

prosedur: negosiasi dan kesepakatan antar pihak yang berkepentingan, atau intervensi pemerintah melalui penarikan pajak dan pemberian subsidi. Sebagai contoh eksternalitas negatif yang muncul dari adanya pabrik mendorong pemerintah untuk membuat regulasi tentang pengelolaan limbah, dengan menjatuhkan sanksi kepada perusahaan yang membuang limbahnya ke sungai tanpa diolah terlebih dahulu.

Negara yang diwakili oleh pemerintah mengemban mandat publik untuk memenuhi kebutuhan publik, termasuk menciptakan barang publik. Pemerintah memiliki kekuatan pemaksa yang syah (otoritas) untuk mempengaruhi perilaku dan pembuatan keputusan oleh individu di masyarakat. Pemerintah juga menguasai sumberdaya untuk memproduksi barang publik pada skala yang mencukupi kebutuhan masyarakat. Dan pemerintah memiliki mekanisme akuntabilitas untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan barang publik. Namun demikian otoritas yang dimiliki oleh pemerintah acapkali menciptakan barang publik dalam iklim monopoli sehingga tidak ada tekanan untuk mengoptimalkan mutu barang. Mekanisme akuntabilitas acapkali tidak berjalan karena praktek KKN dan lemahnya responsibilitas aparat. Birokrasi publik yang mekanis dan kaku memiliki responsivitas yang rendah untuk merespon tuntutan publik.

Sebaliknya sektor swasta memiliki fleksibilitas lebih besar dalam mengelola sumberdaya, sehingga mampu menanggapi dengan cepat perubahan permintaan pasar. Persaingan antar penyedia pelayanan mendorong peningkatan efisiensi dan mutu pelayanan dengan harga lebih murah..

BAB I PUBLIK DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Perkembangan Teori tentang Publik

Pemahaman makna publik dalam pelayanan publik perlu dipahami, baik dalam perkembangan histories atau latar belakang munculnya dan aplikasinya di dalam manajemen publik. Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep "publik" bermakna luas daripada hanya "government" (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non- pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan organisasi sektor swasta. Sebagai akibatnya konsep publik yang luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (citizenship), etika, patriotisme, dan reponsiveness menjadi kajian penting disamping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas.

Lebih mendalam lagi Frederickson (1997, hh. 31-52) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

- 1. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);*
- 2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);*
- 3. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);*
- 4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik);*
- 5. Publik sebagai warganegara*

Dalam perspektif pluralis, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik. Kepentingan (interest) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi majemuk, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Pemahaman publik dalam perspektif pemilih rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock (1962). Mereka mengembangkan model ekonomi untuk meformulasikan perilaku individu dalam system politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Down (dalam Frederickson, 1997, hh. 34-5) pada perilaku birokrat didalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Down tentang instansi pemerintah adalah :

1. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya;
2. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan;
3. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik;
4. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas;
5. Menekankan pada prestasi dan kemampuan dan mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.

Tabel 1.2. Kategori Barang dan Alternatif Pembiayaan

	Excludability Rendah	Excludability Tinggi
Rivalry Rendah	Barang publik (biaya sektor publik) Contoh: Hankam, prasarana pesisir	Barang tol (campuran biaya publik dan swasta) Contoh: jalan tol, taman wisata dg retribusi

Salah satu aspek penting dari mekanisme pasar dalam penyediaan barang dan jasa privat adalah eksternalitas. **Eksternalitas** adalah nilai (manfaat atau ongkos) yang diterima masyarakat yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat. Terdapat dua jenis eksternalitas, yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. **Eksternalitas positif** adalah manfaat yang diterima masyarakat (social benefit) yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat, seperti pendidikan, kesehatan. **Eksternalitas negatif** adalah ongkos yang ditanggung masyarakat (social cost) yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat, seperti pembuangan limbah oleh pabrik, produksi dan konsumsi rokok.

Eksternalitas dari barang publik bersifat inklusif, yang menunjukkan bahwa semua orang menikmati eksternalitas positif atau menderita dari adanya eksternalitas negative. Eksternalitas positif dari barang publik menyebabkan tidak adanya kemauan membayar atau willingness to pay eksternalitas positif, dan sebaliknya tidak ada orang yang mau menanggung biaya dari adanya eksternalitas negatif. Hal disadari memang bahwa eksternalitas merupakan milik bersama atau dialami bersama oleh masyarakat. Dalam kondisi ini, maka ada kebutuhan bagi negara untuk melakukan internalisasi eksternalitas. Internalisasi terhadap eksternalitas dapat dilakukan melalui sejumlah alternatif

dilakukan oleh pasar. Namun demikian harus disadari bahwa mekanisme pasar yang dimaksud adalah mekanisme pasar kompetitif dan bukan monopoli atau oligopoli. Peran pemerintah dalam menegakkan mekanisme pasar adalah membuat peraturan tentang persaingan bebas dan melakukan monitoring secara kontinyu mekanisme pasar yang ada. Pada saat ini di Indonesia, lembaga pengawas persaingan usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Dari aspek pemanfaatan atau penggunaan barang, barang publik dan barang privat memiliki perbedaan. Pemanfaatan barang publik oleh konsumen dapat dinilai secara berbeda, tergantung pada kondisi pasar dan tingkat teknologi. Sebagai contoh, pelayanan kesehatan oleh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dapat dipersepsikan sebagai pelayanan yang baik, bilamana tingkat persaingan pelayanan kesehatan di suatu daerah tidak kompetitif. Artinya pelayanan kesehatan oleh pihak swasta tidak ada. Masyarakat sangat tergantung kepada pelayanan kesehatan yang disediakan oleh pemerintah, karena tidak memiliki alternatif lain. Sebaliknya bilamana terdapat banyak pelayanan kesehatan swasta seperti rumah sakit atau klinik, maka masyarakat memiliki pilihan yang luas dan beragam.

Pasar pelayanan kesehatan yang kompetitif akan menimbulkan persaingan pelayanan antar lembaga kesehatan, baik antar rumah sakit pemerintah dengan swasta atau antar rumah sakit swasta. Persaingan tersebut akan menjangkau aspek penyediaan tenaga medis, fasilitas kesehatan, teknologi kesehatan, manajemen pelayanan, keamanan pelayanan dan lain sebagainya.

Ideologi birokrasi publik lebih ditandai dengan loyalitas yang lebih pada organisasi dan keamanan jobnya daripada melayani publik. Perspektif ini memperoleh banyak kritik karena dua alasan, yaitu (1) pandangan bahwa proses publik sebagai sebuah perjuangan kelompok adalah kurang akurat dan parsial, padahal perilaku birokrat seringkali tidak rasional; (2) pandangan bahwa birokrat selalu mengedepankan kepentingannya, mengabaikan bahwa ada birokrat yang etis dan melakukan tugasnya dengan baik untuk kepentingan umum.

Perspektif ketiga adalah perspektif legislative, yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh elected officials (politisi). Dalam perspektif ini, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarkan kepentingan publik, dan politisi pun tidak pernah melibatkan masyarakat didalam perumusan kebijakan.

Perspektif keempat melihat publik sebagai pelanggan (customer) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky mengembangkan konsep street-level bureaucracy, untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani. Namun, iapun mensinyalir bahwa birokrasi lebih melayani kepentingannya daripada kepentingan masyarakat, dan street-level bureaucracy lebih memfungsikan dirinya sebagai kelompok kepentingan. Walaupun perspektif ini mempunyai kelemahan, terutama aktualisasi kepentingan publik, namun didalam pembahasan manajemen pelayanan publik, definisi publik lebih menggunakan perspektif ini. Dalam

perkembangannya yang akan diuraikan lebih lanjut, para pakar pelayanan publik berusaha mengatasi kelemahan tersebut dengan muncul field baru 'public services management'.

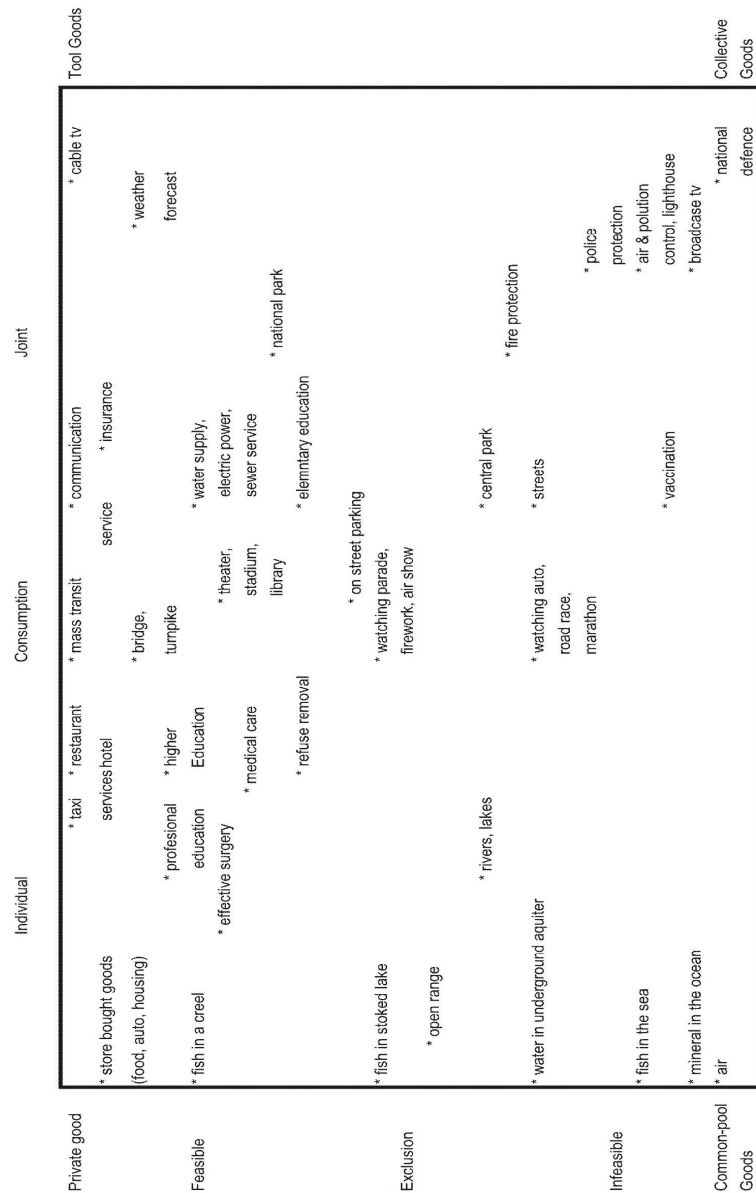
Perspektif terakhir melihat publik sebagai warganegara. Sebagai warganegara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

Perkembangan teoritis di atas menunjukkan bahwa penggunaan istilah "publik" telah muncul dari studi tentang sistem politik pada tahun 1960-an yang melihat publik sebagai kepentingan yang merupakan input. Kepentingan ini dibedakan dalam bagian input ini dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tuntutan dan dukungan. Sedangkan dalam studi pelayanan publik, isu publik menjadi semakin penting sejak tahun 1980-an, pada saat mana nilai-nilai keadilan, pemerataan, non-diskriminasi menjadi nilai-nilai penting didalam public policy. Sedangkan di Inggris, dan negara-negara bawahannya di Eropa, isu ini relatif baru memperoleh perhatian penting pada tahun 1990-an. Chris Skelcher menyebutkannya sebagai service revolution (revolusi pelayanan publik). Revolusi ini sebenarnya didorong dari pola hubungan penjual dan pembeli di sector komersial yang merubah cara berpikir terutama hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat (yang lebih lanjut disebut pelanggan). Walaupun ada perbedaan besar pelanggan di sector swasta dan pengertian publik di sektor publik, namun pengaruh pola hubungan antara pelanggan

Karakteristik Barang Publik

Barang yang mempunyai dua karakteristik yakni penggunaan yang tidak bersaing (non-rivalry) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (non-excludability). Keikutsertaan seseorang untuk mendapatkan manfaat tidak akan mengurangi manfaat yang tersedia bagi lainnya, sehingga menimbulkan keengganan konsumen untuk membayar (free rider). Kondisi ini menyebabkan penentuan harga sulit dilakukan. Sementara itu, sifat non-excludability barang publik menyebabkan penggunaan barang secara bersama-sama tanpa mengurangi hak orang lain. Dengan kata lain konsumsi terhadap barang tidak bisa bersifat khusus atau eksklusif, sehingga semua orang dapat menggunakan dan memperoleh manfaat dari barang tersebut tanpa kecuali; tak ada jual beli atau pasar. Sifat ini secara potensial menimbulkan tragedi kebersamaan (tragedy of the commons): penggunaan secara berlebihan, atau tidak menimbulkan rasa tanggungjawab untuk merawat, sehingga cepat rusak. Sebagai contoh, kita sering melihat kerusakan fasilitas umum, seperti selokan, taman umum, toilet, lapangan olahraga dan sebagainya.

Sebaliknya barang privat atau barang swasta merupakan barang yang memiliki excludability dan daya saing tinggi. Konsumen atau orang yang memanfaatkan jelas, sehingga mudah dikenakan biaya (masalah 'penumpang gratis' mudah dihindari). Peruntukannya dibatasi hanya kepada konsumen yang dapat diidentifikasi. Produksi dan konsumsi barang swasta bersifat kompetitif, sehingga harga pasar mudah ditentukan oleh produsen dan konsumen. Adanya mekanisme pasar dalam penyediaan barang privat menyebabkan persediaan secara efisien dapat



dan penjual di sektor swasta sangat berpengaruh pada manajemen pelayanan publik yang dikembangkan saat ini.

Tabel 1.1.
Perbedaan Pelanggan di Sektor Swasta dan Publik di Sektor Publik

Pembeda	Publik	Pelanggan
Identitas *)	Kelompok yang besar	Individu
Kekuasaan *)	Terbatas	Besar
Asumsi Pelayanan *)	Paternalistik	Kualitas
Ruang lingkup**)	Politik	Ekonomis
Kebutuhan**)	Kompleks dan bervariasi	Uniform
Hubungan provider dan konsumen**)	Rumit	Sederhana
Pertanggungjawaban**)	Politik	Ekonomis

Sumber: *) Pendapat Chris Skelsher, *Managing for Service Quality*, Longman, Cambridge, 1992. **) Penulis

Identitas publik lebih general dan luas daripada pelanggan di sektor swasta. Identitas konsumen lebih bersifat individual. Hubungan antara penjual dan pembeli berada dalam ruang lingkup hubungan individu. Ketidakpuasan seorang pembeli secara langsung direspon oleh penjual atau produsen pelayanan. Berbeda pada pelayanan publik, warga masyarakat yang menerima pelayanan kesehatan berada dalam konteks kelompok yang besar. Ketidakpuasan penerima pelayanan kesehatan yang diutarakan oleh satu orang tidak secara langsung mewakili masyarakat. Dengan demikian, dapat juga disimpulkan seorang anggota "publik" tidak memiliki kekuasaan, dibandingkan dengan seorang pembeli (purchaser) bila berhadapan dengan produsen pelayanan. Dengan banyak anggota dari publik yang berasal dari berbagai jenis etnis, latar belakang ekonomi, agama, jenis kelamin dan afiliasi politik, maka kebutuhannya pun sangat kompleks dan

bervariasi. Dalam keadaan ini sulit untuk dibuat segmentasi pasar sebagaimana yang umum dilakukan oleh sektor swasta. Sektor swasta dapat dengan mudah mengidentifikasi siapa konsumennya. Bilamana konsumennya dari satu golongan saja, maka sangat sederhana untuk diidentifikasi pemenuhan kebutuhannya.

Hubungan pertanggungjawaban antara konsumen dan produsen pada dua sector sangat berbeda. Pada sektor publik pertanggungjawaban pemberi (provider) atau produsen pelayanan lebih bersifat politik dalam rangka pelaksanaan tujuan negara pada umumnya, yaitu mensejahterakan warganya. Sementara itu di sector swasta, pertanggungjawaban produsen kepada konsumen pelayanan bersifat ekonomis sesuai dengan biaya yang dikeluarkan oleh konsumen. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen semakin besar tanggungjawab ekonomis yang harus ditanggung oleh produsen atau provider pelayanan. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen dalam memperoleh suatu pelayanan, semakin besar pula kekuasaannya untuk mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan oleh provider atau produsen pelayanan sektor swasta. Seorang tamu di hotel berbintang lima yang menempati kamar lux akan lebih banyak menuntut pelayanan yang istimewa dibandingkan dengan tamu yang menempati kamar standard.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, warganegara tidak hanya pelanggan, tetapi juga pemilik (Schachter, dalam Denhart, 2003). Frederickson menyebutkan bahwa pelanggan memilih diantara produk yang ada di pasar, tetapi warganegara memutuskan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah didalam

membersihkan jalan-jalan, pelayanan perbankan, jaminan keamanan bagi usia lanjut, transportasi dan komunikasi, air bersih, pemeliharaan kesehatan.

pasar dalam hubungan antara organisasi publik dengan pelanggannya. Administrator publik dituntut untuk menemukan inovasi baru yang berorientasi pada pembuatan program daripada implementasinya serta mengatur kompetisi antar organisasi publik.

Sedangkan aliran *The New Public Service* memberikan definisi yang lain terhadap kepentingan publik. Menurut aliran ini, kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama yang diagregasikan dari kepentingan individual. Oleh karena itu, pelayan publik tidak hanya melulu merespon permintaan 'pelanggan', tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik dengan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.

Sebagai implikasinya *The New Public Service*, tidak percaya pada privatisasi, karena organisasi publik melayani karena uang. Ada pengakuan bahwa rakyat mempunyai kapasitas untuk melampaui kepentingan pribadinya, melalui mutual trust, terutama street level birokrat. Karena acapkali penyimpangan terjadi oleh birokrat yang tidak mendapatkan trust dari publik. Pelayanan publik merupakan hubungan antara lembaga publik secara keseluruhan dengan citizen secara keseluruhan.

C. Barang Publik dan Jasa Publik

Dalam masyarakat yang semakin kompleks yang terbagi dalam spesialisasi pekerjaan, kebutuhan akan barang dan jasa publik adalah sangat tidak terbatas. Pemerintah sekarang harus menyiapkan pemadam kebakaran,

membelanjakan uang negara; apakah perlu atau penting untuk membiayai suatu proyek tertentu (1992).

Dari uraian diatas nampak bahwa definisi publik dari masing-masing perspektif memiliki kelemahan dan kekuatan. Di Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru, pemahaman publik masih lebih ditekankan sebagai pelanggan, yang diakomodasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan semacam "Citizen's Charter". Namun dengan berbagai kelemahan perspektif pelanggan ini, perkembangan pemikiran di kalangan ilmuwan yang mendalami manajemen pelayanan publik telah bergeser ke pemahaman publik sebagai warganegara (Frederickson, 1999; Denhardt dan Denhardt, 2003) dengan mulai dikembangkannya teori umum tentang publik. Teori yang dikembangkan tersebut didasarkan pada (a) konstitusi masing-masing negara; (b) warganegara yang utama; (c) respon terhadap publik kolektif dan publik non-kolektif; (d) kebaikan dan cinta.

Konstitusi baik secara implisit maupun eksplisit pasti berusaha menjunjung tinggi hak dan kewajiban warganegara, seperti hak untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan, penghidupan yang layak. Sebaliknya juga konstitusi juga menentukan kewajiban warganegara untuk membela negaranya. Semua pejabat negara, baik yang diangkat atau yang dipilih mempunyai kewajiban konstitusional untuk mewujudkan cita-cita negara sebagaimana yang ada dalam konstitusi. Aspek warganegara utama sebagaimana pendapat Hart (1984) mengandung empat unsur, yaitu warganegara harus memahami konstitusi negara, kepercayaan pada sistem nilai yang dianut negara, mempunyai kewajiban moral

untuk mempertahankannya dan toleransi. Dalam kondisi resim politik yang berubah pun, warganegara harus tetap menjaga nilai-nilai umum yang dianut negaranya. Nilai demokrasi, persamaan, toleransi, dan nilai-nilai luhur agama sebagai contoh : sebagai sistem nilai yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang ada dalam Pancasila harus ditaati oleh semua warganegara walaupun sebuah rezim yang memerintah tidak mendukungnya.

Teori publik harus juga didasarkan pada pengembangan dan pematangan sistem dan prosedur yang mengutamakan kepentingan publik secara kolektif. Demokrasi prosedural sebagaimana yang dianut oleh banyak negara, termasuk Indonesia, harus menjunjung tinggi hak-hak publik didalam proses pengambilan keputusan publik.

Terakhir, teori tentang publik harus didasarkan pada kebaikan dan cinta. Dalam konteks ini, semua pejabat pemerintah harus mempunyai komitmen pada kebaikan dan kesejahteraan warganegaranya. Pada aspek ini, peranan etika, moral dan agama menjadi sangat penting menjadi moral force pejabat publik didalam menjalankan tugasnya.

Walaupun Frederickson tidak menjelaskan lebih lanjut tentang apa teori tentang publik, namun asumsi-asumsi dasar teori tentang publik yang diusulkan oleh Frederickson diatas nampaknya bersifat universal dan menjadi prinsip umum di semua negara. Sistem nilai, konstitusi, pertanggungjawaban moral dan kepentingan nasional yang bersifat kolektif sudah tentu sangat bersifat lokalitas dan tergantung pada masing-masing negara. Dengan kata lain, setiap negara harus mendefinisikan

administrasi adalah bidang bisnis". Pemerintah seharusnya mengangkat eksekutif untuk mengontrol organisasi pemerintahan yang hierarkhis sehingga dapat mencapai tujuannya dengan efisien. Administrator tidak boleh terlibat dalam politik, tugasnya adalah implementasi dari keputusan politik dan penyediaan pelayanan dengan menjaga netralitas dan profesional dalam pelayanan. Aliran The Old Public Administration ini kemudian dikembangkan oleh Taylor, Dimmock, dan Model Rational Herbert Simon.

Dalam mendefinisikan kepentingan publik, aliran The Old Public Administration mengacu pada teori normatif. Dimana kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang diterapkan dalam urusan-urusan politik.

Sementara itu dalam pandangan aliran New Public Manajemen yang menggunakan sektor privat dan pendekatan bisnis dalam sektor publik, menekankan desentralisasi dan demokrasi memandang bahwa kepentingan publik didefinisikan oleh masyarakat, warga negara direduksi sebagai konsumen. New Public Manajemen meminjam teori pasar, harga pasar ditentukan secara terbuka, 'harga pasar' itulah kepentingan publik.

Hal ini memang bersesuaian dengan teori abolisionis tentang kepentingan publik. Teori ini mendukung upaya New Public Manajemen untuk menerapkan mekanisme

2. *Teori proses politik menjelaskan kepentingan publik merupakan produk proses politik dan tergantung bagaimana proses publik berjalan. Teori proses politik ini mengacu pada aliran pluralisme dalam administrasi publik. Menurut Robert Dahl, demokrasi dalam negara modern, tidak mungkin melibatkan semua warga negara. Secara riil diekspresikan dalam kelompok kepentingan di masyarakat. Kelompok kepentingan mengekspresikan kepentingan publik dalam proses politik. Aliran prularis memunculkan ide individualisme, kepemilikan privat dan kapitalisme. Publik dengan demikian merupakan manifestasi dari adanya proses interaksi antar kelompok yang terjadi. Hasil adanya interaksi antar kepentingan kelompok tersebut yang disebut dengan kepentingan publik.*
3. *Teori share value memandang nilai bersama yang menjadi kesepakatan yang terjadi melalui interaksi sosial di masyarakat (dialektika). The public spirit sense of citizens diluar kepentingan pribadi masing-masing orang. Pemberian makna terhadap kepentingan tertentu merupakan kepentingan publik. Teori share value ini banyak digunakan dalam New Public Services.*

Perkembangan teoritis kepentingan publik juga sangat dipengaruhi oleh tiga mainstream dalam administrasi publik. The Old Public Administration, pemerintahan telah biasa menggunakan struktur manajemen dan organisasi yang kompleks. Wilson menyarankan agar pemerintahan berlangsung efektif maka perlu meniru sektor bisnis dengan dikotomi politik administrasi mengatakan "bidang

sendiri apa, siapa dan bagaimana publiknya sesuai dengan konstitusi, sistem nilai, dasar negara dan kepentingan nasional yang ingin dicapai.

B. Perkembangan Teori Manajemen Publik

Fokus pemahaman tentang manajemen pelayanan publik relatif baru. Sedangkan di dalam ilmu administrasi publik, kritik teoritis terhadap perilaku birokrasi publik yang dikaitkan dengan pelayanan publik muncul pada tahun 70-an di Amerika Serikat, yang ditandai dengan dikembangkannya teori-teori normatif yang dinamakan Administrasi Negara Baru (The New Public Administration). Adalah H. George Frederickson yang menjadi pionir memunculkan paradigma baru ini dalam sebuah Konferensi Administrasi Negara di Minowbrook. Latar belakang munculnya pemikiran baru ini berasal dari teoretisi, praktisi dan mahasiswa yang mengkritik Administrasi Negara: (1) mengabaikan isu-isu utama masa itu: kerusuhan rasial kota, kemiskinan di Amerika pada waktu itu, pertanggungjawaban etis dari pejabat-pejabat negara; (2) gagal karena tidak berani mengajukan saran tentang konsep-konsep atau teori-teori baru; (3) perhatian hanya pada teori-teori sebelum tahun 1960-an; (4) kurang perhatian kepada perubahan sosial dan organisasional; (5) kepercayaan besar pada keahlian orang dan kemampuan organisasional serta terlalu memperhatikan cara-cara birokratis; (6) kurang keterlibatan pada pertumbuhan, kemerosotan organisasi; (7) kurang perhatian terhadap tuntutan dan kebutuhan warga negara; (8) pandangan yang terlalu optimis atas apa yang dapat

atau patut dicapai oleh pemerintah dan administrasi (Frederickson, 1980, h. vii). Secara substansial Frederickson melihat administrasi negara konvensional (untuk menamakan administrasi negara klasik) menekankan kepada nilai efisiensi, ekonomis dan rasional serta objektif. Tujuan pokok administrasi negara konvensional adalah bagaimana menggunakan sumberdaya secara efisien untuk pelayanan publik dan bagaimana mempertahankan tingkat pelayanan yang ada dengan sumberdaya yang lebih efisien (in Ali Farzmand, 1990, p. 369).

Administrasi negara konvensional dalam menjawab pertanyaan diatas adalah pemerintah negara pluralistic (seperti Amerika Serikat) mendiskriminasi secara sistematis kelompok-kelompok minoritas dan miskin yang tidak mempunyai sumberdaya demi keamanan dan stabilitas birokrasi. (p.369) Sebagai akibatnya, keterasingan, pengangguran, dan ketidakberdayaan masyarakat minoritas dan miskin terus berlanjut.

Administrasi Negara Baru mempunyai komitmen dasar kepada keadilan social (social equity) dengan merubah kebijakan dan struktur secara sistematis untuk mencapai keadilan social, sebagaimana digambar berikut ini :

perspektif jangka panjang, dari tidak adanya kesadaran ke kesadaran dan dari posisi bawah ke posisi sejajar (Argyris, 1957, h. 50)

Salah satu peran utama pemerintahan di masa sekarang adalah mampu memberikan solusi terhadap artikulasi dan merealisasikan kepentingan publik. Secara harafiah kepentingan publik berarti kepentingan umum, yang mencerminkan kepentingan komponen atau kelompok yang ada dalam suatu masyarakat. Teori tentang kepentingan publik dapat didekati dengan empat perspektif.

Teori normatif, membahas apa yang seharusnya menjadi kepentingan publik. Kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang diterapkan dalam urusan-urusan politik (etika relevan).

1. Teori abolisionis, menggambarkan bahwa nilai publik yang normatif adalah sesuatu yang abstrak dan sulit diukur secara konkrit. Apakah mencerminkan nilai yang ada di masyarakat. Apakah bisa diukur atau tidak. Sehingga nilai publik tidak ada. Nilai harus dikembalikan pada masing-masing individu. Hubungan, interaksi antar individu yang menciptakan kepentingan publik.

organisasi	down		dengan kontrol tetap dalam organisasi	kolaboratif dengan sistem kepemimpinan yang terbagi baik secara internal maupun eksternal
Motivasi administrator	Sesuai dengan gaji	Kewajiban pada kemanusiaan	Spirit wiraswasta	Pelayan publik dan memberikan kontribusi pada masyarakat

Sumber: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service*, M.E. Sharpe, New York, 2003, hh. 28-9 dan H. George Frederickson, *Administrasi Negara Baru*, (terj. Al Gozie Usman), LP3ES, 1987.

Perhatian kepada warganegara dan demokrasi telah menjadi kecenderungan orientasi pelayanan publik. Pelayanan publik dipahami sebagai perwujudan hak-hak warganegaraan dan demokrasi. Pemahaman ini sudah menjadi orientasi di negara-negara maju. Selain itu pula pelayanan publik perspektif baru merupakan usaha untuk mewujudkan model masyarakat sipil. Birokrat dalam masyarakat sipil mendefinisikan ulang perannya didalam proses mengelola pemerintahan dengan memberikan peran yang besar pada warganegara.

Teori-teori organisasi humanis yang muncul dalam paradigma administrasi publik baru sangat mempengaruhi perkembangan teori manajemen pelayanan publik. Masuknya cirri-ciri organisasi humanis yang dikembangkan dalam ilmu psikologi, seperti rasionalisme ke humanisme, sikap pasif ke aktif, dari ketergantungan ke kebebasan, dari keterbatasan perilaku ke keleluasan perilaku, dari kepentingan yang dangkal ke kepentingan yang mendalam, dari perspektif jangka pendek ke

Tabel. 1.2.
Matrik Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial

Nilai yang dimaksimumkan	Struktur untuk mencapai	Manajemen untuk mencapai
Daya tanggap (responsiveness)	Desentralisasi Perjanjian Street-level birokrasi	Interaksi klien dan birokrat dan pejabat secara rutin Definisi manajemen tentang demokrasi yang lebih luas terutama terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas
Partisipasi warganegara dalam pembuatan keputusan	Dewan rukun tetangga yang powerful Kelompok-kelompok kerja yang saling kerjasama Keterlibatan pekerja dalam pembuatan keputusan	Penerimaan etika tentang hak pekerja dan warganegara dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka Latihan pengembangan organisasi
Keadilan Sosial	Sistem penghasilan berdasarkan wilayah dengan distribusi local Output pelayanan yang merata	Kode etik professional berdasarkan keadilan Kepatuhan pejabat pada asas pemerintahan yang adil terhadap semua golongan untuk memperoleh pelayanan yang sama
Pilihan warga negara	Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alyternatif untuk memperluas pilihan Perjanjian	Pengurangan monopoli pelayanan
Tanggungjawab	Desentralisasi	Pengukuran pelaksanaan

	Delegasi Target pelaksanaan	berdasarkan kelas social, selain standar umum organisasi Pengukuran klien yang memperoleh pelayanan
--	-----------------------------	--

Sumber: H. George Frederickson, *Administrasi Negara Baru (tjm Al Ghozie Usman)*, LP3ES, Jakarta, hh. 52-3).

Dalam perkembangan teori administrasi negara, paradigma baru dinamakan oleh Frederickson sebagai "the second-generation behavioralism", yang dicirikan less generic and more public than his forebear, less descriptive and more prescriptive, less institution oriented and more client-impact oriented, less neutral and more normative and it is hope, no less scientific (p. 371). Lebih lanjut ia mengeritik batasan public administration selama ini hanya pada "government administration", bukan "public administration". Pada kenyataannya dalam dunia shared power yang didalamnya oragnsaisi-organisasi pemerintah, quasi pemerintyah, LSM dan privat terlibat dalam policy making dan policy implementation (Y. Warela dan Ali Mufiz, 2003, h. 39).

Dampak perkembangan teoritis ini pada level organisasi sangat jelas yaitu perubahan orientasi birokrasi pemerintah, terutama di Amerika Serikat pada tahun 1980-an dengan memperhatikan kepentingan publik dan keadilan sosial. Salah satu makalah yang disampaikan oleh Mark A. Glaser dan Robert B. Denhardt dari Wichita State University dan Delaware University pada Konferensi Nasional Administrasi Publik Amerika Serikat pada July 1997 yang berjudul "Local Government Performance through the Eyes of Citizens", masih mencerminkan orientasi nilai-nilai yang diusung oleh Administrasi Negara

	konstitusi			
Pihak yang menerima tanggung jawab pejabat public	Klien dan konstituen	Masyarakat marjinal	Pelanggan	Warganegara
Peranan Pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan melaksanakan kebijakan pada satu kebijakan)	Regulasi dan Fasilitator	Mengarahkan (katalis)	Melayani (negosiasi dan mediasi kepentingan antar warganegara dan komunitas-komunitas
Mekanisme untuk mencapai objektif kebijakan	Mengadminis-trasikan program melalui instansi pemerintah	Desentralisasi	Menciptakan mekanisme struktur insentif untuk mencapai objektif kebijakan melalui lembaga swasta dan non-profit.	Membangun koalisi anta organisasi publik, non-profit dan swasta untuk mencapai kesepakatan pada kebutuhan
Akuntabilitas	Hirarki. Administrator bertanggungjawab pada politisi		Mekanisme pasar	Ganda. Pelayanan publik harus bertanggungjawab pada hukum, sistem nilai, norma politik, standard profesi dan kepentingan warganegara
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas diberikan pada pejabat administrasi		Peluang yang luas sesuai dengan peluang bisnis	Diskresi dibutuhkan tetapi terbatas dan akuntabel
Struktur	Birokratis, top-		Desentralisasi	Struktur

Baru (ANB), seperti *responsiveness* dan *public participation* di dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Teori yang muncul juga pada era 1980-an adalah teori *street-level bureaucracy* oleh Michle Lipsky (dalam Hyde, 1992) dan karya Frederick Mosher yang berjudul “*Democracy and the Public Service: The Collective Services*”. Lipsky mendefinisikan *street-level bureaucracy* sebagai:

“public service worker who interact directly with citizens in the course of their jobs, who have substantial discretion in the execution of their work, such as teacher, police officers, law enforcement personel, social workers, judges, health worker and many other public employees whi grant access to government programs and provide services with them”.

Lebih lanjut ia membahas tentang birokrasi pelayanan publik yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Birokrat level bawah menghadapi tugas-tugas yang mempunyai karakteristik-karakteristik seperti pengambilan kebijakan *controversial*, membuat kebijakan-kebijakan *personal* dan langsung (*immediate*), *redistributif* dan *alokatif*, menghadapi reaksi *personal* dari masyarakat, dipengaruhi oleh karakter komunitas dan pengatur konflik dalam masyarakat.

Bagaimana perkembangan kajian di Indonesia? Sampai sekarang praktis belum ada sebuah teksbook lengkap yang khusus membahas manajemen pelayanan publik. Yang ada

Tabel 1.1.

Perbandingan Perspektif Old Administrasi Publik, Administrasi Publik Baru, Manajemen Publik Baru (New Public Management) dan Pelayanan Publik Baru (New Public Service)

	Administrasi Negara Kovenisional	Administrasi Negara Baru	Manajemen Publik/Baru (New Public Management)	Pelayanan Publik Baru (New Public Service)
Teori dan Epistemologi	Teori politik, dan ilmu sosial naif	Keterkaitan ilmu dan nilai	Teori ekonomi, berdasarkan pada ilmu sosial positif	Teori demokrasi, positif, kritis dan interpretatif
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic atau administrative man	Manusia sebagai makhluk sosial	Technical dan economical man, self interest decision maker	Rasionalitas formal dan strategis serta ganda (politik, ekonomis dan organisasional)
Konsepsi Kepentingan Publik	Didefinisikan secara politis dan tercantum dalam	Kepentingan kaum marjinal	Mewakili kepentingan pribadi	Hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama

hanya kajian-kajian terpisah antara satu bidang dengan bidang lain, seperti pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan air bersih, dan lain sebagainya yang dilakukan secara terpisah oleh ahlinya masing-masing. Sementara itu masalah pelayanan publik semakin kompleks.

Secara substansial teoritis perkembangan teori di Amerika Serikat sangat berpengaruh terhadap perkembangan pemikiran di Indonesia, karena sebagian besar rujukan dan latar belakang pendidikan para pemikir ilmu administrasi berasal dari universitas-universitas di Amerika Serikat. Dalam Konferensi Ilmu Administrasi Negara di Universitas Brawijaya pada bulan September 2002 terlihat dari makalah-makalah yang disampaikan hampir semua mengacu kepada tulisan-tulisan pada ahli ilmu administrasi publik Amerika Serikat. Karya H. G. Frederickson yang berjudul "the Spirit of Public Administration": An Action Orientation", banyak dikutip sebagai acuan. Demikian juga karya Gerald E. Caiden yang berjudul "The Future of Public Administration" pun banyak dikutip sebagai acuan.¹). Bahkan tulisan Frederickson sejak lamam telah mempengaruhi pola pemikiran para ahli ilmu administrasi publik di Indonesia. Salah satu artikel yang ditulis oleh Prof. Dr. Sofyan Effendi, MPA seorang pakar ilmu administrasi negara dari UGM yang dimuat dalam majalah Prisma tahun 1987, yang berjudul "Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru", sangat jelas sangat dipengaruhi oleh aliran pemikiran ANB yang berkembang di AS.

¹ Lihat Jurnal Administrasi Negara, Vol III, No. 2, Maret 2003: 10-18.

Lembaga-lembaga pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan Ilmu Administrasi Negara secara jelas telah berubah menjadi Ilmu Administrasi Publik, terutama pada program-program S-2 atau Magister, terutama pada tahun 1990-an. Unoiversitas Gadjah Mada dan Universitas Indonesia mengembangkan program Magister Ilmu Administrasi Publik dengan salah bidang kajian pelayanan publik dan beberapa belakangan ini diikuti oleh Universitas Brawijaya, Universitas Diponegoro, Universitas Hasanudin.

Dalam perkembangan kontemporer teoritis dalam field manajemen pelayanan publik, banyak ahli yang tidak puas dengan simplikasi hubungan publik dengan birokrasi publik yang disamakan dengan hubungan antara konsumen dengan penjual di sektor swasta sebagaimana yang dijelaskan diatas. Perspektif publik sebagai warganegara (citizen) dianggap lebih luas dan lengkap sesuai dengan kedudukan warganegara dalam sebuah negara demokrasi. Janet V Denhart dan Robert B Denhart (2003) bahkan menyebutkan bahwa publik sebagai citizen merupakan akar manajemen pelayanan publik perspektif baru (new public service). Sedangkan publik diasumsikan sebagai pelanggan lebih merupakan akar dari pelayanan publik dalam perspektif lama yang lebih banyak berasal dari paradigma manajemen publik. Fondasi teoritis dari manajemen pelayanan publik baru adalah (1) Teori-teori kewarganegaraan dalam negara demokratis; (2) model-model masyarakat sipil; (3) Teori-teori organisasi humanis dan manajemen publik baru; (4) Teori-teori administrasi publik postmodernis.