebut. Pertanyaannya dapatkah model-model alternatif dalam penyediaan layanan publik seperti itu diterapkan di Indonesia, khususnya di tataran pemerintah daerah? Apabila model-model alternatif tersebut dapat diterapkan, untuk kondisi permasalahan dan jenis pelayanan bagaimana model tersebut tepat diterapkan?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, artikel ini akan membahas dan menganalisis beberapa alternatif model penyediaan layanan publik yang banyak dikembangkan baik secara praktik maupun konsep di negara-negara maju, alasan-alasan yang mendorong pengembangan model-model alternatif tersebut, kasus pengalaman penerapan model di negara-negara lain dan beberapa isu yang berkaitan dengan penerapan model-model alternatif tersebut di tanah air.

B. PELAYANAN PUBLIK DAN PERAN PEMERINTAH

Pelayanan publik selalu dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah. Johnson (1992) menyatakan bahwa keberadaan pemerintah di negara manapun adalah untuk melindungi dan melayani masyarakatnya. Hal ini dipertegas oleh pendapat Roth (dalam Wirjatmi, 2004) yang menyatakan bahwa pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah baik di tingkat pusat, regional maupun lokal. Berkaitan dengan fungsi pelayanan ini Leach dan Davis (dalam Wirjatmi, 2004) membedakannya lebih rinci menjadi tiga fungsi, yaitu "*public protection functions, strategic infrastructure function, personal, and local environment function*". Fungsi melindungi masyarakat diimplementasikan dalam bentuk penyediaan pelayanan yang terkait dengan kebutuhan dasar manusia, seperti perlindungan kepada masyarakat bila terjadi kebakaran, kejahatan atau menciptakan standar produksi untuk menjaga keamanan masyarakat. Sedangkan fungsi kedua berkaitan dengan fungsi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat, seperti pelayanan transportasi, pengelolaan sampah, penyediaan air bersih ataupun pelayanan untuk peningkatan ekonomi. Fungsi terakhir yaitu *personal, and local environment function*, yaitu fungsi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat yang berbentuk pelayanan sosial, pendidikan, kesehatan, perumahan ataupun pertamanan.

Pertanyaannya sekarang adalah apakah pemerintah dalam melaksanakan semua fungsi pelayanan tersebut menyediakan sendiri kebutuhan masyarakat? Apakah pemerintah seharusnya banyak berperan sebagai produsen berbagai pelayanan publik tersebut? Ataukah pemerintah lebih banyak berperan sebagai pengatur penyediaan pelayanan publik, sementara produsennya dapat diserahkan kepada pihak lain seperti pihak swasta atau masyarakat itu sendiri? Savas (2000) menyatakan bahwa tidak semua jenis pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat harus disediakan pemerintah selaku produsen. Kecenderungan yang terjadi sejak tahun 1980-an di berbagai negara di belahan dunia menunjukkan bahwa dengan bertambah besarnya ukuran pemerintah dan semakin tingginya tuntutan masyarakat akan kebutuhan pelayanan, namun upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan tersebut tidak dilaksanakan secara efisien oleh pemerintah, sehingga timbul pemikiran untuk mereformasi peran pemerintah dalam fungsi pelayanan. Misalnya dengan konsep *steering rather than rowing*, David Osborne dengan konsep





Reinventing Government menggagas ide bahwa pemerintah seharusnya lebih banyak berperan dalam fungsi pengaturan pelayanan publik dari pada sebagai produsen. Pemikiran-pemikiran inilah yang kemudian kita kenal dengan konsep paradigma *New Public Management* (NPM).

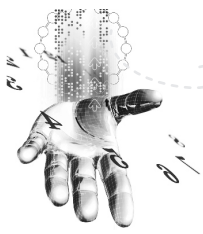
Berkaitan dengan peran pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik Leach, et.al. (1996, dalam Wirjatmi: 2004) mengidentifikasi empat model kewenangan pelayanan yaitu *traditional bureaucratic authority*, *residual enabling authority*, *market oriented authority* dan *community oriented enabler*. Model *traditional bureaucratic authority* mengandung makna bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk memberikan pelayanan karena pemerintah merasa mampu untuk melakukannya. Sedangkan dalam model *residual enabling authority* pelayanan publik yang diberikan pemerintah bersifat terbatas. Pelayanan pada umumnya banyak dilakukan dengan menggunakan mekanisme pasar, pemerintah hanya melakukan pelayanan yang bersifat spesifik. Adapun dalam model *market oriented authority*, kewenangan pemerintah dalam pelayanan adalah dalam perannya sebagai kunci perencana serta agen koordinasi bagi pengembangan ekonomi baik lokal, regional maupun nasional. Terakhir, model *community oriented enabler* yang didasarkan pada asumsi bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang sangat bervariasi dapat dilakukan melalui berbagai saluran baik dilakukan langsung oleh pemerintah, sektor swasta ataupun saluran lain yang memungkinkan. Inti dari model ini adalah adanya partisipasi komunitas dan akuntabilitas.

Rasionalisasi bagi pengaturan ulang fungsi pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik dijelaskan Savas dengan pengidentifikasian karakteristik pelayanan atau pun barang itu sendiri. Menurut Savas (2002) penentuan sejauh mana pemerintah atau pihak-pihak lain berperan dalam penyediaan layanan didasarkan pada karakteristik dari pelayanan itu sendiri. Olson dan Lean (dalam Wirjatmi, 2004) membedakan dua jenis pelayanan ataupun barang yaitu yang disebutnya dengan barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Barang publik menurut mereka adalah barang yang dikonsumsi secara bersama dan setiap orang tidak dapat dicegah untuk mengkonsumsinya. Selain itu tidak dapat dipisahkan antara konsumen dan produsennya. Menurut Rachbini (2006) karena sifatnya yang nonrivarly dan nonexcludability tersebut, pada umumnya pihak swasta tidak ingin terlibat dalam proses produksi barang publik murni karena prinsip-prinsip persaingan ekonomi

tidak dapat diterapkan sebagaimana biasanya. Pemerintahlah yang pada umumnya terlibat secara langsung di dalam penyediaan barang publik murni sebagai pelengkap di dalam sistem ekonomi.

Pembagian pelayanan atau barang menjadi barang publik dan barang privat, kemudian dikembangkan lagi oleh Savas (1987). Menurutnya berdasarkan seberapa besar barang atau pelayanan memiliki karakteristik pengecualian (*exclusion*) dan konsumsi (*consumption*) maka barang dan pelayanan dibagi ke dalam empat jenis yaitu yang disebutnya dengan "*private/individual goods*, *toll goods*, *common-pool goods*, dan *collective goods*". Barang atau privat menurutnya adalah barang-barang yang secara murni dikonsumsi secara individual dan prinsip pengecualian dalam penggunaan barang tersebut sangat mungkin diterapkan. Barang atau pelayanan ini meliputi barang atau pelayanan yang dapat disediakan oleh pasar untuk memenuhi kebutuhan individu karena individu tersebut memayarnya. Sedangkan *toll goods* adalah barang-barang atau pelayanan yang secara murni dikonsumsi secara kolektif dan prinsip pengecualian pun dapat diterapkan, contohnya antara lain siaran televisi kabel. Adapun yang dimaksud dengan *common-pool goods* adalah barang-barang atau pelayanan yang murni dikonsumsi secara individual namun prinsip pengecualian dalam penggunaannya tidak dapat diterapkan, contohnya antara lain udara segar, pemandangan yang indah, rekreasi, air bersih, hidup yang nyaman. Terakhir, *collective goods* adalah barang-barang yang secara murni dikonsumsi bersama-sama atau kolektif dan prinsip pengecualian dalam penggunaannya tidak dapat diterapkan. Contoh barang publik murni ini antara lain pertahanan keamanan nasional atau siaran televisi. Dalam kenyataannya menurut Savas pelayanan ataupun barang-barang tidak dapat secara pasti diklasifikasikan sebagai keempat jenis barang tersebut, akan tetapi berada pada suatu garis kontinum antara prinsip pengecualian apakah dapat diterapkan atau tidak dan penggunaannya apakah secara individual atau kolektif.

Berkaitan dengan penyediaan jenis-jenis pelayanan ataupun barang tersebut, yang sering menimbulkan permasalahan menurut Savas (1987) adalah untuk jenis barang *common-pool goods* dan *collective goods*. Penyediaan kedua jenis barang tersebut menurutnya tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar karena prinsip pengecualian penggunaan kedua jenis barang tersebut tidak dapat diterapkan. Satu orang tidak akan dapat secara eksklusif memanfaatkan barang publik, karena apabila



orang tersebut mengkonsumsi, pada saat yang sama orang atau pihak lain dapat mengkonsumsi barang publik tersebut secara bersama-sama. Konsumen juga tidak bersedia untuk melakukan pembayaran atas barang publik tadi, dengan pertimbangan bahwa orang lain juga menikmati barang yang sama. Manfaat yang dirasakan oleh satu pihak akan sama dengan manfaat yang dirasakan pihak lain, sehingga pembayaran hanya oleh satu konsumen tidak signifikan. Hubungan antara produsen dan konsumen menjadi tidak ada dan dengan demikian maka tugas pemerintahlah yang harus bersedia memproduksi barang publik tersebut. Pemerintah juga harus mengambil tindakan apabila mekanisme pasar tersebut tidak berjalan.

Karena itulah menurut Savas (2000) bahwa penyediaan layanan ataupun barang publik baik yang bersifat *common-pool goods* maupun *collective goods* adalah melalui tindakan kolektif, apakah antara pemerintah dengan pihak swasta ataupun pemerintah dengan masyarakat. Karena dengan tindakan kolektif tersebut diharapkan penyediaan layanan publik yang dibutuhkan masyarakat dapat memenuhi tuntutan tidak saja dari aspek kuantitas juga kualitasnya.

C. MODEL - MODEL ALTERNATIF PENYEDIAAN LAYANAN PUBLIK

Sebagaimana telah disinggung bahwa untuk menyediakan berbagai jenis kebutuhan masyarakat akan barang maupun pelayanan, berbagai pakar berargumentasi bahwa tidak selamanya pemerintah harus memenuhi kebutuhan tersebut sendiri, dalam arti pemerintah bertindak sebagai penyedia barang atau pelayanan. Bahkan sejak tahun 1980-an di negara-negara maju dengan konsep *New Public Management*, terdapat dorongan dan upaya untuk mengurangi keterlibatan langsung pemerintah dalam kegiatan penyediaan pelayanan secara langsung, tapi lebih banyak menyerahkannya kepada swasta ataupun masyarakat. Pemerintah lebih banyak berperan dalam hal pengaturan atau regulasi dalam penyediaan barang atau pelayanan tersebut.

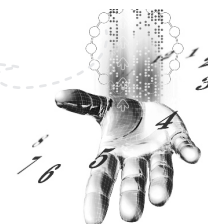
Sejalan dengan perkembangan tersebut, maka dikembangkanlah berbagai alternatif model-model penyediaan barang atau pelayanan, khususnya untuk barang dan pelayanan yang bersifat *common-pool goods* dan *collective goods*. Misalnya saja pakar administrasi Caiden sejak tahun 1984 dalam bukunya *Public Administration*, telah mengidentifikasi beberapa bentuk penyediaan pelayanan publik yang dapat dipilih oleh pemerintah. Bentuk-bentuk tersebut seperti

model voluntir (*voluntarism*), mekanisme pasar, suplier eksternal, kerjasama antar lembaga pemerintah, perusahaan milik negara, kontraktor swasta atau pun organisasi nirlaba. Model-model sistem penyediaan layanan publik tersebut menurutnya dapat dipilih pemerintah untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat akan layanan publik.

Begitu pula dengan Savas (2000) yang mencoba mengembangkan model-model pelayanan publik dengan melihat keterlibatan aktor-aktor yang berperan dalam penyediaan layanan publik tersebut. Menurutnyanya dalam pelayanan publik ada tiga aktor yang terlibat, yaitu konsumen, produsen dan pengatur atau *arranger*. Pertama, konsumen sudah jelas merujuk kepada pihak-pihak yang menggunakan atau menikmati pelayanan atau barang, baik bersifat individu maupun kelompok. Kedua, produsen adalah pihak yang secara langsung berfungsi atau berperan sebagai penyedia layanan publik. Produsen dari layanan publik bisa lembaga pemerintah, asosiasi yang dibentuk secara sukarela oleh masyarakat, perusahaan swasta atau organisasi nirlaba. Aktor ketiga adalah pengatur atau *arranger* atau disebut juga oleh Savas dengan *service provider*, yaitu pihak-pihak yang menentukan atau memilih produsen yang akan menyediakan suatu jenis pelayanan. Pada umumnya pengatur ini adalah institusi pemerintah, namun bisa juga asosiasi atau konsumen suatu layanan itu sendiri. Menurut Savas dalam konteks barang atau layanan publik, pengatur ini dapat dipandang sebagai unit pengambilan keputusan kolektif yang mengartikulasikan tuntutan terhadap suatu kebutuhan barang atau layanan publik.

Perbedaan antara produsen dengan pengatur ini menurut Savas (2000) akan menentukan bagaimana dan dimana peran pemerintah dalam penyediaan layanan publik. Untuk barang atau pelayanan yang termasuk ke dalam *collective goods* atau barang publik pemerintah dapat berperan sebagai produsen ataupun *arranger*. Sebagai *arranger* dalam hal ini pemerintah berperan sebagai instrumen rakyat untuk menentukan tindakan apa yang harus dilakukan secara kolektif, untuk siapa layanan tersebut, berapa banyak tingkatan penyediaannya, dan bagaimana cara membayarnya. Pertanyaannya, apakah pemerintah harus melaksanakan peran keduanya, yaitu sebagai produsen sekaligus *arranger*? Menurut Savas apabila pemerintah melaksanakan kedua peran sekaligus, yakni sebagai penyedia dan pengatur layanan publik maka akan menghasilkan biaya birokrasi, yaitu biaya untuk memelihara dan mengoperasikan sistem





Producer	Arranger	
	Public	Private
Public	<ul style="list-style-type: none"> ■ Government service ■ Intergovernmental agreements 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Government vending
Private	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contracts ■ Franchises ■ Grants 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Free market ■ Voluntary service ■ Self service ■ Voucher

Gambar 1.
 (Sumber: Savas, 2000: 66)

birokrasi. Apabila pemerintah hanya berperan sebagai arranger sedangkan produsennya pihak lain misalnya perusahaan swasta, maka akan melahirkan biaya transaksi yaitu biaya yang dikeluarkan untuk menyewa produsen independen. Biaya-biaya inilah yang harus dipertimbangkan pemerintah dalam menentukan perannya dalam fungsi pelayanan publik, apakah sebagai pengatur atau produsen?

Berdasarkan peran sebagai produsen dan pengatur tersebut selanjutnya Savas (2000) menawarkan berbagai model pengaturan kelembagaan layanan publik. Model-model tersebut dapat digambarkan dalam Gambar 1.

Berdasarkan gambar tersebut Savas (2000) mengidentifikasi sepuluh bentuk model kelembagaan penyediaan layanan publik dengan melihat siapa yang menjadi produsen dan arranger-nya, apakah pemerintah atau swasta. Karena dalam makalah ini menitik-beratkan pembahasan pada pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah, maka model-model yang akan dibahas adalah model penyediaan layanan publik yang melibatkan pemerintah baik sebagai produsen maupun *arranger* atau pengatur.

Model-model layanan publik yang melibatkan pemerintah baik sebagai produsen maupun arranger adalah sebagai berikut:

- a. *Government service*
- b. *Intergovernmental agreement*
- c. *Government vending*
- d. *Contracts*
- e. *Franchise*
- f. *Grants*

Model pertama yaitu *government service* yaitu model pelayanan yang pada umumnya dilakukan dan diterapkan di berbagai negara, khususnya negara-negara berkembang, baik oleh pemerintah pusat maupun lokal atau oleh perusahaan-perusahaan milik negara atau pemerintah daerah. Dengan demikian maka model penyediaan layanan publik sudah jelas bukan merupakan suatu model alternatif dalam penyediaan layanan

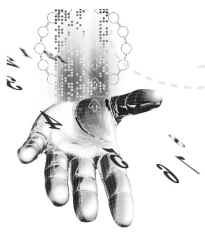
publik.

Adapun model-mode penyediaan layanan publik yang dapat dikategorikan sebagai alternatif di samping model pelayanan yang sepenuhnya dilakukan dan diatur oleh pemerintah adalah lima model pengaturan yang digagas oleh Savas yaitu *intergovernmental agreement*, *government vending*, *contracts*, *franchise*, dan *grants*. Kelima model alternatif itulah yang akan banyak dibahas dalam makalah ini. Apa kelebihan dan kelemahan dari masing-masing model alternatif tersebut, sehingga kemungkinan dapat dipilih untuk diterapkan dalam praktek penyediaan layanan publik di Indonesia, khususnya di daerah.

a. *Intergovernmental agreement*

Layanan publik dengan model kesepakatan antar lembaga pemerintah pemerintah atau *intergovernmental agreement* adalah bentuk penyediaan layanan publik dimana lembaga-lembaga pemerintah bertindak baik sebagai produsen maupun *arranger*. Kerjasama ini dapat dilakukan baik antar satu lembaga pemerintah dengan lembaga pemerintah lainnya dalam satu daerah, ataupun antara satu lembaga pemerintah di satu daerah dengan lembaga pemerintah di daerah lainnya.

Melalui model ini dua atau lebih lembaga pemerintah dapat menyewa atau membayar satu sama lain untuk menyediakan suatu layanan publik. Bentuk layanan publik seperti ini menurut Savas sudah biasa dilakukan di negara-negara maju. Misalnya suatu studi di Amerika Serikat pada tahun 1992 menunjukkan di 1.504 daerah yang ada telah menggunakan model layanan publik dengan kesepakatan antar lembaga pemerintah untuk 64 jenis pelayanan publik. Jenis-jenis layanan publik yang dilakukan dengan menerapkan model ini antara lain pelayanan program kesehatan mental, program kesejahteraan anak, program kesehatan masyarakat, lembaga pemasyarakatan, transportasi bis, pengawasan sanitasi, perpustakaan, pengelolaan bandara, museum, dan lain sebagainya.



Penyediaan layanan publik dengan model pengaturan semacam ini menurut Bryson, Crosby dan Stone (2006, dalam Andrews & Entwistle, 2010) merupakan solusi pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar ataupun tindakan-tindakan sukarela lainnya. Di samping itu menurut Andrews & Entwistle (2010) ada beberapa alasan mengapa layanan publik dilakukan dengan model ini seperti ini, suatu lembaga pemerintah penyedia layanan publik bekerjasama dengan lembaga atau daerah lainnya dengan tujuan ingin meningkatkan skala operasinya dan memperoleh manfaat ekonomi dengan berbagai biaya produksi.

Dengan kata lain suatu lembaga pemerintah dapat melakukan penghematan atau efisiensi dalam membiaya penyediaan suatu layanan publik. Inilah salah satu keuntungan model layanan publik semacam ini antara lain pemerintah daerah dapat lebih menghemat anggaran layanan publiknya dari pada menyediakannya sendiri. Apalagi apabila suatu lembaga pemerintah atau daerah memiliki keterbatasan anggaran untuk penyediaan layanan publiknya. Namun kelemahan yang harus diantisipasi dari mode layanan seperti ini menurut Caiden (1982) adalah sulitnya untuk mengidentifikasi tanggung jawab dan akuntabilitas. Selain itu Andrews & Entwistle (2010) menambahkan model ini menuntut kerjasama dan koordinasi yang sangat tinggi untuk mempertahankan efektivitas pelayanannya. Apabila antar lembaga tidak dapat membangun suatu koordinasi yang selaras maka kemungkinan model layanan publik seperti ini akan menghadapi kegagalan dari pada keberhasilan.

b. *Government vending*

Model penyediaan layanan publik melalui *government vending* ini pemerintah bertindak sebagai produsen sedangkan pihak swasta sebagai *arranger* atau pengatur. Dengan demikian pemerintah bersaing dengan perusahaan-perusahaan swasta yang menyediakan layanan publik sejenis. Savas (2000) menyatakan bahwa model penyediaan layanan publik semacam ini dapat diterapkan untuk jenis-jenis pelayanan di bidang pendidikan, perlindungan keamanan, pemeliharaan jalan, taman dan tempat rekreasi, pengumpulan sampah dan transportasi. Contohnya dalam perlindungan keamanan, suatu sponsor kegiatan konser membayar kepada pemerintah daerah atas layanan penjagaan polisi pada saat mereka menyelenggarakan konser.

Namun demikian menurut Savas mode penyediaan layanan publik semacam ini tidak

sama pembayaran tarif oleh konsumen atas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Karena bila pemerintah menetapkan tarif atas pelayanan publik yang diberikannya secara langsung kepada konsumen maka pemerintah bukan bertindak sebagai produsen tapi sebagai *arranger*, dalam hal ini mengatur penetapan tarif. Sementara dalam model *government vending*, konsumen bertindak sebagai *arranger*.

c. Kontrak (*Contracts*)

Model penyediaan layanan publik dengan menggunakan model kontrak pemerintah bertindak sebagai *arranger* dan perusahaan swasta sebagai produsen. Harding dan Preker (dalam Murti, 2006) menyatakan bahwa kontrak adalah "*a purchasing mechanism used to acquire a specified service, of a defined quantity, quality, at an agreed-on price, from specific provider, for a specified period*". Dengan kata lain kontrak adalah suatu mekanisme pembelian yang digunakan untuk mendapatkan pelayanan tertentu, dengan kuantitas dan kualitas tertentu, dan harga yang disepakati dari suatu penyedia pelayanan tertentu selama suatu periode waktu tertentu.

Dalam model ini menurut Savas (2000) idealnya pemerintah adalah: "(1) penerjemah tuntutan pelayanan publik yang diekspresikan secara demokratis, (2) agen pembeli yang terampil, (3) pengawas yang cangguh dari barang atau pelayanan yang dibeli dari sektor swasta, (4) pengumpul pajak yang efisien, dan (5) pembayar yang kuat yang membayar secara tepat waktu kepada kontraktor.

Hotchkiss, Bose dan Bitran (dalam Murti, 2006) menyebutkan beberapa karakteristik kunci dari model kontrak yaitu: (a) adanya pernyataan eksplisit tentang elemen-elemen kontrak yang disepakati oleh pihak pemberi kontrak dan kontraktor untuk diwujudkan dalam periode waktu tertentu; (b) Kontraktor memiliki tanggung jawab penuh dalam hal manajemen internal untuk menyediakan pelayanan, baik dalam mengangkat pekerja, memecat pekerja, menentukan upah dan gaji, maupun mengadakan dan mendistribusikan barang dan pelayanan, dan (c) adanya keterikatan yang jelas antara pembayaran dan kinerja pemberi pelayanan yang didukung oleh sistem monitoring dan evaluasi.

Di Negara-negara maju model penyediaan layanan publik semacam ini sudah diterapkan sejak tahun 1980-an, khususnya dalam pelayanan-pelayanan yang bersifat *tangible* seperti penyediaan peralatan dan fasilitas-fasilitas publik. Contoh penyediaan layanan publik semacam ini misalnya dalam pelayanan bidang kesehatan, pemerintah mengontrakkan fungsi-fungsi dinas





kesehatan seperti pelayanan preventif dasar atau kampanye pendidikan kesehatan kepada organisasi swasta yang beroperasi di luar fasilitas pemerintah atau publik.

Di Negara-negara maju, model kontrak ini sudah menjadi pilihan pemerintah dalam penyediaan layanan publik. Hal ini karena menurut Savas (2000) model kontrak memiliki berbagai kelebihan antara lain sebagai berikut:

- Lebih efisien karena mempergunakan dorongan kompetisi dan memberi tekanan kepada pasar untuk memaksa mundur produsen yang tidak efisien, memungkinkan pengelolaan yang lebih baik karena terbebas dari pengaruh-pengaruh yang mengganggu yang biasanya menjadi karakteristik dari organisasi politik, biaya dan keuntungan dari keputusan manajemen langsung ditentukan oleh pembuat keputusan.
- Pemerintah memperoleh keuntungan memperoleh keahlian khusus yang tidak dimilikinya;
- Lebih cepat dalam menanggapi kebutuhan baru dan berinovasi dengan program-program baru
- Lebih fleksibel untuk mengadaptasikan ukuran program dalam kaitannya menghadapi tuntutan perubahan atau ketersediaan anggaran;
- Membatasi ukuran pemerintahan terutama dalam kaitannya dengan jumlah pegawai pemerintah;
- Mencegah pembiayaan modal yang besar.

Namun demikian menurut Savas (2000) model layanan publik semacam itu juga memiliki beberapa kelemahan yaitu antara lain:

- Dapat menjadi lebih mahal, terutama apabila terjadi praktek-praktek korupsi dalam pelaksanaan kontrak;
- Membatasi fleksibilitas pemerintah dalam menanggapi hal-hal yang darurat;
- Menghasilkan ketergantungan yang tidak diinginkan terhadap kontraktor dan membuat lembaga pemerintah rapuh terhadap pemberontakan dan penurunan kerja para pegawai kontraktor serta kebangkrutan kontraktor itu sendiri;
- Model kontrak sangat tergantung pada kontrak tertulis yang biasanya sulit untuk dirumuskan dan hasilnya menyebabkan hilangnya akuntabilitas dan kontrol pemerintah
- Mempercayakan pelayanan kepada organisasi swasta pada akhirnya meningkatkan kekuasaan politis dan menciptakan lobi bagi anggaran pemerintah.

Karena itulah menurut Savas (2000) dalam mengembangkan model penyediaan layanan

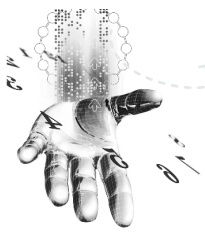
publik melalui model kontrak seperti ini, kondisi atau prasyarat yang harus ada adalah (a) pelayanan yang akan disediakan adalah jenis pelayanan yang terspesifisikan dengan baik, (b) tersedianya beberapa produsen yang potensial dan adanya iklim kompetisi secara berkelanjutan, (c) pemerintah dapat memonitor kinerja kontraktor, dan (d) kondisi-kondisi kontrak dirumuskan secara tepat dalam dokumen kontrak dan selanjutnya dilaksanakan dengan konsisten.

d. *Franchise*

Model penyediaan layanan publik yang disebut dengan *franchise* atau hak monopoli didefinisikan Savas (2000: 79) sebagai "an award of monopoly privileges to a private firm to supply a particular service in a specific area, usually with price regulation by government agency". Dengan kata lain *franchise* diartikan sebagai pemberian hak monopoli dari pemerintah kepada perusahaan swasta untuk memberikan pelayanan-pelayanan tertentu yang sistem pembayarannya diatur oleh institusi pemerintah. Dalam model ini pemerintah bertindak sebagai arranger sementara perusahaan swasta bertindak sebagai produsen pelayanan publik. Peran kedua pihak tersebut dibedakan dari cara pembayaran kepada produsen. Pemerintah selaku *arranger* membayar kepada perusahaan swasta atas pelayanan yang dikontrak, sementara konsumen membayar produsen atas pelayanan yang diberikannya.

Model pelayanan ini terutama cocok untuk jenis-jenis pelayanan atau barang yang bersifat *toll-goods* seperti pelayanan listrik, gas, distribusi air bersih, pemeliharaan air limbah, pelayanan telekomunikasi, pelabuhan dan bandara, jalan dan jembatan serta transportasi darat. Seperti halnya dalam model kontrak, dalam model ini pun menurut Kitchen (2005) kesepakatan yang dituangkan dalam dokumen hukum merupakan faktor penting yang akan mengikat kedua belah pihak dan yang harus dilaksanakan oleh keduanya.

Keuntungan model ini seperti juga model-model lain masih menurut Kitchen (2005) adalah terciptanya iklim kompetisi usaha di antara produsen, adanya insentif bagi peningkatan efisiensi, pengurangan biaya, dan adanya pelayanan yang berkualitas. Namun demikian menurutnya, salah satu masalah yang biasanya terjadi dalam penerapan model ini adalah adanya kemungkinan masyarakat sebagai konsumen tidak melanjutkan penggunaan pelayanan karena misalnya memandang tarif pelayanan tersebut terlalu mahal. Misalnya saja pelayanan persampahan yang dikelolakan kepada pihak swasta yang tarifnya dianggap mahal oleh



konsumen dapat menyebabkan masyarakat tidak mau membayarnya dan pada akhirnya dapat menimbulkan masalah kebersihan lingkungan serta adanya eksternalitas untuk mereka yang masih tetap membayar pelayanan tersebut.

e. *Grants* atau subsidi pemerintah

Model penyediaan layanan publik dengan menggunakan mode *grants* menurut Savas (2000) adalah subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada produsen atau penyelenggara layanan publik. Subsidi ini dapat berbentuk uang, keringanan pajak atau keuntungan pajak lainnya, pinjaman bunga rendah atau jaminan pinjaman. Dampak dari subsidi ini menurutnya adalah untuk menurunkan tarif layanan publik tertentu untuk konsumen yang berhak mendapatkannya sehingga konsumen memperoleh pelayanan tersebut dari produsen yang diberi subsidi tersebut. Dengan demikian dalam model ini organisasi baik perusahaan swasta yang mencari keuntungan ataupun organisasi nir-laba bertindak sebagai produsen sedangkan pemerintah dan konsumen bertindak sebagai *co-arranger*. Dalam hal ini pemerintah memilih produsen tertentu yang akan menerima subsidi, dan konsumen memilih produsen tertentu. Dengan demikian baik pemerintah maupun masyarakat sebagai konsumen melakukan pembayaran kepada produsen. Contoh model penyediaan layanan seperti ini misalnya dalam bidang pendidikan, sekolah-sekolah swasta mendapatkan subsidi dari pemerintah untuk setiap murid yang mendaftar di sekolah yang bersangkutan, subsidi bagi lembaga-lembaga kesehatan yang nirlaba, subsidi kepada perusahaan swasta yang membangun dan mengelola perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, dan lain sebagainya.

Dari lima model yang telah diuraikan tersebut terlihat bahwa dalam model *government vending* dan *intergovernmental agreements*, pemerintah bertindak sebagai produsen penyedia layanan publik. Tiga model lainnya yaitu kontrak, *franchise* (hak monopoli) dan *grants* (subsidi) merupakan model pelayanan dimana pemerintah bertindak sebagai *arranger*, sedangkan pihak swasta atau masyarakat bertindak sebagai produsen pelayanan publik.

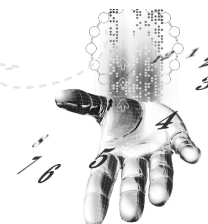
Di samping ketiga model tersebut, ada satu model yang juga dikembangkan dan telah banyak diterapkan yaitu model kemitraan antara pemerintah dan swasta atau disebut *public-private partnership* (PPP). Model ini menurut Johnson (1992) merujuk kepada "suatu hubungan formal dimana satu atau lebih unit kerja pemerintah dan kelompok non-pemerintahan bergabung

bersama-sama dalam menyediakan sumber daya dan memelihara pengawasan terhadap proyek kerjasama tersebut". Sedangkan Klijn dan Teisman (2000, dalam Yusuf, Wallace dan Hackbart: 2006) menyebutkan bahwa *public-private partnership* adalah "suatu komitmen di antara pemerintah dan sektor swasta dalam jangka waktu tertentu dimana mitra-mitra kerja tersebut membangun produk secara bersama-sama dan membagi resiko, biaya serta keuntungan yang ditimbulkan dari produk tersebut". Senada dengan pendapat tersebut Lawther (2002, dalam Thai dan Viga: 2006) menyatakan bahwa *Public-Private Partnership* adalah "suatu bentuk pengaturan peran dan hubungan dimana dua atau lebih kelompok pemerintah dan swasta berkoordinasi atau menggabungkan sumber-sumber daya komplementernya untuk mencapai tujuannya masing-masing melalui pencapaian satu atau lebih sasaran secara bersama-sama".

Menurut Savas model-model kontrak, *franchise* atau *grants* sebenarnya juga dapat termasuk kepada model kerjasama antara pemerintah dan swasta. Karena pada hakekatnya model kemitraan tersebut adalah suatu bentuk pengaturan dimana pemerintah dan swasta bekerja bersama-sama untuk menghasilkan pelayanan publik ataupun barang-barang. Hanya menurutnya model *public-private partnership* adalah model kerjasama yang dikembangkan untuk melakukan penyediaan barang atau layanan publik yang bersifat kompleks terutama penyediaan infrastruktur sehingga terkadang mitra-mitra yang terlibat bersifat multipartner. Karena itu model ini sering juga diistilahkan dengan kolaborasi formal antara pengusaha, pemimpin masyarakat dan pemerintah daerah untuk meningkatkan kondisi daerahnya.

Kumar dan Prasad (2004, dalam Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III LAN: 2008) mengidentifikasi 5 (lima) tipe umum dari model *public-private partnership*. Bentuk-bentuk tersebut adalah kontrak pelayanan, kontrak pengelolaan, sewa, konsesi *Build - Operates - Transfers* (BOT), dan *Build - Operates - Own* lepas. Dalam spektrum investasi tersebut menurut mereka kontrak pelayanan (*service contract*) merupakan bentuk kemitraan yang lebih banyak menitikberatkan pada peran pemerintah, baik dari sisi investasi maupun penyediaan jasa layanan. Adapun pada sisi lain dengan bentuk *build operates own* secara lepas merupakan bentuk kemitraan yang menitikberatkan investasi dan penyediaan pelayanan pada sektor swasta. Dalam hal ini pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator dan regulator.





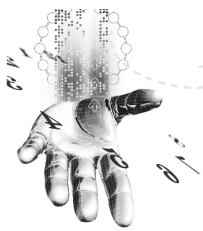
Pertanyaannya sekarang model manakah yang dapat dipilih oleh pemerintah dalam penyediaan layanan publik? Dalam prakteknya model-model tersebut menurut Savas (2000) dapat dikombinasikan satu sama lain sesuai dengan kebutuhan dan jenis-jenis layanan. Menurut pemerintah dapat melakukan menerapkan beberapa model untuk penyediaan satu jenis layanan publik di beberapa wilayah daerah kekuasaannya. Misalnya di Indianápolis di Amerika Serikat menggunakan lima model untuk pelayanan sampah perumahan di beberapa distrik yang berbeda. Pemerintah dapat juga menerapkan pengaturan dua model layanan, seperti model *franchise* dengan model *grants*. Misalnya untuk pelayanan transportasi bis, perusahaan yang dikontrak pemerintah dengan memberikan hak monopoli juga mendapat subsidi dari pemerintah dalam pengoperasiannya. Selain itu, pemerintah dapat mulai menerapkan model-model tersebut secara parsial, terutama untuk layanan-layanan publik yang sifatnya kompleks yang terdiri dari sejumlah kegiatan yang terpisah tapi tetap harus terkoordinasikan. Misalnya pelayanan lembaga pemasyarakatan di dalamnya meliputi kegiatan penyediaan makanan, kesehatan, konseling bagi para narapidana, pelatihan keahlian bagi narapidana, rekreasi, fasilitas pemeliharaan, keamanan dan kegiatan lainnya. Pelayanan-pelayanan dalam lembaga pemasyarakatan tersebut sebagian dapat dilakukan dengan model kontrak, sebagian lagi dengan model dimana pemerintah menyelenggarakan pelayanan untuk penjagaannya. Contoh lainnya pelayanan transportasi bus dilakukan sebagian oleh pemerintah sebagian lainnya oleh kontraktor swasta.

Kesimpulannya adalah bahwa pemerintah daerah dalam memilih model-model penyediaan layanan publik tersebut tergantung dari jenis-jenis serta kompleksitas dari jenis-jenis pelayanannya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Savas (2000) bahwa penentuan model-mode penyediaan layanan publik akan sangat ditentukan kesesuaiannya dengan jenis-jenis layanan. Misalnya model *government vending* dan *franchise* akan cocok diterapkan untuk jenis-jenis pelayanan yang sifatnya layanan individu/privat dan *tool-goods*. Sedangkan model kerjasama antar-lembaga pemerintah dan model kontrak cocok untuk keempat jenis layanan publik baik yang bersifat *private*, *semi private*, semi publik ataupun pelayanan publik murni. Adapun model *grants* kurang cocok diterapkan untuk jenis layanan publik murni (*collective goods*).

D. PENERAPAN MODEL - MODEL ALTERNATIF PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Model-model alternatif penyediaan layanan publik sebagaimana telah dijelaskan, sebenarnya bukan hal yang baru terutama di negara-negara maju. Bahkan di beberapa negara sedang berkembang pun beberapa model pelayanan publik seperti yang telah dibahas sudah mulai dilakukan. Misalnya model kontrak diterapkan di negara Senegal dan Madagascar dalam pelayanan bidang kesehatan. Pemerintah mengontrak lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk memberikan program pelayanan gizi komunitas dalam skala besar di daerah Sangay miskin di perkotaan maupun pedesaan yang tidak mendapatkan pelayanan kesehatan baik dari pemerintah maupun swasta (dalam Murti, 2006). Kemudian di Asia misalnya di negara Kamboja, sejak tahun 1999 pemerintahnya menerapkan model kontrak untuk pelayanan bidang kesehatan. Kontrak dilakukan dengan LSM dan lembaga kesehatan nirlaba untuk memberikan paket pelayanan kesehatan yang penting di 12 rumah sakit daerah (dalam Murti, 2006). Model kontrak dengan LSM dan organisasi swasta nirlaba di bidang kesehatan juga diterapkan di beberapa negara Amerika Tengah, seperti di El Salvador dan Guatemala. Kontrak dilakukan untuk penyediaan layanan kesehatan primer di daerah-daerah dengan cakupan pelayanan kesehatan formal rendah. Sementara di Republik Dominika, pemerintah daerahnya mengontrak LSM untuk mendistribusikan alat kontrasepsi, melakukan program kampanye pendidikan keluarga berencana, dan melatih petugas kesehatan dalam kesehatan reproduksi (dalam Murti, 2006).

Bagaimana halnya penerapan model-model alternatif penyediaan layanan publik tersebut di tanah air? Secara garis besar, pada umumnya penyediaan layanan-layanan publik di tanah air masih dilaksanakan langsung oleh pemerintah, baik sebagai produsen maupun sebagai arranger. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Kedepuitan Bidang Politik, Pertahanan dan Keamanan Nasional Bappenas pada tahun 2003 di empat daerah yaitu Kota Mataram, Kota Malang, Kabupaten Sumenep, dan Kabupaten Sleman, menunjukkan bahwa Pemda menyelenggarakan sendiri bidang pendidikan, kesehatan, informasi, kependudukan, dan pekerjaan umum. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa kuatnya sektor publik di daerah dalam menyediakan layanan publik kepada masyarakat dibandingkan sektor swasta, didorong oleh motif pemerintah daerah setempat untuk meningkatkan pendapatan asli



daerahnya dan untuk mengedepankan pemenuhan kebutuhan internal birokrasi lokal atau perangkat daerah, ketimbang orientasi pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik.

Namun demikian dalam tahun-tahun terakhir sudah mulai terdapat kecenderungan pemerintah untuk menerapkan beberapa model alternatif penyediaan layanan publik. Salah satu model yang banyak diterapkan adalah model kerjasama baik kerjasama antara lembaga pemerintah maupun kerjasama antara pemerintah dengan swasta. Jenis layanan publik yang banyak dilakukan melalui model kerjasama antar-daerah misalnya penyediaan layanan air minum. Contohnya di kota Mataram yang tidak memiliki badan usaha milik daerah (BUMD) dalam bidang layanan air minum, melakukan kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Lombok Barat. Begitu pula dengan pemerintah kota Cirebon yang memberikan layanan PDAM-nya untuk pemerintah daerah kabupaten Cirebon, bahkan pengambilan air sebagai bahan baku diambil dari kabupaten Kuningan. Masih dalam penyediaan layanan air minum, PDAM kota Semarang melakukan kerjasama dengan pemerintah kabupaten Kendal dalam pelayanan air bersih untuk masyarakat. Kerjasama tersebut dalam bentuk pembayaran royalti untuk air yang disedot dari sumber air sumur yang terdapat di enam sumber air di kabupaten Kendal untuk masyarakat yang ada di kota Semarang (dalam PKDA I LAN, 2002). Dalam bidang pelayanan lainnya seperti pelayanan kebersihan juga dikembangkan model kerjasama. Misalnya di Bali, dibentuk kelembagaan yang disebut dengan SARBAGITA, empat pemerintah daerah menjalin kerjasama dalam pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan, yaitu antara pemerintah kota Denpasar, kabupaten Badung, kabupaten Gianyar, dan kabupaten Tabanan.

Kemudian bagaimana halnya penerapan model kerjasama antara pemerintah dengan lembaga swasta dalam penyediaan layanan publik, apakah dalam bentuk kontrak, *franchise*, *grants* atau kemitraan? Model kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan layanan publik baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah pun nampaknya sudah banyak diterapkan. Misalnya dalam penyediaan layanan pelabuhan di kota Samarinda sejak tahun 2007 dilakukan melalui model *public-private partnership* antara tiga pihak yaitu Pemerintah Kota Samarinda dengan PT. Pelabuhan Indonesia (Persero) serta PT. Pelabuhan Samudera Palaran. Melalui kerjasama ini pihak-pihak yang terlibat memperoleh manfaat baik manfaat ekonomis

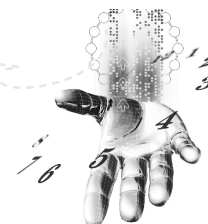
maupun manfaat finansial. Manfaat ekonomis yang diperoleh misalnya antara lain tersedianya fasilitas pelabuhan yang memadai sehingga memenuhi kebutuhan masyarakat luas, Jembatan Mahkota II dapat terealisasi menunjang perekonomian provinsi Kalimantan Timur, adanya keikutsertaan pihak swasta dalam penyediaan fasilitas pelabuhan sehingga tercipta efisiensi dan efektifitas kegiatan, menyerap tenaga kerja pada proses pembangunan, dan transfer asset setelah 50 tahun (dalam PKP2A 3 LAN, 2008).

Contoh lainnya penerapan model kemitraan dalam penyediaan layanan publik adalah yang dilakukan oleh pemerintah kota Tarakan. Untuk meningkatkan kualitas penyediaan layanan publik di daerah tersebut, Pemerintah Kota Tarakan melakukan kemitraan dengan pihak swasta untuk beberapa jenis pelayanan seperti tempat rekreasi, pelabuhan, perparkiran dan pengelolaan sampah (dalam PKP2A 3 LAN, 2008). Misalnya dalam pelayanan perparkiran, sejak tahun 2007 Pemerintah Kota Tarakan dalam hal ini Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan Daerah bekerjasama dengan PT. Tribuana Selatan Raya dalam hal pengelolaan perparkiran. Kerjasama ini diwujudkan dalam bentuk suatu sistem pengelolaan perparkiran meliputi sistem pemungutan, penyeteroran dan bagi hasil pendapatan di antara kedua belah pihak.

Begitu pula halnya dalam layanan pengelolaan sampah, Pemerintah Kota Tarakan melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Bahkan kerjasama ini telah dikembangkan sejak tahun 1999. Lingkup kegiatan kerjasama meliputi pengangkutan kotoran (sampah) yang ada di dalam tempat pembuangan sampah (TPS) atau sekitar TPS, baik berupa sampah rumah tangga, pertokoan ataupun tebangan pohon serta pengangkutan sampah di pinggir jalan. Dalam pengelolaan sampah di kota Tarakan ini, disepakati kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh pihak swasta yaitu antara lain: (a) kewajiban mengorganisir dan mengatur pelaksanaan pekerjaan, sehingga penanggung jawab pelaksanaan pekerjaan di lapangan dapat memberikan keputusan sepenuhnya pada pihak Pemerintah Kota Tarakan; (b) kewajiban untuk menggunakan dan bertanggung jawab terhadap kemampuan tenaga teknis, staf dan tenaga lainnya sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dan peraturan-peraturan yang berlaku; dan (c) kewajiban mengadakan pembukuan dan pencatatan dari semua transaksi yang berhubungan dengan perjanjian antara kedua belah pihak.

Pentingnya pengembangan model kerjasama baik antar lembaga pemerintah maupun antara





pemerintah dengan swasta nampaknya juga disadari oleh pemerintah. Apakah didorong oleh keterbatasan pemerintah dalam menyediakan layanan publik maupun keinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah baik di pusat maupun daerah berupaya untuk mencari model baru dalam pelayanan publik. Terlebih lagi setelah pemberian otonomi kepada pemerintah daerah melalui Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah memang makin dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan publiknya. Untuk memberikan landasan hukum bagi pengembangan model-model pelayanan publik khususnya melalui model kerjasama antar-lembaga, pemerintah sendiri menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan payung kebijakan bagi pengembangan kerjasama dalam penyediaan layanan publik selain Undang-undang Nomor 34 tahun 2004, juga antara lain sebagai berikut:

- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah,
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Pihak Luar Negeri,
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pedoman Peningkatan Kapasitas Pelaksana Kerja Sama Daerah,
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah.

Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan landasan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan tentang kemitraan di daerahnya berupa penetapan peraturan daerah (Perda). Misalnya pengembangan kemitraan di kota Samarinda dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Samarinda No. 27 Tahun 2002 tentang Kerjasama dengan Pihak Lain, di kota Yogyakarta dengan Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2009 tentang Kerjasama Dearah. Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Perda tersebut menyebutkan bahwa kerjasama dilakukan dalam bentuk kerjasama

antar lembaga pemerintah, kerjasama dengan pihak luar negeri dan kerjasama dengan swasta. Disebutkan pula bahwa kerjasama dengan swasta tersebut meliputi: kontrak pengelolaan pinjaman/permodalan, kontrak kelola (*management contract*), kontrak patungan (*joint venture contract*), kontrak pelayanan (*service contract*), kontrak sewa (*lease contract*), kontrak konsesi (*concession contract*), dan kontrak bangun/rehabilitasi.

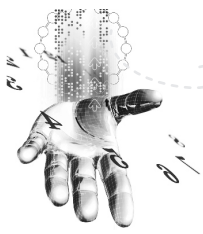
Berdasarkan pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, beberapa pemerintah daerah telah menerapkan beberapa model penyediaan layanan publik, khususnya dengan model kerjasama antar lembaga. Bahkan pemerintah pusat sendiri telah menyediakan payung hukum bagi lembaga-lembaga pemerintah baik di pusat maupun daerah untuk mengembangkan model kerjasama antara lembaga dalam penyediaan layanan publik. Dengan demikian diharapkan penyediaan layanan publik yang berkualitas yang dibutuhkan oleh masyarakat di daerah dapat terwujud.

E. FAKTOR - FAKTOR PENENTU KEBERHASILAN PENERAPAN MODEL- MODEL ALTERNATIF PENYEDIAAN LAYANAN PUBLIK

Pembahasan sebelumnya memperlihatkan bahwa penerapan model-model penyediaan layanan publik di tanah air belum sepenuhnya dapat dilakukan oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah. Meskipun kecenderungan pengembangan ke arah tersebut sudah mulai diterapkan, namun peran dominan pemerintah sebagai produsen pelayanan publik di tanah air masih kuat. Hal ini menunjukkan bahwa barangkali penerapan konsep model-model penyediaan layanan publik yang digagas oleh para ahli dan diterapkan di negara-negara maju tidaklah semudah yang dibayangkan dalam prakteknya.

Secara teoritis para pakar sendiri mewanti-wanti bahwa pengembangan model-model alternatif layanan publik selain menghasilkan cerita sukses, juga menunjukkan sejumlah kegagalan. Beberapa kajian menunjukkan bahwa misalnya penerapan model *public-private partnership* gagal memberikan tingkat kepuasan yang diinginkan oleh *stakeholder* yang terlibat dalam skema kemitraan tersebut (Dixon, Dogan & Kouzmin, 2004; English & Walker, 2004; Hurst & Reeves, 2004; Newberry & Pallot, 2003; Watson, 2003, dalam Chong dan Callender, 2006).

Dalam skala nasional, contoh kegagalan dalam



penerapan model *public-private partnership* misalnya pengalaman Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pembangunan dan pengelolaan Terminal Giwangan. Kajian yang dilakukan Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada pada tahun 2009 menunjukkan dua kegagalan penerapan model *public-private partnership*. Pertama, skema kerjasama yang timpang baik dari segi hak maupun kewajiban antara kedua pihak. Kedua, kegagalan mitra pemerintah kota dalam menyediakan fasilitas pendukung yang dibutuhkan.

Dalam skala internasional khususnya dalam penyediaan layanan publik dengan model kontrak, pengalaman di negara-negara berkembang menunjukkan beberapa permasalahan yang mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan model tersebut. Masalah-masalah tersebut antara lain biaya transaksi, kapasitas pemerintah, kapasitas pemberi layanan, kompleksitas penentuan harga, dan masalah monitoring dan evaluasi (dalam Murti, 2006). Misalnya masalah yang berkaitan dengan biaya transaksi, secara teoritis diasumsikan bahwa model kontrak memungkinkan terciptanya iklim kompetisi di antara para produsen penyedia layanan dan dengan adanya iklim kompetisi tersebut diasumsikan penyedia layanan akan berusaha meminimalkan biaya produksi sehingga mendorong terjadinya efisiensi. Namun ternyata dalam prakteknya efisiensi tersebut tidak tercapai karena ternyata dalam penerapan model kontrak tersebut justru terjadi biaya transaksi yang tinggi. Biaya transaksi yang tinggi tersebut terjadi karena adanya masalah-masalah baik dalam perancangan kerjasama, perumusan dokumen kesepakatan, implementasi ataupun masalah penyelesaian perselisihan.

Permasalahan lain berkaitan dengan implementasi model kontrak dalam penyediaan layanan publik adalah kapasitas pemerintah dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja kontraktor yang masih lemah. Pemerintah tidak akan memperoleh manfaat yang strategis dari model kontrak dan tidak akan dapat melaksanakan kontrak secara efektif, bila pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap kontraktor, baik dari aspek sumber daya manusia maupun sumber anggaran untuk melaksanakan monitoring dan evaluasi. Selain itu penerapan model kontrak terutama di negara-negara berkembang tidak menutup kemungkinan terjadinya hubungan-hubungan yang tidak diinginkan atau kolusi baik antara pembeli dengan penyedia layanan, maupun antara pemerintah sebagai arranger dengan perusahaan

swasta sebagai produsen.

Karena itulah kajian "*Alternative Mechanism for Service Delivery*" pada tahun 2008 menyimpulkan bahwa model penyediaan layanan publik dengan sistem kontrak bukan merupakan model yang lazim diterapkan di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

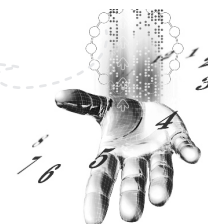
- Insentif untuk memperoleh efisiensi melalui model kontrak tidak tercapai dibawah pengawasan yang ketat dari penyedia layanan;
- Beberapa lembaga menyatakan kekhawatiran tentang adanya pihak-pihak yang akan memperlumahkan soal pasal 33 UUD 1945, yang menyebabkan adanya keragu-raguan tentang sejauh mana penyedia layanan di luar lembaga pemerintah adalah sah secara hukum;
- Adanya kekhawatiran hilangnya kontrol pemerintah;
- Lemahnya kapasitas dan objektivitas manajemen pemerintah;
- Kurangnya pemisahan yang tegas antara fungsi pemilik dan fungsi manajemen;

Untuk itu maka secara konseptual dan teoritis, para pakar dan praktisi mengingatkan bahwa pemerintah dalam mengembangkan model layanan publik dengan model kontrak terutama model kerjasama *public-private partnership* harus memperhatikan berbagai faktor. Misalnya Gormley (dalam Yusuf, Wallace dan Hackbart: 2006) menyatakan bahwa kunci keberhasilan penerapan model *public-private partnership* dalam adalah apabila institusi-institusi pemerintah memiliki empat kemampuan inti. Kemampuan tersebut meliputi (1) kemampuan memilih mitra yang tepat dan sesuai dengan tujuan kemitraan itu sendiri; (2) kemampuan mengkombinasi sektor publik dan swasta secara kreatif; (c) kemampuan memonitor dan mengawasi untuk menghindari diskresi yang berlebihan, dan (d) kemampuan mengevaluasi untuk memastikan bahwa program *public-private partnership* telah benar-benar memberikan hasil yang dikehendaki.

Sementara itu Sclar (2000) menambahkan bahwa keberhasilan penerapan model *public-private partnership* dalam mencapai *outcome* yang diinginkan sangat tergantung pada tiga faktor yaitu, proses yang digunakan untuk memilih mitra dari sektor swasta, ketersediaan teknologi yang dibutuhkan, dan hubungan antara pemerintah dan swasta itu sendiri. Literatur menunjukkan bahwa memang hubungan yang jelas dan kuat antara pemerintah dengan sektor swasta yang terlibat dalam program *public-private partnership* merupakan kunci sukses keberhasilan program tersebut.

Berdasarkan hasil studi penerapan model





public-private partnership di bidang transportasi (Yusuf, Wallace dan Hackbart: 2006) menyimpulkan tiga faktor kunci keberhasilan penerapan model tersebut. Faktor-faktor kunci tersebut adalah sebagai berikut:

- Faktor proses
- Faktor mitra/partner
- Faktor struktural

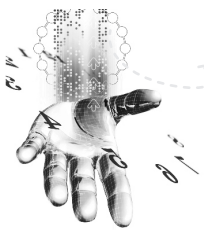
Faktor proses (*process factor*) yang harus dipertimbangkan dalam penerapan kebijakan *public-private partnership* dalam penyelenggaraan barang publik menurut (Yusuf, Wallace dan Hackbart: 2006) adalah faktor-faktor yang mendasar bagi keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Faktor-faktor ini antara lain berkaitan dengan adanya alasan ekonomi bagi keterlibatan sektor swasta dalam penyelenggaraan barang publik yang seharusnya disediakan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah harus merumuskan tujuan dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang jelas dari kebijakan *public-private partnership*. Termasuk pula di dalamnya mengidentifikasi secara jelas target populasi yang akan dilayani dari program *public-private partnership*, pendekatan kemitraan, peran tang tanggung jawab dari pemerintah dan sektor swasta yang terlibat serta mekanisme pendanaan dan pembayarannya. Faktor proses lainnya yang penting adalah adanya dukungan kelembagaan yang kuat terutama yang berasal dari pimpinan, adanya kepemimpinan yang berkelanjutan, serta komitmen yang terus menerus.

Adapun faktor mitra (*partner factors*) berkaitan dengan isu-isu bagaimana memilih mitra yang tepat dan membangun hubungan kerja dengan mitra tersebut. Dalam memilih mitra kerja itu sendiri menurut Grimsey dan Lewis (2004, dalam Yusuf, Wallace dan Hackbart: 2006) akan sangat tergantung pada proses tender yang diterapkan. Sedangkan faktor hubungan antara mitra yang terlibat berkaitan dengan masih adanya kontrol dan otoritas dari pemerintah terhadap mitra kerjanya dalam melaksanakan proyek-proyek kemitraan, serta adanya kesepakatan antara pemerintah dan sektor swasta terhadap tujuan-tujuan yang penting yang ingin dicapai dari kemitraan tersebut termasuk di dalamnya tujuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itulah dalam model *public-private partnership* membutuhkan adanya komitmen yang kuat antara pemerintah dan sektor swasta untuk menjaga keberlangsungan hubungan kerja tersebut dalam jangka panjang.

Faktor terakhir dari keberhasilan penerapan model *public-private partnership* dalam

penyelenggaraan barang publik adalah faktor struktural (*structural factors*). Aspek-aspek yang termasuk dalam faktor struktural ini antara lain peran dan tanggung jawab yang jelas dari pihak-pihak yang terlibat, adanya kontrak kerja yang berbasis kinerja dan adanya penegakkan akuntabilitas kontrak yang efektif. Misalnya berkaitan dengan kejelasan peran dan tanggung jawab pihak-pihak yang bermitra, harus secara tegas dan jelas disebutkan dalam kontrak hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Karena dengan adanya kejelasan hak dan kewajiban dari pihak-pihak yang terlibat itulah kolaborasi antara pemerintah dengan sektor swasta dapat berjalan efisien dan memberikan kerangka yang jelas dalam mengimplementasikan dan menilai seluruh kegiatan yang dilakukan dalam model kemitraan tersebut.

Berkaitan dengan faktor-faktor kunci keberhasilan penerapan model *public-private partnership* dalam penyelenggaraan barang publik, Savas (2000) menyimpulkan beberapa isu strategis yang harus diperhatikan. Isu-isu tersebut adalah sebagai berikut: peran dan fungsi dari semua pihak yang terlibat dalam *public-private partnership*, regulasi, resiko, pengadaan dan pembiayaan. Misalnya berkaitan dengan peran dan fungsi dari semua pihak yang terlibat dalam proyek *public-private partnership* menurutnya harus dialokasikan dengan baik berikut tanggung jawabnya masing-masing. Sedangkan isu regulasi berkaitan dengan adanya perangkat hukum yang dapat dipercaya berkaitan dengan hak cipta, kontrak, perselisihan serta tanggung jawab hukumnya. Regulasi tersebut tiada lain dirancang dan dilaksanakan untuk melindungi baik masyarakat pengguna *public goods* maupun mitra kerja swasta. Adapun isu yang berkaitan dengan resiko-resiko yang mungkin timbul dari bentuk pengaturan *public-private partnership* menurut Savas (2000) mencakup resiko usaha, resiko keuangan, dan resiko politik. Ketiga jenis resiko tersebut menurutnya dalam model *public-private partnership* harus dapat teridentifikasi dan teralokasikan dengan jelas terutama dalam dokumen kontrak. Hal ini karena biaya penyelenggaraan barang publik melalui model *public-private partnership* dapat diminimalisir hanya apabila setiap resiko diserahkan kepada mitra kerja yang dapat menanganinya dengan baik. Isu strategis lainnya yang sangat penting adalah isu keuangannya. Hal ini mengingat bahwa penyelenggaraan barang publik dalam bentuk infrastruktur merupakan proyek yang membutuhkan biaya yang sangat besar.



F. PENUTUP

Untuk meningkatkan kualitas penyediaan layanan publik baik dari sisi efektivitas, efisiensi maupun *equity*-nya, pemerintah di berbagai negara melakukan reformasi pelayanan publik dengan mengembangkan berbagai model-model alternatif pelayanan. Secara konseptual model-model yang sudah banyak diterapkan dikembangkan dengan melihat peran dari aktor-aktor yang terlibat di dalamnya yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Apakah aktor-aktor tersebut berperan sebagai konsumen, produsen atau pengatur (*arranger*). Selain itu model-model tersebut dikembangkan dengan melihat sifat dan karakteristik layanan publik, apakah bersifat *private*, *toll-goods*, *common-pool goods* atau *collective goods*.

Pada dasarnya pengembangan model-model alternatif penyediaan layanan publik diarahkan pada upaya untuk meningkatkan keterlibatan swasta dan masyarakat sebagai produsen layanan publik. Sedangkan peran pemerintah sebagai produsen sedikit demi sedikit semakin diarahkan kepada peran sebagai *arranger* atau dalam pengaturan. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa dewasa ini pemerintah sendiri memiliki berbagai keterbatasan khususnya kapasitas sumber daya manusia, peralatan dan anggaran, sehingga perlu berbagi peran dengan pihak-pihak lain dalam penyediaan layanan publik. Dengan demikian bagaimanapun bentuk pengaturannya, kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan pelayanan publik yang berkualitas terpenuhi. Hal itulah pula yang menjadi tujuan dari pemberian kewenangan atau otonomi kepada pemerintah daerah yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Namun demikian, pengembangan model-model alternatif penyediaan layanan publik seperti kerjasama antara lembaga pemerintah, kerjasama pemerintah dan swasta (*public-private partnership*), kontrak, ataupun model lain tidak selamanya dapat mencapai keberhasilan yang diinginkan. Terkadang tujuan yang diharapkan dari pengembangan model-model alternatif layanan publik tersebut gagal mencapai hasil yang diinginkan. Karena itulah pemerintah dalam mengembangkan model-model alternatif perlu memperhitungkan faktor-faktor penentu keberhasilan dari masing-masing model.

DAFTAR PUSTAKA

Antara News. 2010. Pemerintah Dinilai Tak Serius Jalankan Proyek Kemitraan, 23 April 2010.

- Bennett, John and Iossa, Elisabetta. 2006. *Building and Managing Facilities for Public Services*, Khi V. Thai and Gustavo Piga (ed.) In *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing*, Florida USA: PrAcademics Press.
- Caiden, Gerald, E. 1982. *Public Administration*, Second Edition, California: Palisades Publishers.
- Chong, Sandy Y. L. and Guy C. Callender. 2006. *One More Time... How to Measure Alliance Success in Conditions of Public-Private Partnering*. Khi V. Thai and Gustavo Piga (ed.) In *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing*, Florida USA: PrAcademics Press.
- Holcombe, Randall, G. 1997. *A Theory of the Theory of Public Goods*. *Review of Austrian Economic*, 10, No. 1.
- Johnson, William, C. 1992. *Public Administration: Policy, Politics, and Practice*. New York: The Dushkin Publishing Group, Inc.
- Kitchen, Harry. 2005. *Delivering Local/Municipal Services*. Dalam *Public Services Delivery: Public Sector Governance and Accountability Series*, ed. Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank.
- Martimort, David and Pouyet, Jerome. 2006. *"Build It Or Not": Normative And Positive Theories Of Public-Private Partnerships*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), <http://www.cepr.org>.
- Murti, Bhisma. 2006. *Contracting Out Pelayanan Kesehatan: Sebuah Alternatif Solusi Keterbatasan Kapasitas Sektor Publik*, *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Vol. 09, No. 3, Hal: 109-117.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Pusat Kajian Dan Pendidikan Dan Pelatihan Aparatur III LAN. 2008. Laporan Kajian "Pola Kemitraan Pemerintah Kota Dengan Swasta Dalam Pembangunan Daerah Di Kalimantan", Samarinda: PKP2A III LAN.
- Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN. 2002. Laporan Penelitian: Hubungan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah, Bandung: PKDA I LAN Bandung.
- Rachbini, Didik, J. 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Savas, E.S. 2000. *Privatization And Public Private Partnership*, New York: Seven Bright.
- _____. 1984. *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey: Chatam House Publishers, Inc.
- Universitas Gadjah Mada. 2009. *Tantangan Penyelenggaraan Panership Antara Pemerintah Daerah Dan Swasta, Policy Brieft*. UGM: Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah
- Vining, Aidan R., Anthony E. Boardman dan Finn Poschmann. 2004. *Public-Private Partnerships In The U.S. And Canada: Case Studies And Lessons*. International Public Procurement Conference Proceedings, Volume 3.
- Yusuf, Juita-Elena, Candice Y. Wallace, and Hackbart Merl. 2006. *Privatizing Transportation Through Public-Private Partnerships: Definitions, Models, and Issues*. Kentucky: University of Kentucky.

