

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

## Model-model Alternatif Penyediaan Layanan Publik yang Berkualitas

Fitri Melawati, Siti Widharetno Mursalim

<sup>1</sup>STIA Cimahi

<sup>2</sup>STIA LAN Bandung

e-mail : <sup>1</sup>fitrimelawat@gmail.com, <sup>2</sup>sitiwidharetno.mursalim@gmail.com

### Abstrak

Fokus utama suatu negara adalah pemberian layanan yang berkualitas. Pemerintah dituntut untuk terus melakukan inovasi dalam upaya meningkatkan kualitas layanan publiknya. Berbagai hasil survey baik nasional maupun internasional masih memperlihatkan gambaran negatif terhadap layanan publik di Indonesia. Untuk mengatasi permasalahan dalam penyediaan pelayanan publik, berbagai upaya dilakukan dalam konteks reformasi administrasi public 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. Untuk itu paper ini akan membahas dan menganalisis beberapa alternatif model penyediaan layanan publik yang banyak dikembangkan baik secara praktik maupun konsep di negara-negara maju.

**Kata Kunci:** Model, Layanan, Publik.

### *Alternative Models of Providing Public Services Quality*

#### *Abstract*

*The main focus of a country is delivery of quality services. The government should be innovate in order to improve the public services quality. Various national and international surveys still show a negative of public services in Indonesia. To overcome the problems in the provision of public services, various efforts were made in the context of public administration and bureaucratic reforms. Even developed countries continue to take the initiative to look for various ways of structuring, managing and providing good public services. These initiatives make various forms of public service delivery models. For this reason, this paper will discuss and analyze several alternative models of public service provision that have been developed both in practice and concept in developed countries.*

**Keywords:** Model, Service, Public.

#### A. PENDAHULUAN

Penyediaan layanan publik yang berkualitas saat ini menjadi salah satu fokus dari reformasi administrasi publik dan birokrasi di Indonesia. Hal ini mengingat bahwa kinerja pemerintah dalam pelayanan publik masih dinilai belum optimal. Bank Dunia pada tahun 2017 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 Indonesia.

Survey yang dilakukan oleh The Political and Economic Risk Consultancy Ltd, memperlihatkan pelayanan birokrasi inventasi di Indonesia harus melalui proses perijinan yang panjang sehingga membutuhkan dana dan biaya yang besar.

Untuk itu munculah inisiatif untuk membuat model-model alternatif dalam memberikan layanan yang berkualitas. Dalam

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

paper ini akan dibahas beberapa model yang relevan untuk di terapkan di Indonesia.

## B. PEMBAHASAN

Model-model penyediaan layanan publik yang dapat dikategorikan sebagai alternatif disamping 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*.

### *Intergovernmental agreement*

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 antar lain pelayanan program kesehatan mental, program kesejahteraan anak, program kesehatan masyarakat, lembaga permasyarakatan, transportasi bus, 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.

Namun kelemahan yang harus diantisipasi dari model 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.

### *Governmental 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 pelayanan 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

### *Kontrak (Contracts)*

Model penyediaan layanan public dengan menggunakan model kontrak pemerintah bertindak sebagai *arrange* 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.

Di negara-negara maju, model kontrak ini sudah menjadi pilihan pemerintah dalam penyediaan layanan public. Hal ini karena menurut Savas (2000) model kontrak memiliki berbagai kelebihan diantaranya lebih efisien karena mempergunakan dorongan kompetisi, pemerintah memperoleh keuntungan 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

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

tuntutan perubahan atau ketersediaan anggaran, membatasi ukuran pemerintahan terutama dalam kaitannya dengan jumlah pegawai pemerintah, mencegah pembiayaan model yang besar.

Namun demikian menurut Savas (2000) model layanan public semacam itu juga memiliki beberapa kelemahan 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, 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.

## Franchise

Model penyediaan layanan public 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 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 foil-goods seperti pelayanan listrik, gas, distribusi air bersih, pemeliharaan air limbah, pelayanan telekomunikasi, pelabuhan dan bandara, jalan dan jembatan serta transportasi darat.

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 tarif terlalu mahal.

## Grants atau subsidi pemerintah

Model penyediaan layanan public dengan menggunakan model Grants menurut Savas (2000) adalah subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada produsen atau penyelenggara layanan public. 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 nirlaba bertindak sebagai produsen sedangkan pemerintah dan konsumen bertindak sebagai co-arranger. Dalam hal ini pemerintah 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 public. 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 public.

Model-model alternatif penyediaan

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

layanan publik, bukan hal baru terutama di negara-negara maju, bahkan di beberapa negara berkembang pun beberapa model pelayanan publik sudah mulai dilakukan. Di negara Senegal dan Madagaskar dalam pelayanan bidang kesehatan, pemerintah mengontrak lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk memberikan program pelayanan gizi komunitas dalam skala besar di daerah sangat miskin di perkotaan maupun pedesaan yang tidak mendapatkan pelayanan kesehatan baik dari pemerintah maupun swasta (Murti, 2006).

Di Asia 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 (Murti, 2006). Model kontrak dengan LSM dan organisasi swasta nirlaba di bidang kesehatan juga diterapkan di 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. Di Republik Dominika, pemerintah daerahnya mengontrak LSM untuk mendistribusikan alat kontrasepsi, melakukan program kampanye pendidikan keluarga berencana, dan melatih petugas kesehatan dalam kesehatan reproduksi (Murti, 2006).

Di Indonesia, 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, seperti 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 royalty untuk air yang disedot dari sumber air di Kabupaten Kendal untuk masyarakat yang ada di Kota Semarang.

Dana perimbangan merupakan

pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut sejumlah literatur, dana perimbangan memiliki makna yang sama dengan pendapatan transfer. Salah satu bentuk pendapatan transfer adalah bantuan (*grants*). Bantuan (*grants*) menjadi sumber pendapatan yang utama bagi pemerintah daerah di banyak negara (Bird, 2000; Humes IV, 1991; Wilson dan Game, 1994; Shah, 1994). Istilah lain dari *grants* yang juga seringkali dipergunakan adalah *subsidies* atau *subventions*. Terdapat tiga alasan utama dari penggunaan jenis bantuan ini (Humes IV, 1991: 239) yakni: untuk menambah sumber pendapatan daerah, lalu untuk memenuhi kebutuhan yang berlebihan pendapatan yang terbatas dari area tertentu, dan untuk meningkatkan program tertentu serta menyelipkan kontrol terhadapnya.

Model penyediaan layanan publik dengan menggunakan model Grants menurut Savas (2000) adalah subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada produsen atau penyelenggara layanan publik. DAU atau *general purpose grant* atau *block grants* adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota. Namun demikian, daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi DKI Jakarta tidak menerima DAU karena otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada lingkup provinsi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Setiap daerah memperoleh besaran DAU yang tidak sama, karena harus dialokasikan atas dasar besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.



# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

Kebutuhan pendanaan daerah diukur secara berturut-turut dari jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik regional bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar, akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Pendapatan dalam negeri neto adalah penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah. Jumlah DAU 26% ini merupakan jumlah DAU untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal penentuan proporsi ini belum dapat dihitung secara kuantitatif. Proporsi DAU antara DAU provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbang 10% dan 90%. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan dalam APBN setiap tahun dan bersifat final.

DAK atau *specific purpose grant* adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dimaksudkan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Kegiatan khusus tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan

sarana fisik penunjang.

Daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Dengan demikian, tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK. Hal yang dimaksud dengan fungsi dalam rincian belanja negara antara lain terdiri atas layanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Kemudian bagaimana halnya penerapan model kerjasama antara pemerintah dengan lembaga swasta dalam penyediaan layanan publik, apakah dalam bentuk kontrak, franchise, 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 Pelaran. 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 efektivitas kegiatan, menyerap tenaga kerja pada proses pembangunan, dan transfer asset setelah 50 tahun.

## C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Untuk meningkatkan kualitas penyediaan layanan public baik dari sisi efektivitas, efisiensi maupun equity-nya, pemerintah di berbagai negara melakukan reformasi pelayanan public dengan mengembangkan berbagai model-model alternative pelayanan. Secara konseptual model-model yang sudah banyak diterapkan dikembangkan dengan melihat peran dari actor-aktor yang terlibat didalamnya yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Apakah

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

aktor-aktor tersebut berperan sebagai konsumen, produsen atau pengatur (arranger).

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.

## REFERENSI

- Janet V Denhardt & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service (serving, not steering)*. London : M. E Sharpe.
- Muluk, Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITS Press.
- 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.
- Oluwu, Dele. 2002. *Introduction New Public Management : Ana African Reform Paradigm ?*. Afrika Development, Vol. XXVII, No. 3 & 4, Available Online : <http://www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan.pdf>.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. *Reinventing Government (Mewirusahaakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Pramusinto, Agus (ed). 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: GAVA MEDIA.
- Prasojo, Eko. 2003. "Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia : Desentralisasi Politik, Reformasi Birokrasi dan Good Governance". *Bisnis & Birokrasi*, Vol. XI, No. 1, Januari.
- Ratminto dan Atik Winarsih, 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Savas. 2000. *Privatization And Public Private Partnership*. New York : Seven Bright.
- Yani, Ahmad. 2009. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.