



## **LAPORAN AKHIR**

**PROSPEK RESTRUKTURISASI PEMERINTAH DI DAERAH  
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN KEMITRAUSAHAAN  
DENGAN SEKTOR SWASTA**

**PERWAKILAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
JAWA BARAT  
2000**



## **LAPORAN AKHIR**

**PROSPEK RESTRUKTURISASI PEMERINTAH DI DAERAH  
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN KEMITRAUSAHAAN  
DENGAN SEKTOR SWASTA**

**PERWAKILAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
JAWA BARAT  
2000**

## KATA PENGANTAR

Efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di Pusat maupun Daerah, dewasa ini merupakan tuntutan utama yang harus diwujudkan untuk memenuhi tuntutan publik terhadap terciptanya *good governance*. Salah satu upaya yang perlu ditempuh untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah restrukturisasi, baik dalam aspek fungsi, kelembagaan, ketatalaksanaan, maupun sumber daya manusianya.

Dalam kaitan dengan upaya untuk mencari model alternatif bagi kebijakan restrukturisasi pemerintahan di daerah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat itulah, penelitian ini dilakukan.

Tentu saja, hasil penelitian ini tidak dapat memuaskan secara intelektual konseptual maupun secara operasional, mengingat bahwa hasil penelitian ini masih memerlukan pendalaman dan pengkajian lebih lanjut. Oleh karena itu, segala saran, koreksi dan kritik yang konstruktif akan kami terima dengan lapang dada disertai ucapan terima kasih. Kepada para peneliti yang telah bekerja keras demi terwujudnya laporan penelitian ini, disampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Demikian pula kepada para nara sumber lapangan maupun kebijakan, kami sampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Akhir kata, kami berharap hasil penelitian ini akan memberikan manfaat optimal bagi perbaikan sistem berpemerintahan menuju era Indonesia Baru.

Perwakilan LAN Jawa Barat  
Kepala

Dra. Elis Kantiningsih

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Kondisi yang dihadapi oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia dewan ini menunjukkan fakta bahwa kinerja sektor pemerintah dalam membangun perekonomian negara dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sejak masa sebelum krisis ekonomi tahun 1997/1998 ternyata masih belum memadai. Mengingat hal itu, berbagai strategi dan kebijaksanaan telah ditempuh dalam rangka meningkatkan kemampuan, profesionalisme dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat. Sementara disisi lain, sektor swasta dan masyarakat telah semakin memiliki kemampuan dan keberdayaan untuk menyelenggarakan pemenuhan hajat hidup dan penghidupannya secara mandiri. Pemerintah, dalam kaitan dengan penyelenggaraan pelayanan umum telah mendapatkan momentum untuk melakukan reformasi dalam bidang itu dengan memfokuskan pada fungsi-fungsi strategis penetapan kebijakan dan pengaturan, serta fungsi pelayanan sosial dan administratif yang lebih bersifat marjinal.

Penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya pengidentifikasi dan pengkajian terhadap berbagai alternatif kebijakan reformasi fungsi kelembagaan pelayanan umum di Indonesia, sebagai bagian integral dari kebijakan pendayagunaan aparatur negara dalam rangka pelaksanaan komitmen terhadap proses reformasi dalam seluruh tatanan pembangunan. Fokus penelitian terutama diarahkan pada upaya-upaya penciptaan efisiensi, efektifitas, dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan pemberdayaan potensi sumber daya dalam masyarakat secara produktif sebagai mitra pemerintah. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan bahwa tujuan penelitian ini adalah untuk menghasilkan rekomendasi kepada pemerintah sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan reformasi sistem dan struktur fungsional kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum yang berorientasi kepada pemberdayaan dan pengembangan kemitraan usaha antara pemerintah dengan sektor swasta dan masyarakat.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih kongkrit sebagai bahan pertimbangan konseptual acuan penelitian ini, dilakukan perbandingan dengan praktik negara kesejahteraan (Welfare State) di Inggris, yang melakukan perubahan dan pembaharuan struktural. Proses ini dilakukan dengan menerapkan prinsip kompetisi pasar (*market competition*) ke dalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum, melakukan deregulasi perekonomian, swastanisasi BUMN, dan tentunya membiarkan mekanisme pasar berlaku dalam sistem perekonomian negara tersebut. Adapun pilihan-pilihan Strategi Kebijakan yang ditempuh dalam melakukan pembaharuan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum adalah mencakup :

- *Penghapusan* penyelenggaraan jenis layanan sosial tertentu oleh Pemerintah.
- *Swastanisasi* BUMN dan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan umum tertentu.

- Pemberdayaan prakarsa swadaya masyarakat melalui kebijakan pola *kemitraan* antara pemerintah dengan swasta (*Public-Private Partnership*).
- Penyelenggaraan pelayanan umum dengan *pola kontrak kerja/karya* dengan pihak ketiga (*Contracting Out*).
- Penerapan kebijaksanaan efisiensi dan kualitas pelayanan umum melalui pola *uji pasar* (*Market Testing/In-House Bidding*) yaitu pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh kelompok kerja intern (In-house Team) berdasarkan kontrak kerja yang dimenangkan dalam tender kompetitif atas kontraktor swasta.
- Peningkatan kemampuan penyelenggaraan pelayanan umum melalui pelaksanaan *program efisiensi internal* (*Internal Efficiency Plan*) misalnya dengan menyelenggarakan program-program: Benchmarking, Business Process Reengineering (BPR), Restructuring, Citizen Charter / Performance Standard.

Paket-paket strategi kebijaksanaan pembaharuan pelayanan umum melalui pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah tersebut di atas, ditempuh pemerintah Inggeris berdasarkan *prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat* (*Best Value For Money*). Sedangkan dalam pelaksanaannya selalu didahului oleh proses penalaran strategis bagi penetapan kebijaksanaan yang disebut dengan istilah Prior Options Review (POR).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa profil kinerja pelayanan umum secara eksternal (*service delivery*) masih rendah. Hal ini tercermin dari kondisi tiga variabel yang ditanyakan, yang meliputi variabel tingkat kebutuhan, tingkat kepuasan dan tingkat komitmen pemerintah terhadap pelayanan umum. Dalam hal tingkat kebutuhan terhadap pelayanan, responden mempersepsikan sangat tinggi. Artinya, pelayanan umum yang ada saat ini masih sangat dibutuhkan, sehingga tidak mungkin dilakukan penghapusan terhadap pelayanan umum tersebut. Sedangkan dalam hal kepuasan, responden mempersepsikan rendah. Artinya, kinerja pelayanan umum yang ditunjukkan pemerintah belum sepenuhnya dinikmati dan atau dimanfaatkan oleh masyarakat. Selanjutnya, variabel komitmen berada pada level sedang. Ini berarti, masih ada sementara masyarakat yang merasa kurang dengan berbagai upaya yang telah dijalankan oleh pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah telah menunjukkan komitmennya, meskipun belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat sebagai "pelanggan". Disamping ketiga variabel diatas, responden juga diminta untuk memberikan persepsi yang berkenaan dengan variabel internal penyelenggaraan pelayanan umum. Variabel-variabel internal disini meliputi variabel kelembagaan, ekonomis, pembiayaan, produk, serta prosedur dan mekanisme.

Disamping mengenai persepsi responden, penelitian ini juga menghasilkan Kriteria Umum Untuk Mengukur Prospek Restrukturisasi Pelayanan, yang terdiri dari 4 macam kriteris sebagai berikut : 1) Kriteria Kelembagaan ; 2) Kriteria Ekonomi dan Finansial ; 3) Kriteria Produk Layanan ; serta 4) Kriteria Prosedur dan Mekanisme Pelayanan. Hasil terakhir adalah profil restrukturisasi dari setiap Instansi / Dinas pemberi jasa pelayanan.

## DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR .....	i
RINGKASAN EKSEKUTIF .....	ii
DAFTAR ISI .....	iv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Permasalahan Penelitian .....	3
C. Tujuan dan Sasaran Penelitian .....	4
D. Metodologi Penelitian .....	4
BAB II KONSEPSI DAN KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI PELAYANAN UMUM .....	11
A. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum .....	11
B. Tuntutan Privatisasi dan Efisiensi Pada Pelayanan Publik.....	14
C. Konsepsi Restrukturisasi dan Privatisasi .....	16
D. Kebijakan Restrukturisasi Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan.....	20
E. Pilihan Kebijakan Dalam Peningkatan Kualitas : Antara Esensi, Kemitraan dan Privatisasi .....	26
F. Tinjauan Terhadap Hasil Penelitian Yang Relevan .....	34
BAB III GAMBARAN UMUM PERSEPSI RESPONDEN TENTANG PELAYANAN UMUM .....	39
A. Responden Penelitian.....	39
B. Persepsi Responden Tentang Pelayanan Umum .....	40
1. Tingkat Kebutuhan Pelayanan, Kepuasan serta Komitmen Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan .....	40
2. Aspek Kelembagaan Pelayanan.....	43
3. Aspek Ekonomis Pelayanan .....	49
4. Aspek Pembentukan Pelayanan. ....	50
5. Aspek Produk Pelayanan .....	52
6. Aspek Prosedur/Mekanisme Pelayanan.....	55

<b>BAB IV KEMITRAAN YANG TELAH DILAKUKAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PELAYANAN .....</b>	<b>57</b>
A. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Sumatera Utara .....	57
B. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Sumatera Selatan .....	78
C. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Jawa Barat .....	92
D. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Jawa Timur .....	97
E. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Bali .....	115
F. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Nusa Tenggara Barat.....	134
G. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Kalimantan Selatan .....	154
H. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Sulawesi Utara .....	167
I. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Sulawesi Selatan .....	171
 <b>BAB V PROSPEK RESTRUKTURISASI PELAYANAN UMUM .....</b>	 <b>173</b>
A. Kriteria Yang Dapat Digunakan Untuk Mengukur Prospek Restrukturisasi .....	173
1. Kriteria Kelembagaan .....	173
2. Kriteria Ekonomi dan Financial .....	174
3. Kriteria Produk Layanan .....	175
4. Kriteria Prosedur dan Mekanisme Pelayanan .....	175
B. Analisis Jenis Layanan Per Dinas .....	175
1. Layanan Dinas Pasar .....	175
2. Layanan Dinas Kebersihan .....	178
3. Layanan Dinas Keshatan .....	182
4. Layanan Dinas Pekerjaan Umum .....	185
5. Layanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan .....	189
 <b>BAB VI PENUTUP .....</b>	 <b>191</b>
A. Kesimpulan .....	191
B. Rekomendasi .....	192
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	 <b>194</b>
<b>Lampiran 1 : Model Analisis Kebijakan Restrukturisasi Kelembagaan Penye- lenggaraan Pelayanan Umum : Konteks Penerapan di Indonesia....</b>	<b>197</b>
<b>Lampiran 2 : Contoh Lembar Kerja Analisis Prospek Kebijakan Restrukturisasi Fungsi Kelembagaan Penyelenggaraan Pelayanan Umum .....</b>	<b>204</b>
<b>Lampiran 3 : Indikator / Kriteria Pertimbangan Untuk Melakukan Keputusan Dalam Rangka Evaluasi Sistem Dan Kelembagaan Pelayanan ....</b>	<b>208</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Perkembangan administrasi negara di Indonesia hingga akhir PJP I sangat erat kaitannya dengan perkembangan peranan pemerintah dalam memenuhi tuntutan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang semakin kompleks dan bervariasi. Sebelum terjadinya krisis moneter tahun 1997/98, kinerja yang dicapai oleh pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, dalam penyelenggaraan pelayanan umum maupun pembangunan antara lain ditunjukkan dengan indikator:

1. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam 30 tahun terakhir rata-rata sekitar 7% per tahun.
2. Pendapatan per kapita rakyat Indonesia hingga tahun ketiga Repelita VI telah mencapai US \$ 1.155, meningkat 16 kali lebih besar dari pada awal Repelita I.
3. Sedangkan angka kemiskinan dalam masyarakat juga telah jauh berkurang dibandingkan dengan kondisi pada awal masa Pemerintahan Orde Baru.
4. Keberhasilan tersebut disertai pula dengan berbagai hasil yang dicapai di berbagai sektor pembangunan sosial-ekonomi lainnya.

Kondisi yang dihadapi oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia dewasa ini, memang menunjukkan fakta bahwa kinerja sektor pemerintah dalam membangun perekonomian negara dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pada masa sebelum krisis ekonomi tahun 1997/1998 ternyata masih belum memadai.

Dalam perkembangannya, aparatur negara tidak luput dari berbagai kekurangan yang ada. Berbagai masalah dan kendala yang masih dihadapi antara lain:

1. Adanya inkonsistensi dalam kebijaksanaan;
2. Perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended performance*) dengan praktik sehari-hari (*actual performance*);
3. Perbedaan antara keterbatasan sumber dana anggaran pemerintah dengan kebocoran (*in-efficiency*) pada tingkat pelaksanaannya;
4. Perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah;
5. Masih terdapatnya birokratisme, nepotisme / *spoil system*, korupsi dan kolusi dikalangan aparatur pemerintah.

Kondisi tersebut di atas menjadi semakin kompleks karena kinerja administrasi negara dalam penyelenggaraan pelayanan umum cenderung dinilai

berdasarkan faktor-faktor input seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan, termasuk pedoman dan petunjuk-teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor output atau outcomes-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas pelayanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat.

Mengingat hal itu, berbagai strategi dan kebijaksanaan telah ditempuh dalam rangka meningkatkan kemampuan, profesionalisme dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat. Bahkan dalam perkembangan terakhir, sebagai upaya untuk keluar dari terpaan badi krisis moneter dan krisis ekonomi, pemerintah telah menyepakati agenda reformasi perekonomian nasional sebagai persyaratan pencairan dana bantuan IMF. Dalam kesepatan tersebut antara lain ditetapkan agenda kebijakan reformasi yang mengarah kepada upaya-upaya *privatisasi* dan *penerapan mekanisme pasar* ke dalam praktik penyelenggaraan administrasi pelayanan umum oleh pemerintah.

Bagaimanapun, pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini dalam banyak hal telah berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan kualitas dan variasi tuntutan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Di samping itu, pembangunan nasional telah mampu meningkatkan perkembangan dan kemajuan sektor swasta di Indonesia. Pada gilirannya masyarakat dan sektor swasta diharapkan semakin mampu berperan dalam menyelenggarakan pelayanan umum bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat secara mandiri, efektif, efisien, dan berkualitas. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan terutama sebelum terjadinya krisis ekonomi dan moneter dewasa ini, kontribusi sektor swasta dalam neraca pendapatan nasional (GDP) sudah mencapai angka di atas 80%. Artinya peranan pemerintah dalam pembangunan nasional hingga pertengahan periode Repelita VII hanya sekitar 20% atau kurang.

Kenyataan tersebut di atas, dalam kondisi normal, menunjukkan bahwa sektor swasta dan masyarakat telah semakin memiliki kemampuan dan keberdayaan untuk menyelenggarakan pemenuhan hajat hidup dan penghidupannya secara mandiri. Pemerintah, dalam kaitan dengan penyelenggaraan pelayanan umum telah mendapatkan momentum untuk melakukan reformasi dalam bidang itu dengan memfokuskan pada fungsi-fungsi strategis penetapan kebijakan dan pengaturan, serta fungsi pelayanan sosial dan administratif yang lebih bersifat marjinal.

Pertanyaan yang timbul berdasarkan latar belakang tersebut antara lain: Bagaimana variasi jenis dan bentuk urusan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh institusi pemerintahan tingkat pusat (instansi vertikal) maupun tingkat daerah ? Bagian urusan pelayanan umum bagaimana yang secara esensial sesungguhnya menjadi tugas utama pemerintah ? Dalam bidang apa saja sektor swasta dan masyarakat dapat berpartisipasi dan berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat ? Bagaimana sistem dan struktur kelembagaan yang dapat dikembangkan sebagai strategi kebijakan pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan dengan sektor swasta dan masyarakat ?

Dalam konteks itu, Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat tertarik untuk mencoba meneliti dan mengkaji berbagai fenomena yang relevan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Harapannya adalah teridentifikasiannya berbagai alternatif pilihan kebijaksanaan yang dapat dijadikan model strategi reformasi penyelenggaraan fungsi kelembagaan pelayanan umum di Indonesia; sehingga pelaksanaannya dapat memberikan kontribusi pada peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas ekonomi, dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional di segala bidang. Dan untuk itu telah dilaksanakan penelitian tentang: “**Prospek Restrukturisasi Fungsi Pelayanan Umum Kelembagaan Pemerintah Di Daerah Dalam Rangka Pengembangan Kemitra-Usahaan Dengan Sektor Swasta**”.

## B. Identifikasi Permasalahan Penelitian

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut di atas, dalam konteks sistem kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum di Indonesia, beberapa permasalahan yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana variasi jenis dan bentuk urusan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh institusi pemerintahan tingkat pusat di daerah (instansi vertikal) maupun Dinas-dinas Daerah Tingkat I dan Tingkat II ?
2. Bagian urusan pelayanan umum bagaimana yang secara esensial sesungguhnya menjadi tugas utama (*Core Functions*) dan bagian urusan mana yang bersifat penunjang (*Non-core Functions*) yang diselenggarakan instansi pemerintah yang bersangkutan ?
3. Bagaimana tingkat urgensi kebutuhan masyarakat terhadap jenis pelayanan umum tertentu yang diselenggarakan oleh kelembagaan fungsional pemerintah di daerah ?
4. Bagaimana potensi dan urgensi sektor swasta dan masyarakat untuk berpartisipasi dan berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang selama ini dilaksanakan sendiri oleh unsur-unsur kelembagaan fungsional pemerintah di daerah ?
5. Bagaimana sistem dan struktur kelembagaan yang dapat dikembangkan sebagai strategi kebijakan pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan dengan sektor swasta dan masyarakat ?
6. Bagaimana efektivitas, efisiensi, kualitas dan profesionalisme penyelenggaraan pelayanan umum dapat dicapai baik oleh kelembagaan fungsional pemerintah maupun sektor swasta, LSM dan masyarakat pada umumnya ?

## C. Tujuan dan Sasaran Penelitian

### 1. Tujuan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya pengidentifikasi dan pengkajian terhadap berbagai alternatif kebijakan reformasi fungsi kelembagaan pelayanan umum di Indonesia, sebagai bagian integral dari kebijakan pendayagunaan aparatur negara dalam rangka pelaksanaan komitmen terhadap proses reformasi dalam seluruh tatanan pembangunan. Fokus penelitian terutama diarahkan pada upaya-upaya penciptaan efisiensi, efektifitas, dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan pemberdayaan potensi sumber daya dalam masyarakat secara produktif sebagai mitra pemerintah..

### 2. Sasaran

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka secara umum dapat dirumuskan bahwa tujuan penelitian ini adalah: Menghasilkan rekomendasi kepada pemerintah sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan reformasi sistem dan struktur fungsional kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum yang berorientasi kepada pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan antara pemerintah dengan sektor swasta dan masyarakat, termasuk dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

## D. Metodologi Penelitian

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah *metode deskriptif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas. Sedangkan teknik analisis yang akan digunakan adalah teknik analisis statistik deskriptif untuk menggambarkan kecenderungan yang berlaku dalam setting penelitian ini. Dalam hal ini instrumen analisis yang akan digunakan adalah tabel distribusi frekuensi, dengan pola tabulasi silang. Sedangkan analisis mengenai prospek restrukturisasi fungsi kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum akan dilakukan dengan menggunakan instrumen kerangka logis "*Prior Option Review*" (*POR*), yang telah dimodifikasi sebagaimana terlihat dalam lampiran.

### 1. Metode Pengumpulan Data

Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah jawaban atau tanggapan dari para responden baik yang bersifat informasi, persepsi, opini maupun penilaian. Pengumpulan data primer ini akan dilakukan dengan metode wawancara tidak langsung terhadap pejabat yang berwenang di instansi yang bersangkutan, menggunakan instrumen daftar pertanyaan (kuesioner) dengan atau tanpa panduan dari para peneliti.

Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini antara lain mencakup informasi tentang dasar hukum dan peraturan perundang-undangan yang menetapkan keberfungsian penyelenggaraan pelayanan umum oleh instansi pemerintah tertentu di daerah. Data ini dikumpulkan dan dianalisis dengan teknik studi literatur atau studi dokumenter.

## **2. Populasi Dan Sampel Penelitian.**

Populasi penelitian ini adalah lembaga-lembaga pemerintahan yang secara fungsional menyelenggarakan pelayanan umum bagi masyarakat, baik itu instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang semuanya berkedudukan di daerah. Kategori populasi penelitian ini adalah bervariasi, tidak bersifat homogen, oleh karenanya penelitian ini hanya akan membaginya berdasarkan wilayah yurisdiksi status kelembagaan tersebut di daerah. Pada tingkat Propinsi, sampelnya adalah Dinas Propinsi. Sedangkan di tingkat Kabupaten / Kota adalah Dinas Kabupaten / Kota.

Unit organisasi pemerintah Pusat di daerah seperti Kantor Wilayah dan Kantor Departemen tidak dipilih sebagai sample mengingat dalam kebijaksanaan otonomi daerah yang baru berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, unit instansi vertikal ini akan dihapuskan dan diintegrasikan sebagai perangkat daerah. Dengan demikian, dalam perspektif kedepan, unit organisasi pemerintah yang memberikan pelayanan lebih diarahkan kedalam fungsi dinas. Selanjutnya, pemilihan Dinas sebagai unit analisis disini juga tidak diambil seluruhnya, melainkan dinas-dinas yang memberikan pelayanan "secara langsung" kepada masyarakat, serta memiliki prospek yang besar untuk dikembangkan sebagai suatu "profit center" yang menarik minat investor swasta untuk turut serta dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Dalam hal ini, dinas-dinas yang dipilih sebagai sample baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kota meliputi 5 (lima) Dinas sebagai berikut :

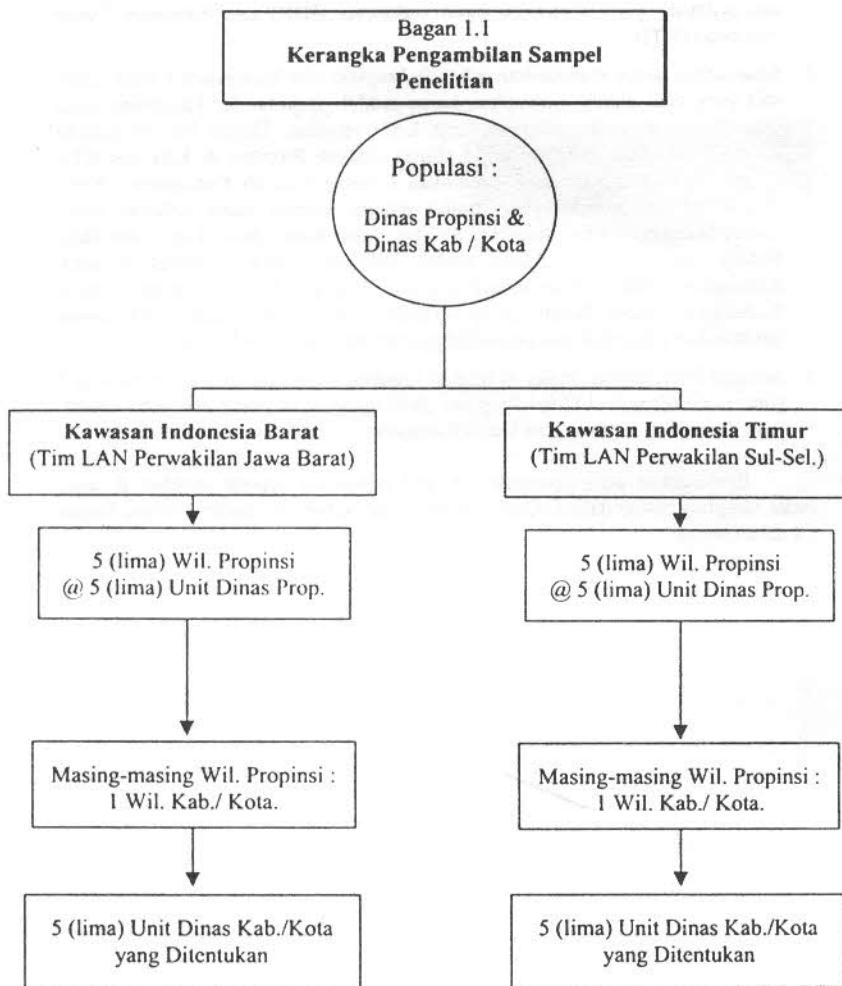
1. Dinas Kesehatan
2. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
3. Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga, Pengairan, Cipta Karya)
4. Dinas Pasar
5. Dinas Kebersihan dan Pertamanan

Karena luasnya wilayah Indonesia yang mencakup 27 wilayah Propinsi DT I, dan terbatasnya kapasitas operasional LAN Perwakilan Jawa Barat untuk melaksanakan penelitian secara sensus di seluruh Propinsi ; maka penelitian ini akan menggunakan teknik sampling untuk menentukan wilayah mana saja yang akan dipilih sebagai unit analisis. Sampling frame untuk menentukan wilayah mana yang akan di pilih, terdiri dari beberapa tingkatan yaitu:

1. Mengingat wilayah kerja LAN secara nasional diwakili oleh 2 (dua) Kantor Perwakilan, yaitu di Bandung, Jawa Barat dan di Ujung Pandang Sulawesi Selatan; maka wilayah penelitian pada tingkat pertama perlu dibagi menjadi

- dua wilayah, yaitu Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI).
2. Selanjutnya untuk menetapkan wilayah Propinsi dan Kabupaten / Kota mana saja yang akan dipilih, ditetapkan **kuota** jumlah propinsi dan kabupaten yang akan diteliti di kedua wilayah kerja LAN tersebut. Dalam hal ini jumlah kuotanya adalah masing-masing 5 (lima) wilayah Propinsi di KBI dan KTI. Kemudian di setiap Propinsi ditentukan 1 (satu) wilayah Kabupaten / Kota. Dalam hal ini, propinsi yang dipilih sebagai sampel untuk wilayah Barat adalah Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Timur dan Bali. Sedang untuk wilayah Timur adalah Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Irian Jaya dan Nusa Tenggara Barat. Adapun wilayah Kabupaten / Kota dalam setiap wilayah Propinsi ditetapkan lebih lanjut berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu dari Tim Peneliti.
  3. Sebagai Unit analisis, maka di tingkat Propinsi secara **purposive** ditetapkan 5 (lima) unit organisasi Dinas Propinsi. Sedangkan di tingkat Kabupaten / Kota, juga ditetapkan 5 (lima) unit Dinas Kabupaten / Kota.

Berdasarkan pola penentuan sampel penelitian seperti tersebut di atas, maka sampling frame dalam penelitian ini adalah seperti tergambar dalam Bagan 1.1 dibawah ini.



Sementara itu, jenis-jenis pelayanan yang dianalisis meliputi seluruh jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah yang bersangkutan, terutama yang berhubungan langsung dengan masyarakat pengguna, yaitu sebagaimana terlihat pada tabel berikut. Jenis-jenis pelayanan ini diperoleh dari hasil penelitian LAN Perwakilan Jawa Barat terdahulu tentang Pola Penilaian Kinerja Aparat Dinas Daerah Tingkat II (LAN Perwakilan Jawa Barat, 1998).

**Tabel 1.1**  
**Jenis-Jenis Pelayanan 5 Dinas Daerah**

<b>DINAS</b>	<b>JENIS PELAYANAN</b>
<b>Dinas Pendidikan Dasar</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanan Umum Fasilitas Pendidikan</li> <li>2. Pelayanan Pemberian Blangko STTB</li> <li>3. Pelayanan Kesehatan Murid</li> <li>4. Pelayanan Pelaksanaan EBTANAS</li> <li>5. Penerimaan Murid Baru SD</li> </ol>
<b>Dinas Pekerjaan Umum</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ijin Mendirikan Bangunan / IMB</li> <li>2. Pelayanan Tata Kota</li> <li>3. Pengerahan Alat-alat berat</li> <li>4. Perijinan Pengorekan/Perbaikan kembali Galian</li> <li>5. Perijinan Pembuatan jalan masuk pekarangan</li> <li>6. Penyewaan alat-alat besar</li> <li>7. Dispensasi Jalan</li> <li>8. Sewa Wals / Alat-alat Berat</li> <li>9. Ijin becak</li> <li>10. Penyuluhan Bidang Keciptakaryaan</li> <li>11. Jasa Konstruksi Bidang Keciptakaryaan</li> <li>12. Pencegahan &amp; Penanggulangan Bahaya Kebakaran</li> <li>13. Ijin Pemakaian Tanah</li> <li>14. Penggunaan Jalan / Jembatan / Lintasan</li> <li>15. Pemberian Air Irigasi</li> <li>16. Ijin Pembangunan Jembatan</li> <li>17. Ijin Pemakaian Tanah</li> <li>18. Rekomendasi Ijin Pengeringan Sawah</li> <li>19. Rekomendasi Ijin Pengambilan Air Permukaan</li> <li>20. Rekomendasi Ijin Penanganan Air Limbah</li> <li>21. Iuran Pelayanan Irigasi</li> <li>22. Pengendalian air Permukaan</li> <li>23. Perkumpulan Petani Pemakai Air</li> <li>24. Sewa Tanah Negara</li> </ol>
<b>Dinas Kesehatan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanan Kesehatan Ibu &amp; Anak</li> <li>2. Pelayanan Keluarga Berencana</li> <li>3. Pelayanan Usaha Peningkatan Gizi</li> <li>4. Pelayanan Kesehatan Lingkungan</li> <li>5. Pelayanan Pencegahan &amp; Pemberantasan Penyakit Menular</li> <li>6. Pelayanan Pengobatan &amp; Gawa Darurat</li> <li>7. Penyuluhan Kesehatan Masyarakat</li> </ol>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>8. Penyuluhan Kesehatan sekolah</li> <li>9. Penyuluhan Kesehatan Olah Raga</li> <li>10. Pelayanan/Perawatan Kesehatan Masyarakat</li> <li>11. Penyuluhan Kesehatan Kerja</li> <li>12. Penyuluhan Kesehatan Gigi &amp; Mulut</li> <li>13. Penyuluhan Kesehatan Jiwa</li> <li>14. Penyuluhan Kesehatan Mata</li> <li>15. Pelayanan Laboratorium Sederhana</li> <li>16. Pelayanan Kesehatan Lanjut Usia</li> <li>17. Pelayanan/Penimbangan Balita</li> <li>18. Pencatatan &amp; Pelaporan Sistem Informasi Kesehatan</li> <li>19. Pemeriksaan Kualitas Air Bersih</li> <li>20. Pemeriksaan Kualitas Makanan &amp; Minuman</li> <li>21. Pemberian Ijin Penyehatan Makanan Jasa Boga</li> <li>22. Pemberian Sertifikat Laik Sehat Untuk Restoran &amp; RM</li> <li>23. Pencegahan Pemberantasan Penyakit</li> <li>24. Penyuluhan Kesehatan Masyarakat</li> <li>25. Pengobatan</li> <li>26. Pembinaan &amp; Pengembangan PSM</li> <li>27. Laboratorium Sederhana</li> <li>28. Perijinan &amp; Rekomendasi</li> </ul>
Dinas Kebersihan	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Kebersihan Kota</li> <li>2. Pengelolaan Tinja &amp; Toilet</li> <li>3. Pengambilan &amp; Pemusnahan Sampah</li> </ul>
Dinas Pasar	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Retribusi Karcis</li> <li>2. Pengelolaan Listrik</li> <li>3. Penanganan Sampah</li> <li>4. Ponteir</li> <li>5. Parkir</li> <li>6. Pengelolaan Kios,Los, Toko dll</li> <li>7. Balik Nama Stand</li> <li>8. Pemungutan Retribusi Pasar</li> </ul>

### 3. Pengumpulan dan Analisis Data

Data yang diperlukan untuk dapat menghasilkan analisis tentang prospek restrukturisasi pelayanan umum meliputi data primer dan data sekunder. Dari analisis terhadap data primer diharapkan dapat diperoleh persepsi dari masing-masing responden tentang kondisi pelayanan umum dewasa ini termasuk harapan-harapannya. Sedangkan data sekunder akan dipergunakan sebagai pendukung analisis terhadap hasil pengolahan data primer. Disamping data primer dan data sekunder ini, akan dipergunakan teknik-teknik analisis kuantitatif (sebagai teknik uji) dalam menentukan kelayakan suatu keputusan tentang restrukturisasi fungsi pelayanan umum. Salah satu teknik uji disini adalah dalam aspek penetapan tarif layanan, melalui analisis Biaya Tetap / Biaya Variabel / Biaya Umum. Adapun data-data selengkapnya yang diperlukan adalah sebagai berikut :

1. **Data Primer** (hasil penyebaran Kuesioner) untuk aparat Dinas Daerah, masyarakat pengguna jasa pelayanan, serta untuk mitra penyelenggara jenis pelayanan tertentu / swasta.
2. **Data Sekunder**, yang dibutuhkan meliputi :
  - a. Statistik Daerah (Propinsi / Kabupaten / Kota) Dalam Angka.
  - b. Buku Statistik Keuangan Daerah (BPS).
  - c. Laporan-laporan tentang penyelenggaraan pelayanan tertentu dan permasalahannya.
  - d. Program-program kerjasama dengan pihak ketiga (swasta) : Naskah Kontrak Kerja, Perda, Penunjukan Langsung (bentuk, pembagian keuntungan), beserta evaluasinya.
  - e. Kondisi Keuangan :
    - Struktur biaya (biaya produksi / operasional) untuk menghasilkan suatu jenis pelayanan tertentu. Hal ini untuk melihat prospek profitable suatu jenis pelayanan.
    - Data dari Dinas Pendapatan Daerah : APBD / RAPBD, Penerimaan dan Pengeluaran Rutin maupun Pembangunan, serta Pajak dan Retribusi masing-masing sektor.
    - Anggaran rutin dan pembangunan masing-masing Dinas.
    - Modal kerja dan modal tetap (rencana anggaran).
    - Penerimaan keuangan (tarif x jumlah layanan per tahun).
  - f. Kondisi SDM : jumlah berdasarkan kriteria-kriteria pendidikan, pangkat, jabatan, lama kerja, status.
  - g. Kondisi kelembagaan / organisasi : struktur, tumpoksi, hubungan kerja.
  - h. Kondisi sarana dan prasarana
  - i. Potensi pasar (populasi) dibandingkan kemampuan instansi.

Data-data sekunder tersebut – khususnya yang menyangkut kondisi aspek keuangan – sangat diperlukan untuk dapat mengukur tingkat efisiensi keuangan daerah (jumlah PAD dibagi besarnya anggaran rutin), perbandingan efisiensi sektoral dengan efisiensi keuangan daerah, dan sebagainya.

## BAB II

### KONSEPSI DAN KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI PELAYANAN UMUM

#### A. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum

Berbagai fenomena yang kini muncul, seperti krisis ekonomi, krisis politik, dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, memberikan kesan tidak sempurnanya teori dan paradigma yang selama ini dianut dan dijadikan rujukan dalam menjelaskan berbagai kejadian tersebut. Selain itu berbagai sistem dan sub sistem yang ada dalam tatanan kehidupan suatu negara, juga seolah-olah tidak mampu lagi mengakomodasi berbagai fenomena itu. Demikian juga, sistem pelayanan umum yang semula diciptakan untuk memberikan keteraturan dan pelayanan kepada masyarakat, yang selama ini dianggap mapan dalam mengakomodasi berbagai tuntutan, kini seolah-olah sudah jenuh dan perlu dilakukan perubahan.

Fenomena yang paling mengemuka dan berimplikasi menyeluruh akhir-akhir ini adalah globalisasi dan liberalisasi, krisis ekonomi yang melanda beberapa negara, dan tingginya ketergantungan negara-negara dunia ketiga terhadap bantuan luar negeri. Isu-isu ini berakibat kepada tuntutan untuk makin perlunya efisiensi dalam proses penyelenggaraan pelayanan umum. Oleh karena sektor pemerintah sering dituding sebagai biangnya ineffisiensi, dan sektor private sering dianggap sebagai sektor yang mampu menciptakan efisiensi, maka bersamaan dengan itu, gagasan privatisasi pun menjadi hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan penyediaan barang publik lainnya.

Privatisasi, pada dasarnya adalah proses pengalihan pengelolaan sebagian (kalau tidak seluruhnya) aktivitas pembangunan yang semula dilaksanakan oleh pemerintah kepada pihak swasta. E.S. Savas mendefinisikan privatisasi sebagai *the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in the ownership of assets*. Di sini nampak jelas terjadi suatu pergeseran peran dan fungsi pemerintah. Implikasi lebih lanjut, privatisasi mengakibatkan perlunya penyesuaian-penyesuaian dalam sistem pelayanan umum yang selama ini dianut.

Permasalahan yang kemudian muncul, meluas kepada aspek-aspek lain, termasuk kepada masalah ideologi dan kesiapan sektor private itu sendiri dalam meningkatkan efisiensi yang diharapkan. Karena, seperti kita saksikan dewasa ini, sektor private yang berkembang di dunia ketiga umumnya dan di Indonesia khususnya belum mampu menunjukkan kemampuannya untuk bekerja secara efisien dan kompetitif. Bahkan tidak sedikit, sektor swasta yang tumbuh menjadi besar karena mendapat berbagai fasilitas dari pemerintahan yang berkuasa. Sehingga masalah KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) juga menjadi

mengemuka dan diidentifikasi sebagai faktor utama yang merongrong efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebagaimana pengalaman hampir di semua negara berkembang (Coralie Bryant & Louise G. White, 1987).

Suatu premis yang argumentatif dan relevan dalam tinjauan ini adalah bahwasannya meningkatnya peran dan fungsi pemerintah dalam perekonomian dan paran pelayanan umum dilatarbelakangi oleh kegagalan pasar (*market failure*) dalam mengatasi berbagai masalah seperti penyediaan barang publik termasuk pelayanan umum, eksternalitas, dan adanya monopoli. Sementara itu, inefisiensi yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor private (Musgrave & Musgrave, 1987).

Alasan historis atas premis tersebut dapat dijelaskan bahwa, sejak munculnya pemikiran Adam Smith Tahun 1776 dengan bukunya yang monumental berjudul "*An Inquiry Into The Nature Causes Of The Wealth Of Nations*", mekanisme pasar dianggap sebagai satu-satunya cara untuk menciptakan kemakmuran yang optimal bagi seluruh rakyat. Dalam pandangan ini, campur tangan pemerintah akan menyebabkan inefisiensi dalam perekonomian.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa tidak semua aktivitas ekonomi dapat diatasi melalui "*invisible hands*"-nya mekanisme pasar. Ternyata pasar tidak mampu menyelesaikan semua persoalan yang muncul. Bahkan mekanisme pasar tidak mampu memberikan jawaban terhadap masalah pengangguran, rendah daya beli masyarakat, dan sebagainya. Hal ini dirasakan saat depresi berat melanda Amerika Serikat. John Maynard Keynes (1883-1946) tampil dengan bukunya *The General Theory Of Employment, Interest And Money*. Keynes mengusulkan perlunya peran pemerintah yang lebih besar dalam merangsang permintaan dan mengatasi masalah-masalah yang muncul.

Berakhirnya perang dunia ke-2 mengakibatkan negara-negara yang baru terlepas dari cengkraman penjajah, perlu melakukan pembangunan. Dan sesuai dengan kebutuhan yang mendesak waktu itu, maka sektor ekonomi mendominasi perencanaan pembangunan di negara-negara dunia ketiga (Bryant & White, 1989). Oleh karena kelembagaan sektor swasta belum mampu untuk melaksanakan tugas pembangunan tersebut, maka peran dan fungsi pemerintah dituntut lebih banyak.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah pemerintah diberi kewenangan yang besar dalam proses pembangunan ekonomi, kini mengemuka kembali tudungan kepada pemerintah sebagai penyebab terjadinya inefisiensi. Pemerintah dengan organisasi birokrasinya yang gemuk dan tidak gesit, sumber daya manusia yang tidak berkualitas, kurangnya iklim persaingan, serta menjamurnya korupsi, kolusi dan nepotisme, menyebabkan terjadinya berbagai pemborosan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Atas dasar itu, gagasan privatisasi pun semakin gencar dipersoalkan. Dalam kondisi ini peran dan fungsi pemerintah kembali berkontraksi, sedangkan peran swasta diharapkan kembali

meningkat. Dalam konteks ini, paradigma pelayan umum kembali dituntut untuk melakukan berbagai penyesuaian.

### B. Tuntutan Privatisasi dan Efisiensi Pada Pelayanan Publik

Kondisi internal masyarakat Indonesia yang semakin sadar akan hak dan kewajibannya, iklim demokratisasi yang semakin menguat, serta tuntutan akan otonomi yang semakin tinggi merupakan tantangan yang harus cepat ditanggapi oleh sektor publik. Tanpa adanya upaya-upaya untuk merespon berbagai kecenderungan ini, maka kecemberuanlah yang akan berkembang, serta hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Banyaknya perusahaan negara yang mengalami kerugian dan tidak mampu bersaing di pasaran, serta rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh institusi-institusi pemerintah merupakan indikator lemahnya sektor pemerintah dalam bertindak sebagai pelaku pembangunan. Kenyataan tersebut memperkuat munculnya gagasan privatisasi, bahkan masalah privatisasi dan pelayanan sektor publik pada dasa warsa terakhir ini telah menjadi tema kajian yang populer di hampir semua negara sebagai bagian utama program *Reinventing Government Management* (Darsono H, 1998). Di Indonesia, kerugian PT PLN yang tidak sedikit akhir-akhir ini, Perusahaan-perusahaan Daerah yang tidak mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada konsumen, dan lain-lain, merupakan beberapa contoh yang menunjukkan ketidakmampuan sektor publik dalam mengelola penyediaan barang / jasa bagi masyarakat.

Menanggapi kenyataan ini, sementara pihak melontarkan gagasan perlunya privatisasi. Kendatipun ada juga pendapat bahwa untuk beberapa jenis badan usaha, privatisasi bukanlah jawaban satu-satunya untuk menuju efisiensi, efektivitas dan accountabilitas manajemen sektor publik. Alternatif lain seperti penyempurnaan ekonomisasi biaya transaksi atau *economizing* merupakan pilihan yang perlu dipertimbangkan.

Di lain pihak, juga dapat dikatakan bahwa gagasan privatisasi muncul sebagai konsekuensi wajar dari berhasilnya pembangunan di banyak negara, serta persaingan antar bangsa pada skala global. Perkembangan teknologi, demografi, dan karakteristik konsumsi, di satu segi telah meningkatkan kesejahteraan umat manusia, tetapi di lain segi juga membawa konsekuensi perubahan institusional di dalam masyarakat. Salah satu perubahan yang *significant* adalah pergeseran sifat barang dan jasa-jasa, yakni dari barang publik berubah menjadi barang private atau sebaliknya dari barang private berubah menjadi barang publik.

Dengan perubahan barang atau jasa publik menjadi barang atau jasa private, maka konsumen yang semula menikmati barang atau jasa tersebut tanpa dikenakan biaya (*non excludable*) menjadi tidak bebas menikmati kecuali harus membayar harga barang atau jasa tersebut (*excludable*). Sebagaimana dikemukakan Savas, barang (*goods*) dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu :

1. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual, penggunaannya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*private goods*). Termasuk dalam kelompok ini misalnya makanan, pakaian, rumah, ikan, air minum botolan, dan sebagainya.
2. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama, penggunaannya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*toll goods*). Contoh dari toll goods ini dapat ditunjuk seperti pesawat telepon, pipa air minum, kabel dan satelit TV, dan sebagainya.
3. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*common pool goods*), misalnya kekayaan laut, udara, dan sebagainya.
4. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*collective goods*). Termasuk didalamnya adalah urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, pemasarya-katan residivis, dan sebagainya.

Dari klasifikasi jenis-jenis barang dan jasa pelayanan tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa jenis barang pertama dan kedua termasuk barang privat ; sedangkan jenis barang ketiga dan keempat termasuk barang publik.

Namun dalam prakteknya, sering terjadi variasi-variasi, dimana suatu barang tidak selalu merupakan bentuk murni dari salah satu dari keempat jenis barang tersebut. Variasi itu terjadi misalnya jika suatu barang memiliki gabungan sifat antara private goods dengan toll goods, antara private goods dengan common pool goods, antara toll goods dengan collective goods, serta antara common pool goods dengan collective goods.

Sementara itu, pergeseran dari barang / jasa private menjadi barang / jasa publik, mengharuskan pemerintah untuk campur tangan dalam pengelolaannya (Savas, 1986). Artinya, semakin banyak barang / jasa swasta yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang / jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berlebihan bukan hanya karena berubahnya barang swasta menjadi barang publik saja, tetapi terutama juga bila pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Ada kalanya barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang atau jasa swasta masih diproduksi atau disubsidi pemerintah.

Ilustrasi ini menunjukkan bahwa pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dihindari, terlebih lagi bila pemerintah tidak secara selektif mengidentifikasi barang-barang atau jasa-jasa apa yang dikategorikan publik dan apa yang dikategorikan swasta. Bila barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang / jasa swasta masih juga diproduksi atau terlalu banyak disubsidi oleh pemerintah maka pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dikendalikan. Dengan kata lain di tengah kecenderungan munculnya beban tambahan pemerintah yang tidak dapat dihindari, maka efisiensi, efektivitas dan

accountabilitas penyelenggaraan pemerintahan dengan sendirinya semakin menjadi kebutuhan yang penting. Atas dasar argumentasi ini, gagasan privatisasi semakin kuat dan diperjuangkan.

### C. Konsepsi Restrukturisasi dan Privatisasi

Usaha untuk memperbaiki kinerja suatu unit organisasi usaha dapat dilakukan melalui restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi pada prinsipnya bertujuan untuk efisiensi dan peningkatan produktivitas melalui perubahan keorganisasian, dengan cara: perubahan status hukum, mengadakan kerja sama operasi dan kontrak manajemen, konsolidasi atau merger, pemecahan unit usaha, atau pembentukan unit usaha patungan. Sedangkan ruang lingkup kegiatan restrukturisasi meliputi penataan kembali rumusan misi, tujuan, disain, serta sistem pengelolaan perusahaan baik dari segi organisasi, proses, maupun pekerjaan.

Privatisasi dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Privatisasi dalam arti luas adalah pergeseran kembali dalam komposisi alokasi sumber ekonomi dimana pasar bebas mendapat peran yang jauh lebih besar dari pada periode sebelumnya. Berdasarkan pada pengertian ini maka privatisasi mencakup:

- Deregulasi, yaitu peniadaan peraturan-peraturan yang dinilai menghambat perkembangan sektor swasta;
- Liberalisasi, yaitu upaya meningkatkan atau mewujudkan iklim persaingan yang sehat, sehingga semua pelaku ekonomi dapat berkiprah sejalan dengan pertimbangan-pertimbangan rasional;
- Mengundang sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pemilikan (patungan).

Dalam arti sempit privatisasi diartikan sebagai pengurangan campur tangan pemerintah secara langsung, seperti yang dikemukakan terakhir tersebut.

Sementara itu, privatisasi menurut Savas (1987 : 3) berarti “... *the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in ownership of assets*”. Dalam hal ini, pemerintah dapat mengurangi peranannya, yaitu dari peranan yang lebih bersifat teknis dan memusatkan perhatiannya pada peranan yang lebih bersifat strategis. Di samping itu, diperlukan deregulasi untuk mengurangi atau menghilangkan berbagai aturan yang menghambat peran-serta masyarakat dalam sektor publik.

Mengenai kebijakan privatisasi ini, terdapat dua bentuk umum dari kecenderungan peningkatan peran serta masyarakat dalam pelayanan umum. *Pertama*, terjadi peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruhnya tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta, *tanpa adanya peralihan hak milik*. *Kedua*, terjadinya peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruh tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta, *dengan adanya peralihan hak milik*.

Indikator keberhasilan reformasi suatu unit usaha, dalam hal ini restrukturisasi atau privatisasi suatu pelayanan umum, dari aspek ekonomi perusahaan dapat dilihat dari *financial performance, productivity, saving-investment deficit*. Sementara itu dilihat dari aspek ekonomi politik dapat dilihat dari *total cost and benefit* dari pihak-pihak yang menjadi *winner* dan *loser*, serta ditinjau dari *politically desirable, politically feasible*, dan *politically credible*.

Satu konsep yang berlawanan dengan privatisasi adalah regulasi. Bahwasannya dalam perekonomian dewasa ini pemerintah berperan dalam menentukan aktivitas perekonomian negara, antara lain melalui penetapan pajak/retribusi/tarif, pengeluaran, dan pertumbuhan supply uang. Demikian juga kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan suatu unit usaha termasuk institusi penyelenggara pelayan umum yang dapat memberikan sumbangan pendapatan kepada pemerintah (Pemerintah Daerah). Kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap suatu unit usaha akan berdampak kepada kesejahteraan dan prilaku manajemen unit usaha tersebut. Bahkan dalam perannya sebagai regulator, pemerintah dapat membatasi pilihan pengeluaran unit usaha tersebut. Dalam konteks ini, regulasi didefinisikan sebagai tindakan negara dalam membatasi *discretion* (kebebasan memilih) yang dapat dilakukan oleh perorangan maupun organisasi, yang didukung oleh ancaman sangsi (Viscusi, et al, 1995; 307).

Regulasi juga dapat didefinisikan sebagai penggunaan kekuasaan pemerintah untuk membatasi tindakan/keputusan agen ekonomi (manajemen perusahaan). Regulasi ekonomi secara khas mengacu kepada pembatasan keputusan-keputusan perusahaan dalam hal harga, kuantitas, dan keluar-masuk industri. Apabila suatu industri dikenai regulasi, maka performance industri dalam hal efisiensi alokasi dan efisiensi produksi ditentukan oleh kekuatan pasar dan proses-proses administratif. Apabila pemerintah tidak dapat melakukan regulasi terhadap perusahaan yang secara fisik tidak mungkin pemerintah dapat memonitor perusahaan dan konsumen-konsumen secara sempurna, maka kekuatan pasar diharapkan dapat memainkan peran yang signifikan tanpa mempertimbangkan tingkat intervensi pemerintah (Viscusi, et all, 1995; 307).

Teori regulasi timbul dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan; siapa yang akan memperoleh benefit dari regulasi ? Perusahaan-perusahaan apa saja yang pantas untuk diregulasi ? Dan bentuk regulasi bagaimana yang akan diterapkan ? Sebagai contoh, apabila regulasi ditujukan untuk memberikan benefit kepada produsen (perusahaan-perusahaan) maka harga atau tarif secara signifikan harus berada dia atas biaya industri yang diregulasi. Implikasinya adalah bahwa regulasi tersebut meningkatkan keuntungan industri daripada *social welfare* (Viscusi, et all, 1995; 322-323).

Salah satu bentuk regulasi perusahaan (termasuk fungsi-fungsi pelayanan umum sektor publik) adalah dengan mendorong organisasi tersebut untuk melakukan restrukturisasi. Program restrukturisasi ini perlu dilakukan karena adanya faktor-faktor internal maupun eksternal yang jika tidak diatasi, akan menimbulkan dampak kurang positif terhadap produktivitas organisasi.

Dengan demikian dapat dikatakan pula bahwa untuk terus maju dan tetap bertahan pada waktu yang akan datang, maka salah satu aspek yang perlu dibenahi oleh suatu organisasi saat ini yaitu menata ulang organisasinya untuk menjadi "perusahaan masa depan". Untuk keperluan ini, upaya restrukturisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui upaya manajemen, dengan cara melakukan penataan ulang atau rekayasa ulang (*reengineering*), sehingga diharapkan perusahaan dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, sehingga perusahaan akan tetap hidup.

Dalam kaitan ini, Bennis dan Mische mengemukakan arti pentingnya restrukturisasi dan *reengineering*, sebagai berikut:

Dengan demikian, rekayasa ulang (*reengineering*) pada dasarnya adalah menata ulang perusahaan dengan menantang doktrin, praktik, dan aktivitas yang ada, kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal dan sumber daya manusianya kedalam proses lintas fungsi. Penataan ulang ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan posisi bersaing organisasi, nilainya bagi para pemegang saham, dan kontribusinya bagi masyarakat (Bennis, dan Mische, 1995 : 13).

Dari definisi tersebut, terdapat 4 (empat) kata kunci yaitu: fundamental, radical, dramatic, and processes. Kata kunci pertama *fundamental* mengandung arti bahwa perubahan yang dilakukan dalam suatu unit organisasi bisnis (atau organisasi apapun, termasuk pemerintahan) harus dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mendasar (*basic/fundamental*), misalnya tentang misi, tujuan, maupun aturan yang mendasari beroperasinya organisasi tersebut.

Sedangkan kata kunci kedua *radical* mengandung arti bahwa proses perekayasaan ulang organisasi itu haruslah mengenai akar permasalahannya, dan bukan bersifat atau "bedah muka" agar organisasi tersebut terlihat "baik" dari luar saja, padahal di dalamnya kurang baik. Dengan istilah "radical" ini, Hammer dan Champy melakukan "business reengineering" dengan mengabaikan atau menghapuskan segala struktur organisasi dan prosedur kerja yang ada, dan menggantinya dengan yang baru.

Kemudian dengan kata kunci ketiga *dramatic* *reengineering* the cooperation tidak dimaksudkan untuk menghasilkan perubahan yang sifatnya marginal atau bertahap, sebaliknya justru menghasilkan perubahan yang sifatnya merupakan terobosan baru yang berorientasi ke masa depan. Dan dengan kata kunci keempat : *processes*, *reengineering* ini harus berorientasi kepada proses kerja suatu organisasi (*process oriented*), tidak berorientasi kepada tugas, pekerjaan, orang maupun struktur organisasi. Proses ini artinya adalah sekumpulan kegiatan yang membutuhkan satu atau beberapa jenis input untuk menghasilkan output yang memiliki nilai tambah bagi pelanggan. (Hammer dan Champy, 1994: 31-35)

Pemberdayaan suatu organisasi dapat dilakukan dengan cara melakukan

revitalisasi semua sumber daya yang dimiliki organisasi, sehingga memberikan energi baru secara optimal, agar dapat menghasilkan organisasi lebih berdaya guna dan berhasil guna. Konsepsi pemberdayaan sendiri dapat diartikan sebagai upaya menghilangkan batasan birokratis yang mengkotak-kotakan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi dan ambisinya. (Bennis dan Mische, 1995: 45).

Selanjutnya, untuk dapat merealisasikan pemberdayaan organisasi tadi, Devrye memberikan tujuh cara yang harus ditempuh manajemen. Konsep Devrye yang terkenal dengan *Seven Key Points of Empowerment* ini terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengurangi hambatan-hambatan birokrasi yang tidak perlu untuk membuat karyawan lebih bertanggung jawab dan memiliki daya tanggap (*Eliminate unnecessary bureaucracy to make employees more responsible and response-able*).
2. Membiasakan karyawan untuk menanggapi permasalahan pelanggan dengan berkata "ya" dari pada menolaknya (*Look at reactive wasy to say "yes" to customer problems, rather than simple justification to say "no"*).
3. Memberikan keberanian kepada karyawan untuk mengambil resiko dan belajar dari kesalahan (*Encourage sensible risk-taking and learning from mistakes*).
4. Memberikan dukungan kepada karyawan untuk bekerja dengan benar (*Support employees and catch people doing things right*).
5. Memperkenalkan teknik bekerja dan memberikan penghargaan terhadap karyawan yang bekerja dengan baik (*Recognise and reward employees for a job well done. Say "thank you" more often*).
6. Menciptakan kondisi atau perasaan dibutuhkan diantara karyawan, baik dalam pelayanan intern maupun pelayanan kepada masyarakat luar (*Make everyone feel an important part of the overall customer team, whether serving internal or external customers*).
7. Dalam organisasi saya sendiri, akan ditempuh peningkatan pelayanan melalui ..... (*In my own organization, I will improve service through empowerment by.....*). (Devrye, 1994: 159).

Pada saat yang bersamaan, upaya pendayagunaan organisasi BUMN/BUMD harus diimbangi pula oleh penyempurnaan organisasi pemerintahan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan badan publik yang mengatur tujuan, arah maupun strategi yang harus ditempuh oleh BUMN/BUMD. Hakekat dari penyempurnaan organisasi pemerintahan ini diperkenalkan oleh Osborne dan Gaebler dengan konsep *reinventing government* yang intinya berisi upaya untuk mewirauhaskan birokrasi, meliputi :

1. Pemerintahan katalis : mengarahkan ketimbang mengayuh.

2. Pemerintahan milik masyarakat : memberi wewenang ketimbang melayani.
3. Pemerintahan yang kompetitif : menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil : membiayai hasil, bukan masukan.
6. Pemerintah yang berorientasi pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha : menghasilkan ketimbang membelanjakan.
8. Pemerintahan antisipatif : mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi.
10. Pemerintah berorientasi pasar : mendongkrak perubahan melalui pasar. (*Osborne dan Geabler, 1996: v*).

Dengan demikian, reinventing government mencoba melihat kesanggupan aparatur untuk menyikapi fungsi pemerintah melalui sistem baru, yaitu transformasi semangat wirausaha kedalam sektor publik. Hal ini menitik beratkan pada tumbuhnya pemberdayaan masyarakat dengan mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat (dalam hal ini BUMN/BUMD) kepada pemerintah sehingga tumbuh kemandirian. Dengan kata lain karena lingkungan berubah sedemikian cepatnya, maka untuk merealisasikan konsep tersebut, perlu ada redefinisi fungsi pemerintahan yang selama ini berlaku sehingga masyarakat yang semakin kompleks dan meningkat, apabila tidak mendapat tanggapan yang memadai akan berdampak negatif.

#### **D. Kebijakan Restrukturisasi Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan**

Komitmen Pemerintah terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dari waktu ke waktu terus ditingkatkan, sciring dengan makin meningkatnya tuntutan pertanggungjawaban publik (*accountability*) terhadap pemerintah. Beberapa indikator upaya peningkatan kualitas pelayanan ini dapat diamati dari munculnya berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan. Bahkan, tekad pemerintah untuk memperluas kewenangan daerah melalui pelaksanaan otonomi pada Daerah, merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, kecepatan, dan ketepatan pelayanan. Karena dasar filosofis pemberian otonomi kepada Daerah adalah peningkatan pelayanan, melalui percepatan proses pengambilan keputusan.

Berbagai kebijakan yang secara eksplisit mengatur tentang pelayanan, juga banyak digulirkan pemerintah. Diantara kebijakan yang menonjol adalah: *Pertama*, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum ; *Kedua*, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat ; dan *Ketiga*, langkah

strategis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam menindak lanjuti Keppres Nomor 1 Tahun 1995, yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 6 Tahun 1995 Tentang Pemberian penghargaan Abdi Satya Bakti. Penghargaan dimaksud adalah penghargaan yang diberikan kepada unit pelayanan terbaik.

Kelahiran Kepmenpan Nomor: 81 Tahun 1993 tidak terlepas dari landasan filosofis mengenai fungsi pelayanan yang diemban oleh pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh aparatur. Sebagaimana dikemukakan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, bahwa pada dasarnya pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakat, yaitu dalam bidang politik (melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia), dalam bidang ekonomi (memajukan kesejahteraan umum), dalam bidang sosial budaya (mencerdaskan kehidupan bangsa), dan dalam bidang hubungan luar negeri (ikut mencerdaskan bangsa), dan dalam bidang hubungan luar negeri (ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial).

Pertimbangan lain adalah bahwa sasaran pembangunan aparatur negara sebagaimana disuratkan dalam GBHN, terutama ditujukan untuk meningkatkan kemampuan aparatur negara dalam melayani, mengayomi dan menumbuhkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi dan efektivitas kegiatan. Disamping itu juga berkaitan dengan pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Dengan demikian penyelenggarannya perlu terus ditingkatkan sesuai dengan sasaran pembangunan.

Memperhatikan maksud dan tujuan dikeluarkannya keputusan ini yaitu sebagai acuan umum bagi keseluruhan Instansi Pemerintah di pusat dan daerah, termasuk BUMN/BUMD dalam mengatur tata laksana pelayanan umum di lingkungan instansinya masing-masing, dengan tujuan agar tercapai keseragaman pola dasar tata laksana pelayanan umum yang diberikan Instansi Pemerintah kepada masyarakat, maka selayaknya keputusan ini bersifat universal. Oleh karena itu, isinya bersifat umum.

Secara substansi keputusan ini meliputi 10 bagian yaitu, bagian pendahuluan, hakekat pelayanan umum, asas pelayanan umum, tatalaksana pelayanan umum, penyusunan tatalaksana pelayanan umum, kewenangan penciptaan tatalaksana pelayanan umum, biaya pelayanan umum, pengawasan dan pengendalian, penyelesaian persoalan dan sengketa, dan ketentuan lain-lain. Dalam bagian II Kepmenpen ini disebutkan bahwa hakekat pelayanan umum :

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.

3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Memperhatikan isi keputusan tersebut, tidak ada satu sub bagian pun yang memuat tentang tata cara penilaian kinerja pelayanan umum. Indikator-indikator pelayanan umum yang selama ini dijadikan indikator penilaian pelayanan sebagai syarat perolehan penghargaan Abdi Satya Bakti, dalam Kepmenpan ini tertuang dalam bagaimana "Tatalaksana Pelayanan Umum", yang meliputi 8 kriteria, yaitu : kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Sementara itu dalam penetapan kriteria "pelayanan yang baik" sebagai dasar pemberian penghargaan "Abdi Satya Bakti" ditetapkan 9 kriteria, dengan menambahkan "kriteria kuantitatif" ke dalam 8 sendi tatalaksana pelayanan umum.

Salah satu strategi untuk menciptakan kualitas pelayanan umum yang prima adalah dengan melakukan restrukturisasi. Strategi restrukturisasi ini secara yuridis formal telah memiliki landasan yang kuat yakni dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN. Keputusan ini menjelaskan bahwa yang disebut Restrukturisasi perusahaan adalah "*tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham*".

Sedangkan dalam Bab II pasal 2, dinyatakan bahwa :

1. Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan.
2. Restrukturisasi perusahaan meliputi :
  - a. Perubahan status hukum BUMN yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan.
  - b. Kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga.
  - c. Konsolidasi atau Merger.
  - d. Pemecahan badan usaha.
  - e. Penjualan saham melalui pasar modal.
  - f. Penjualan saham secara langsung (direct placement).
  - g. Pembentukan perusahaan patungan.

Dari ketentuan Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut, restrukturisasi mengandung dua faktor utama yang merupakan titik sentral dari tindakan organisasi yang harus dilakukan, yaitu efisiensi dan produktivitas. Dalam kaitan ini, efisiensi adalah berbagai upaya yang dilakukan oleh manajemen dalam suatu organisasi yang bertujuan merealisasikan masukan (input) dan atau biaya seminimal mungkin, untuk mencapai suatu hasil atau keluaran (output) yang telah ditargetkan oleh organisasi.

Faktor lainnya, yaitu produktivitas lebih menekankan kepada berbagai upaya manajemen dalam suatu organisasi untuk mengoptimalkan hasil keluaran

(output) semaksimal mungkin, dengan menggunakan sumber daya (input) yang sudah ditentukan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya restrukturisasi yang dilakukan oleh suatu organisasi adalah merupakan reaksi yang wajar dalam menghadapi berbagai tantangan dan kendala, sebagai akibat pengaruh perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal yang pesat dan abadi. Restrukturisasi ini dilakukan dengan tujuan agar produktivitas organisasi terus meningkat, sehingga kelangsungan hidup organisasi dapat dipertahankan. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 740/KMK.00/Tahun 1989 dan Nomor 741 Tahun 1989 mengenai peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN.

Disamping kebijakan mengenai restrukturisasi diatas, kebijakan lain yang sangat relevan dengan penyelenggaraan pelayanan umum adalah kemitraan antara pemerintah sebagai pemberi layanan dengan pihak ketiga (swasta / masyarakat) sebagai penerima langsung dan atau pihak yang dapat berswakelola.

Pola kemitraan yang telah dilaksanakan selama ini didasarkan pada Keppres Nomor 6 Tahun 1999 tentang "Perubahan atas Keppres Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keppres Nomor 8 Tahun 1997", Keppres Nomor 7 Tahun 1998 tentang "Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta Dalam membangun dan atau pengelolaan Infrastruktur.

Pola Kemitraan yang dapat dilaksanakan dewasa ini antara lain :

1. Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta Dalam *Pembangunan dan atau Pengelolaan Infrastruktur.*

Dalam pelaksanaan pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur Pemerintah dapat mengikutsertakan Badan Usaha Swasta yang berbentuk Badan Hukum Indonesia. Infrastruktur tersebut meliputi bidang-bidang :

- a. Pembangkit dan Transmisi dan pendistribusian tenaga listrik
- b. Transmisi dan pendistribusian gas alam
- c. Pengelolaan dan pengangkutan minyak dan gas bumi serta pengangkutan hasil-hasil olahan tersebut
- d. Penyaluran, penyimpanan, pemasokan, produksi, distribusi, atau pengolahan air bersih.
- e. Pengelolaan air limbah dan sampah
- f. Pengadaan dan atau pengoperasian sarana pendukung pelayanan angkutan barang atau penumpang baik laut, udara atau kereta api.]
- g. Jalan dan Jembatan tol, dermaga, pelabuhan laut atau sungai atau danau, lapangan terbang dan bandara
- h. Pengadaan dan pengoperasian sarana telekomunikasi

Pengikutsertaan dalam pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur dilaksanakan dalam bentuk kerjasama yang berdasarkan prinsip-prinsip :

- a. Tetap seiring dengan azas, tujuan, sasaran dan wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional
- b. Saling membutuhkan, saling memperkuat dan saling menguntungkan
- c. Meningkatkan efisiensi dan kualitas pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur
- d. Semakin mendorong pertumbuhan ekonomi
- e. Meningkatkan kualitas pelayanan dan memberi manfaat yang lebih besar kepada masyarakat
- f. Proses pengikutsertaan diselenggarakan melalui penawaran yang terbuka dan transparan, sehingga mendorong makin berkembangnya iklim investasi.
- g. Tidak bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku, dan sepenuhnya tunduk pada hukum Indonesia

## **2. Pekerjaan Pengadaan Barang dan Jasa**

- a. Pelelangan Umum adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media masa, media cetak dan pada papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikuti
- b. Pelelangan Terbatas adalah pelelangan untuk pekerjaan tertentu yang diikuti sekurang-kurangnya lima rekanan yang tercantum dalam daftar rekanan terseleksi (DRT) yang dipilih dari rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai dengan bidang usaha atau ruang lingkupnya atau kualifikasi kemampuannya dengan pengumuman secara luas melalui media masa media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas, dunia usaha dapat mengetahuinya.
- c. Pemilihan Langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang dan jasa tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas yang dilakukan dengan membandingkan sekurang-kurangnya tiga penawar dan melakukan negosiasi, baik teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan teknis dapat dipertanggung jawabkan dari rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai bidang usaha, ruang lingkupnya atau kualifikasi kemampuannya
- d. Pengadaan Langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang atau jasa yang dilakukan diantara rekanan golongan ekonomi lemah tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas atau pemilihan langsung.

Disamping kebijakan yang terdapat dalam Keppres Nomor 6 Tahun 1999, pola kemitraan juga diatur dalam UU Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil. Menurut UU ini, pola kemitraan yang telah dan sedang dilaksanakan sekarang ini pada umumnya mengikuti pola sebagai berikut :

1. *Inti Plasma*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha menengah atau besar bertindak sebagai intinya, sedangkan usaha kecil sebagai plasmany.

Kewajiban perusahaan inti dalam hal ini adalah melaksanakan pembinaan mulai dari penyediaan sarana produksi, bimbingan teknis maupun manajemen, sampai kepada pemasaran hasil produksi.

2. *Subkontrak*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha kecil memproduksi komponen yang diperlukan oleh usaha menengah atau besar sebagai bagian dari produksinya.
3. *Dagang Umum*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha menengah atau besar memasarkan hasil produksi usaha kecil ; atau usaha kecil memasok kebutuhan yang diperlukan oleh usaha menengah atau besar.
4. *Waralaba*, yaitu hubungan kemitraan dimana pemberi waralaba memberikan hak penggunaan lisensi, merk dagang dan saluran distribusi perusahaannya kepada penerima waralaba dengan disertai bantuan bimbingan manajemen.
5. *Keagenan*, yaitu hubungan kemitraan antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar, dimana usaha kecil diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa yang diproduksi oleh usaha mengengah atau besar.
6. Bentuk-bentuk lain diluar kelima pola diatas, yang saat ini sudah berkembang tetapi belum dibakukan, atau pola baru yang akan timbul dimasa yang akan datang.

Dari perbandingan pola kemitraan antara bidang usaha bisnis dengan bidang kepolisian tersebut, terlihat bahwa konsep kemitraan usaha bisnis sudah jauh lebih maju, dalam pengertian telah memiliki aturan-aturan dan panduan-panduan yang jelas dalam operasionalisasi programnya. Meskipun demikian, tidak ada salahnya jika konsep kemitraan polisi – masyarakat dikembangkan dengan mengadopsi konsep yang telah ada dan telah dikembangkan di dunia usaha bisnis. Sebagai contoh, dalam mengadopsi pola inti plasma, polisi sebagai “perusahaan inti” dapat menempatkan masyarakat sebagai “perusahaan plasma”, yang akan diberikan penyuluhan tentang kesadaran bela negara dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan, kemudian pada tahap berikutnya diberikan pelatihan bagaimana kesadaran bela negara dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan tersebut di-aplikasikan secara praktis.

Contoh lain, dalam mengadopsi pola subkontrak, masyarakat terjun dan melaksanakan secara langsung tugas-tugas kepolisian, seolah-olah polisi telah “mengontrak” masyarakat untuk mengerjakan tugas-tugas tersebut. Pola ini tidak hanya berlaku dalam kasus siskamling atau kelompok pollingga, tetapi bisa meluas dalam urusan lalu lintas, khususnya dalam mengatasi terjadinya kemacetan yang cukup parah. Dalam penerapan pola ini, adanya pelatihan dan atau pendampingan dari polisi juga sangat diperlukan untuk berhasilnya program kemitraan. Demikian pula untuk pola-pola lainnya, dapat dilakukan analogi atau adopsi melalui penyesuaian-penyesuaian dengan kebutuhan nyata di lapangan.

Dari sedikit paparan diatas dapat diprediksikan bahwa prospek pengembangan kemitraan antara polisi dengan masyarakat memiliki peluang yang cukup terbuka. Hanya saja yang perlu diusahakan sekarang adalah bagaimana meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa tugas-tugas pemerintah sesungguhnya terkait erat dengan kepentingan mereka. Artinya, dengan adanya kesadaran ini, diharapkan akan timbul rasa kedepulian (*care*), rasa tanggungjawab (*sense of responsible*) sekaligus rasa memiliki dihati masyarakat (*sense of belonging*), bahwa upaya menciptakan kesejahteraan merupakan kebutuhan dan tanggungjawab kita semua.

#### E. Pilihan Kebijakan Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan : Antara Efisiensi, Kemitraan, dan Privatisasi

Sudah menjadi kesadaran umum bahwa tugas dan fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat Indonesia seluruhnya. Namun lebih disadari lagi bahwa kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya tadi sangat terbatas, baik dilihat dari segi kualitas sumber daya manusia, anggaran yang tersedia, dukungan teknologi, dan sebagainya. Berbagai keterbatasan tersebut akan menyebabkan munculnya kesenjangan (*gap*) pelayanan umum.

Salah satu strategi mengatasi kemungkinan munculnya kesenjangan pelayanan umum tersebut adalah dengan mengandeng pihak ketiga (swasta atau masyarakat dan LSM) untuk memenuhi sendiri kebutuhannya dengan mengacu kepada peraturan yang ditetapkan oleh pemerintahan. Dengan perkataan lain, pemerintah dituntut untuk menempuh program kerjasama dengan swasta, baik melalui kemitraan maupun privatisasi. Konsep pemenuhan kebutuhan pelayanan yang bertumpu (*self-help services*) ini dapat dikatakan sebagai paradigma baru administrasi negara yang menekankan pada fungsi *steering* (menyetir atau mengendalikan) dari pada *rowing* (mengayuh atau menjalankan sendiri). Dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat oleh masyarakat sendiri berarti juga terpenuhinya tugas dan fungsi aparatur, sehingga program kemitraan dan privatisasi dapat disebut sebagai salah satu aspek dalam program pendayagunaan aparatur negara secara keseluruhan.

Privatisasi sendiri menurut Savas (1987 : 3) berarti "... *the act of reducing the role of government, or increasing the role of private sector, in activity or in ownership of assets*". Dalam hal ini, pemerintah dapat mengurangi peranannya, yaitu dari peranan yang lebih bersifat teknis dan memusatkan perhatiannya pada peranan yang lebih bersifat strategis. Di samping itu, diperlukan deregulasi untuk mengurangi atau menghilangkan berbagai aturan yang menghambat peran serta masyarakat dalam sektor publik.

Mengenai kebijakan privatisasi ini, terdapat dua bentuk umum dari kecenderungan peningkatan peran serta masyarakat dalam pelayanan umum. *Pertama*, terjadi peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruhnya tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta,

*tanpa adanya peralihan hak milik. Kedua,* terjadinya peralihan bidang tugas tertentu, baik sebagian atau seluruh tugas-tugas yang selama ini ditangani oleh pemerintah kepada sektor swasta, *dengan adanya peralihan hak milik.*

Selanjutnya apabila kebijakan privatisasi ini belum memungkinkan ditempuh dalam pengertian bahwa pihak swasta masih belum memiliki kemampuan penuh untuk menyelenggarakan jenis pelayanan tertentu, maka pemerintah dapat menentukan pilihan berupa *kebijakan kemitraan* atau penumbuhan swadaya masyarakat dengan "subsidi" pemerintah. Kemitraan disini diartikan sebagai suatu "kerjasama" antara pemerintah dengan sektor swasta, LSM atau masyarakat luas dengan menggunakan bentuk atau pola-pola tertentu, misalnya seperti dikemukakan oleh Ramelan (1997 : 37-41) sebagai berikut:

1. **Konsesi**, yang antara lain ditempuh melalui BOT (*Build, Operate, and Transfer*), BOO (*Build Own Operate*), BTO (*Build Transfer and Operate*), BLT (*Build Lease Transfer*).
2. **Service Contract** atau kontrak pelayanan.
3. **Management Contract** atau kontrak pengelolaan.
4. **Affermage, Lease** atau sewa dengan sistem fee tertentu.

Dalam kaitan ini, kemitraan sektor publik dengan sektor privat harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Aparatur pemerintah dalam mengemban tugas pembangunan tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi lebih banyak mengarahkan, sehingga sesuatu yang sudah dapat dilakukan masyarakat, tidak perlu dilakukan oleh pemerintah.
2. Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan barang dan layanan publik dalam pola kemitraan dan bukan semata-mata dilayani.
3. Pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, dan juga membutuhkan langkah-langkah yang tegas untuk mengurangi berbagai peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan oto-aktivitas (Esman, 1991)

Untuk memperoleh gambaran yang lebih kongkrit sebagai bahan pertimbangan konseptual acuan penelitian ini, tampaknya pengalaman pemerintah Inggeris akan sangat bermanfaat untuk dikaji. Inggeris telah lama dikenal sebagai negara yang mempraktekkan prinsip negara kesejahteraan (Welfare State) dimana pemerintah menyediakan berbagai jenis layanan dan jaminan sosial bagi rakyatnya. Kebijaksanaan ini ditempuh karena adanya dukungan sumber-sumber penerimaan negara yang besar dari sektor perpajakan yang komprehensif.

Namun demikian, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang cenderung menurun pada tahun 1970-an, Pemerintah Inggeris dihadapkan pada keterbatasan kemampuan untuk mempertahankan kebijakan pelayanan umum dan jaminan sosial tersebut. Pada tahun 1980-an pemerintah Inggeris yang dipimpin oleh PM

Margaret Thatcher secara bertahap mulai melakukan berbagai perubahan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum.

Dengan kebijakan tersebut, dalam organisasi pemerintahan Inggeris bahkan hingga kini secara konsisten terus dilakukan perubahan dan pembaharuan struktural. Proses ini dilakukan dengan menerapkan prinsip kompetisi pasar (*market competition*) ke dalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum, melakukan deregulasi perekonomian, swastanisasi BUMN, dan tentunya membiarkan mekanisme pasar berlaku dalam sistem perekonomian negara tersebut.

Adapun pilihan-pilihan Strategi Kebijakan yang ditempuh pemerintah Inggeris dalam melakukan pembaharuan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum adalah mencakup :

- *Penghapusan* penyelenggaraan jenis layanan sosial tertentu oleh Pemerintah
- *Swastanisasi* BUMN dan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan umum tertentu
- Pemberdayaan prakarsa swadaya masyarakat melalui kebijakan pola *kemitraan* antara pemerintah dengan swasta (*Public-Private Partnership*)
- Penyelenggaraan pelayanan umum dengan *pola kontrak kerja/karya* dengan pihak ketiga (*Contracting Out*)
- Penerapan kebijaksanaan efisiensi dan kualitas pelayanan umum melalui pola *uji pasar* (*Market Testing/In-House Bidding*) yaitu pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh kelompok kerja intern (In-house Team) berdasarkan kontrak kerja yang dimenangkan dalam tender kompetitif atas kontraktor swasta.
- Peningkatan kemampuan penyelenggaraan pelayanan umum melalui pelaksanaan *program efisiensi internal* (*Internal Efficiency Plan*) misalnya dengan menyelenggarakan program-program: Benchmarking, Business Process Reengineering (BPR), Restructuring, Citizen Charter / Performance Standard, dan sebagainya.

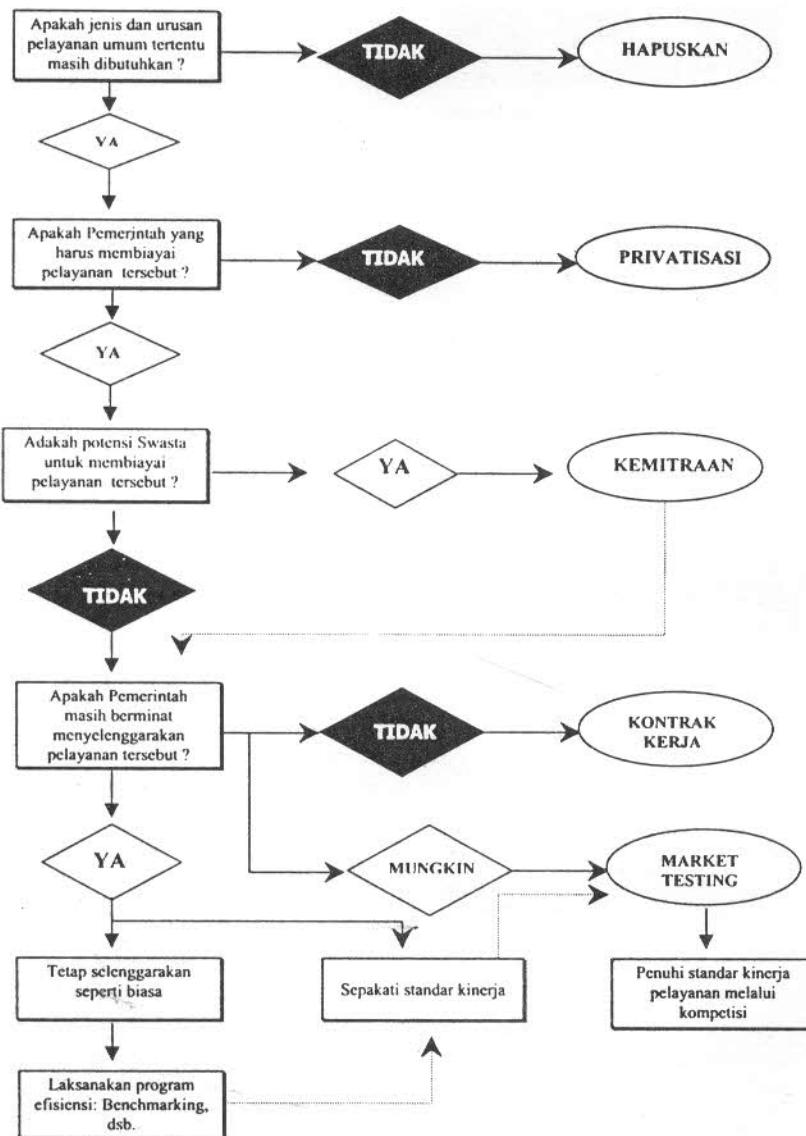
Paket-paket strategi kebijaksanaan pembaharuan pelayanan umum melalui pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah tersebut di atas, ditempuh pemerintah Inggeris berdasarkan *prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat* (*Best Value For Money*). Sedangkan dalam pelaksanaannya selalu didahului oleh proses penalaran strategis bagi penetapan kebijaksanaan yang disebut dengan istilah *Prior Options Review* (POR). Mengenai operasionalisasi metode analisis POR ini, akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

Pelaksanaan “*Prior Option Review*” ini secara garis besar bertujuan untuk menentukan apakah fungsi-fungsi atau jenis-jenis urusan pelayanan umum tertentu yang selama ini dibiayai dan diselenggarakan oleh pemerintah masih diperlukan atau tidak; dan apakah dengan demikian penyelenggaraan pelayanan

umum tersebut perlu dipertahankan, atau sebaiknya dialihkan saja kepada pihak swasta (masyarakat). Proses analisis alur penalaran strategis (*Prior Option Review*) itu secara garis besarnya adalah seperti tergambar dalam Bagan 2.1 berikut ini.



**Bagan 2.1**  
**Alur Penalaran Strategis Penetapan Kebijakan Privatisasi dan**  
**Kemitraan Penyelenggaraan Pelayanan Umum**  
*(Prior Option Review)*



Keberhasilan yang dicapai oleh Pemerintah Kerajaan Inggeris dalam melaksanakan berbagai kebijaksanaan tersebut, berdasarkan hasil penelitian adalah:

- a) Pengurangan / pencutian jumlah pegawai pemerintah dari 750.000 orang pada tahun 1979 menjadi sekitar 460.000 orang pada tahun 1998.
- b) Pola kompetisi pasar yang diterapkan kedalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum antara tahun 1992 hingga 1995 telah menghasilkan aktivitas dengan nilai total £1.85 miliar dan menghasilkan £330 juta gross annual saving atau tingkat efisiensi sebesar 18%; atau total efisiensi yang diperoleh melalui seluruh kegiatan yang bernilai sebesar £2.6 miliar dengan jumlah penghematan tahunan (gross annual saving) sebesar £540 juta atau tingkat efisiensi sebesar 21%.
- c) Pada tahun 1995-1996 saja telah dihasilkan berbagai aktivitas yang bernilai total £1 miliar dengan penghematan (gross annual saving) sebesar £180 juta atau tingkat efisiensi sebesar 18%.

Secara umum target yang ditetapkan oleh pemerintah untuk setiap aktivitas pelayanan umum yang di "Uji Pasar" (*Market Tested*) adalah keharusan menghasilkan penghematan atau saving (efisiensi) sebesar 20%. Selain efisiensi, di bidang administrasi juga ditetapkan target untuk menghasilkan kualitas pelayanan pemerintah yang lebih tinggi sesuai dengan kesepakatan dalam *Citizen Charter*.

Keberhasilan tersebut dimungkinkan terjadi, karena sistem anggaran belanja pemerintah di Inggeris telah didesentralisasi, dengan *sistem Block Budget*, yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab kementerian atau departemen yang bersangkutan. Bahkan sistem penggajian pegawai pun menjadi kewenangan pimpinan lembaga-lembaga pemerintahan masing-masing, hanya standard penggajian yang ditentukan kebijaksanaannya secara terpusat oleh pemerintah dan Civil Service Union (semacam KORPRI di Indonesia). Sehingga dimungkinkan adanya kontrak untuk menghasilkan efisiensi atau "saving" anggaran.

Dengan demikian faktor-faktor yang mendukung keberhasilan program pendayagunaan pelayanan umum di Inggeris, tampaknya terletak pada sistem anggaran dan penggajian yang terdesentralisasi, dan tentunya dari aspek-aspek komitmen, profesionalisme dan kualitas administrasi maupun SDM.

Di Indonesia, sistem anggaran belanja pemerintah masih tersentralisasi dan setiap lembaga pemerintah harus mengajukan usulan dan negosiasi anggaran belanja tahunannya, dan "tidak boleh" ada sisa anggaran (SIAP), dengan sistem penggajian yang terpusat pula. Adanya saving dari anggaran yang berjalan di Indonesia tampaknya masih jarang terdengar, karena adanya kecenderungan bahwa setiap departemen/instansi pemerintah untuk selalu menghabiskan setiap anggaran belanja tahunan yang dialokasikan.

Prinsip-prinsip yang perlu dipertimbangkan dan diterapkan dalam kebijaksanaan program pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum adalah sebagai berikut:

- 1) Mengembangkan modernisasi, kualitas, efisiensi, dan kepekaan.
- 2) Pendekatan yang pragmatis dan bukan dogmatis.
- 3) Berorientasi kepada kepuasaan masyarakat.
- 4) Bekerja atas dasar kemitraan dengan sektor swasta / masyarakat / LSM.
- 5) Mengembangkan jaringan kerja dalam pelaksanaan pelayanan publik
- 6) Market testing dan contracting out digunakan jika kualitas output dapat ditingkatkan dengan harga yang lebih murah (*value for money*)
- 7) Sumber daya, keterampilan, dan komitmen staf adalah aset yang terbaik di dalam memodernisasi pelayanan umum.
- 8) Pimpinan departemen/LPND tetap bertanggung jawab terhadap proses contracting out kepada pihak swasta.
- 9) Perlunya antisipasi yang tepat terhadap perubahan yang terjadi.
- 10) Perlindungan terhadap pegawai tetap diutamakan dengan kompensasi yang layak.
- 11) Komunikasi yang efektif dan terus menerus adalah kunci kesuksesan penyempurnaan dan perubahan.
- 12) Adanya informasi dan komunikasi terbuka antara pelanggan (masyarakat) dan stakeholder.
- 13) Hubungan dengan sektor swasta adalah dua arah, dengan menerapkan prinsip keterbukaan dan kejujuran.
- 14) Pejabat senior memberikan kepemimpinan yang merangsang motivasi dan penyempurnaan yang berkelanjutan.
- 15) Meningkatkan kualitas pelayanan dengan biaya yang lebih efisien.
- 16) Justifikasi didasarkan atas dasar pertimbangan yang obyektif dan komprehensif.
- 17) Sejauh mungkin pelayanan publik diserahkan kepada sektor swasta jika memang lebih baik dan efisien.

Pilihan-Pilihan Kebijakan (*Policy Options*) yang dapat dilakukan berdasarkan analisis POR adalah sebagai berikut:

- 1) **Kebijakan Penghapusan:** Analisa Penalaran Strategis dimulai dengan analisis dan identifikasi jenis-jenis pelayanan/jasa yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah. Dari analisis ini dapat disimpulkan apakah pelayanan atau jasa-jasa tersebut masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dihapus
- 2) **Swastanisasi:** Jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan

swastanisasi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*Market failures*).

- 3) **Kemitraan:** Apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, pertanyaan selanjutnya diajukan untuk mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives* (PFI). Contoh inisiatif swasta dalam bidang pelayanan umum antara lain: Pembangunan dan Pengelolaan Jalan Tol Jakarta-Cikampek; Angkutan Umum Bis antar kota dan antar Propinsi, angkutan umum perkotaan dan perdesaan; Rumah sakit swasta, Sekolah-sekolah dan Perguruan Tinggi swasta; Penyediaan dan pembangunan Perumahan oleh swasta; Panti asuhan anak-anak terlantar dan Rumah Jompo yang diselenggarakan oleh badan-badan amal swasta; dan lain-lain.
- 4) **Kontrak Kerja/Karya:** Apabila dana/anggaran pemerintah masih dibutuhkan, selanjutnya dipertanyakan juga apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh pemerintah. Jika tidak, maka pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan. Model kebijaksanaan ini telah lama diterapkan di Indonesia, terutama untuk pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah. Strategi ini bisa dikembangkan untuk pelaksanaan pekerjaan pelayanan umum bagi masyarakat oleh kontraktor swasta; contohnya: PT SGS atau PT SI melaksanakan kegiatan survey kebutuhan berdasarkan kontrak dengan Ditjen Bea dan Cukai; Perusahaan cleaning service untuk pemeliharaan gedung-gedung perkantoran pemerintah; Perusahaan catering swasta untuk melayani makan siang PNS; dan lain lain.
- 5) **Market Testing:** Jika ternyata terdapat keraguan pemerintah atas kemampuan sendiri untuk menyelenggarakan jenis pelayanan umum tertentu secara efisien dan efektif, maka dapat dipertimbangkan pola "*Uji Pasar*" (*Market testing*) melalui proses tender kompetitif antara team intern (*In-house bidder*) dengan pihak swasta atau team kerja dari unit departemen/instansi lainnya. Konsep ini masih baru bagi Indonesia, khususnya mengenai kebijaksanaan *In-house bidder*, yaitu kelompok kerja intern departemen atau lembaga pemerintahan tertentu yang dibentuk untuk mengikuti tender kompetitif dalam rangka memperoleh kontrak kerja penyelenggaraan pelayanan umum tertentu. Kelompok ini jika berhasil memenangkan tender akan bertindak sebagai kontraktor dan status kepegawaian para anggotanya akan dialihkan menjadi swasta. Hak-hak kepegawaian mereka selanjutnya bukan lagi menjadi tanggungan pemerintah, tetapi menjadi tanggungan organisasi kelompok yang bersangkutan dan menjadi beban biaya yang tercantum dalam kontrak kerja. Sedangkan hak pensiun dan jaminan sosial lainnya akan dialihkan ke Perusahaan Swasta di bidang itu. Kebijaksanaan yang hampir mirip "*Market Testing*" adalah pembentukan unit-unit swadana berdasarkan Keppres Nomor 38 tahun 1991 untuk menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat

dengan menerapkan konsep "*Self Funding Institution*" dalam penyelenggaraan pelayanan umum, misalnya: Pelayanan Rawat Inap kelas Utama dan Kelas I di Rumah Sakit Umum Pemerintah di Pusat maupun di Daerah; Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Universitas Negeri; dan sebagainya.

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

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

## F. Tinjauan Terhadap Hasil Penelitian Yang Relevan

### I. Penelitian Tentang Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Dinas Daerah Tingkat II

Penelitian ini berangkat dari permasalahan, adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi di satu pihak dengan kemampuan Dinas Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan yang masih relatif rendah di lain pihak, yang antara lain *disebabkan* oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang Dinas Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kinerja pelayanannya. Adapun tujuannya adalah untuk merumuskan pola kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum yang dilakukan oleh Dinas Dati II, sebagai bahan masukan bagi perumusan kebijakan tentang "Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Dinas Dati II".

Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif, dan mengambil sampel dinas Daerah Tingkat II yang berada di empat Kabupaten Daerah Tingkat II, yaitu Dinas Dati II di Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II di Kodya Daerah Tingkat II Tangerang (Semuanya di Dati I Jawa Barat), serta Dinas Dati II di Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar (Propinsi Dati I Bali), penelitian ini menyimpulkan bahwa: *Pertama*, peningkatan kemampuan SDM masyarakat khususnya dalam sektor pelayanan umum, merupakan wujud konkret dari strategi *institutional local strengthening* dalam rangka meringankan beban pemerintah yang semakin

kompleks. Dan mengingat kompleksnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah, serta kecenderungan terjadinya peningkatan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan, maka menjadi suatu keharusan instansi pemerintah termasuk Dinas-dinas Daerah untuk berupaya terus meningkatkan kualitas pelayanannya.

*Kedua*, sistem penilaian kinerja pelayanan yang ada saat ini (kalau dianggap ada) masih belum memadai, sehingga belum mampu memacu dinas-dinas Dati II untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk itu, semua pihak yang mempunyai kompetensi dalam perumusan kebijakan tentang pelayanan ini, atau pun target group dari kebijakan yang mungkin muncul berkenaan dengan permasalahan ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi "Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum", khususnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Dati II.

Sebagai alternatif solusinya, penelitian ini merekomendasikan beberapa alternatif kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum, sebagai masukan bagi perumusan kebijakan tentang penilaian kinerja pelayanan, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan umum, yang pada ujungnya diharapkan konsumen mendapatkan kepuasan yang optimal dari pelayanan yang diberikan Dinas Dati II. Sistem penilaian ini juga diharapkan bersifat aplikatif, akomodatif, aspiratif, dan efektif dalam memacu kinerja pelayanan Dinas Dati II.

## **2. Penelitian Tentang Pemetaan Pola Kemitraan Pemerintah Daerah Tingkat II Dengan Masyarakat**

Penelitian ini berangkat dari dua permasalahan utama yaitu: *Pertama* tidak adanya pola kemitraan yang baku dan jelas antara pemerintah dengan masyarakat yang selama ini dilaksanakan. Atas dasar itu, penelitian berupaya mengungkap pola-pola kemitraan yang selama ini berlaku di tengah masyarakat. *Kedua*, kemitraan yang selama ini dilakukan antara Pemerintah Daerah Tingkat II dengan masyarakat dinilai kurang efektif dalam memberdayakan potensi masyarakat secara optimal. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya merumuskan pola-pola kemitraan yang diharapkan dapat memberdayakan masyarakat di satu pihak dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki pemerintah di lain pihak.

Dengan menggunakan metode penelitian *deskriptif eksploratif*, di 10 Kabupaten/Kotamadya yang berada di 5 Propinsi yaitu Kabupaten Dati II Tasikmalaya dan Kotamadya Dati II Cirebon (Jawa Barat), Kabupaten Dati II Lampung Tengah dan Kotamadya Dati II Lampung (Lampung), Kabupaten Dati II Bantul dan Kotamadya Dati II Yogyakarta (DI Yogyakarta), Kabupaten Dati II Tabanan dan Kotamadya Dati II Badung (Bali), serta Kabupaten Dati II Lombok Tengah dan Kotamadya Dati II Lombok Barat (Nusa Tenggara), dengan para Kepala Dinas Instansi Otonom Daerah Tingkat II yang melakukan kemitraan sebagai responden, ditemukan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan kemitraan di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat II pada umumnya telah berjalan walaupun masih belum optimal.
- b. Unsur pendorong utama pelaksanaan kemitraan di Daerah adalah program pemerintah, dengan demikian ide dasar pelaksanaan kemitraan ini lebih banyak karena adanya program-program pemerintah yang mengarah pada upaya pemberdayaan masyarakat.
- c. Pola kemitraan yang digunakan di Daerah meliputi pola-pola sebagai berikut: Pola Sub Kontrak, Pola Inti Plasma, Pola Waralaba, Perdagangan Umum, dan Pola Keagenan serta beberapa pola lain yang spesifik di suatu daerah seperti Subak di Bali.
- d. Kerjasama kemitraan di Dati II paling banyak dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan masyarakat, dengan sektor swasta, sedangkan dengan LSM sangat sedikit. Ini menunjukkan dominasi inisiatif kerjasama dipegang oleh pemerintah.
- e. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa aspek sumber pendanaan pelaksanaan kemitraan menjadi suatu permasalahan. Pihak swasta dan LSM dalam menjalin kemitraan dengan Pemerintah memberikan kontribusi dana yang relatif masih kecil.
- f. Selain masalah pendanaan diatas, yang merupakan kendala kedua dalam melaksanakan kemitraan adalah kualitas sumber daya manusia. Ini berarti peningkatan kualitas SDM dan sumber pendanaan perlu menjadi fokus kebijakan.
- g. Sesuai dengan prinsip kemitraan yaitu untuk keuntungan semua pihak yang bermitra, maka pelaksanaannya di daerah pada hakikatnya sudah memenuhi prinsip tersebut dimana berlaku asas saling menguntungkan.
- h. Berbeda dengan inisiatif kemitraan dibidang ekonomi yang sedikit banyak diambil oleh masyarakat terutama sektor swasta, maka kemitraan dibidang sosial dominasi pemerintah sangat besar.
- i. Tidak berbeda dari kemitraan dibidang sosial, maka dibidang budaya pun dominasi pemerintah sangat besar dan pelaksanaan kegiatan kemitraan dibidang ini lebih banyak dilakukan pola kerjasama antara pihak pemerintah dan masyarakat.

Dari hasil temuan diatas dapat disimpulkan bahwa kemitraan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dengan masyarakat dalam hal ini sektor swasta dan kelompok masyarakat lebih banyak dilakukan di bidang ekonomi. Dari peran yang dimainkan pemerintah dalam pelaksanaan kemitraan tersebut dapat dilihat adanya empat pola kemitraan yaitu sebagai berikut :

*Pola Pertama*, Pemerintah dengan kewenangannya memberikan dana bantuan bersumber dari pajak, retribusi dll. langsung kepada masyarakat yang tertinggal atau kurang maju. *Pola kedua*, Pemerintah memberikan bantuan berupa dana kepada pengusaha kecil yang memiliki motivasi dan pandangan yang maju serta prospek perkembangan di masa depan. *Pola ketiga*, Pengusaha yang tidak terlibat langsung dalam kemitraan bertindak sebagai katalisator dengan

memberikan bantuan baik berupa penyediaan layanan, sarana prasarana maupun transfer ilmu pengetahuan yang dibutuhkan masyarakat. *Pola keempat*, dimana kedudukan pemerintah daerah sebagai penghubung atau pemberi legitimasi kemitraan dan pemberi bantuan adalah yayasan dan badan usaha.

### 3. Penelitian Tentang Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Dinas Daerah Tingkat II

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh 3 permasalahan utama dalam pelayanan umum yang selama ini diselenggarakan oleh Dinas Daerah Tingkat II. Ketiga permasalahan tersebut adalah: *Pertama*, belum adanya dasar penilaian (tolok ukur) kinerja pelayanan yang diberikan oleh setiap Dinas Daerah Tingkat II. *Kedua*, belum adanya rumusan pola penilaian kinerja pelayanan Dinas Daerah Tingkat II yang sesuai dengan berbagai jenis pelayanan yang diberikannya. *Ketiga*, masih adanya kesenjangan antara kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan tuntutan kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat.

Atas dasar 3 permasalahan pokok tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk merumuskan pola penilaian kinerja pelayanan umum Aparat Dinas Daerah Tingkat II, yang dapat dijadikan alat ukur bagi aparatur dinas daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanannya. Hasil rumusan tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai piranti untuk meningkatkan kinerja pelayanan Dinas Daerah Tingkat II kepada masyarakat. Sedangkan sasarnya adalah: *Pertama*, teridentifikasi dan terinventarisikannya jenis-jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah, baik menurut dasar hukum yang ada maupun pelayanan yang telah direalisasikan. *Kedua*, Terakumulasikannya berbagai tolok ukur kinerja pelayanan yang diberikan oleh setiap dinas daerah. *Ketiga*, terklasifikasikannya tolok ukur penilaian kinerja pelayanan umum dinas daerah.

Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif, penelitian ini menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pelayanan umum merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Kesadaran aparatur negara dalam memberikan pelayanan umum masih relatif rendah karena belum adanya iklim kompetisi antar instansi pemerintah serta belum adanya tolok ukur kinerja pelayanan umum yang sesuai dengan karakteristik instansi pemerintah yang spesifik.
- b. Penilaian kinerja pelayanan Dinas Daerah Tingkat II selama ini masih berorientasi pada upaya meraih penghargaan "Abdi Satya Bhakti". Padahal semestinya penilaian kinerja pelayanan dilakukan dalam rangka memuaskan masyarakat sebagai pelanggan maupun sebagai pemilik kedaulatan.
- c. Dalam menentukan pola penilaian kinerja pelayanan telah diidentifikasi jenis-jenis pelayanan, mulai dari kategori, sifat, dan tipe dinas Daerah Tingkat II yang memberikan pelayanan. Berdasarkan

penelitian, Dinas Dati II yang memberikan pelayanan dapat diklasifikasi ke dalam tiga tipe yaitu tipe I, tipe II dan tipe III.

- d. Perangkat Dinas DT II pada umumnya kurang memahami jenis-jenis pelayanan yang telah diberikannya, ditambah dengan tidak adanya konsep-konsep pembaharuan tentang penilaian kinerja pelayanan umum, maka pola penilaian secara tersendiri untuk setiap jenis/kategori/sifat dan tipe dinas belum dapat direalisasikan.
- e. Ternyata Institusi atau kelembagaan yang melakukan penilaian, sekarang ini belum menemukan bentuk yang tetap. Seolah-olah masing-masing pihak yang terkait masih menginginkan perubahan bentuk, apakah berbentuk Dewan/Kepanitian, atau tetap dilaksanakan oleh tim gabungan seperti yang sekarang. Karena tim gabungan tersebut juga terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
- f. Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap Dinas-dinas Daerah Tingkat II, diperoleh dua pola penilaian. Pola penilaian pertama adalah penilaian untuk Dinas Dati II yang hanya memberi pelayanan atau disebut dengan Dinas DT II Tipe I. Sedangkan pola penilaian kedua yaitu untuk penilaian Dinas Dati II yang memberi pelayanan dan mengumpulkan PADS (Dinas Tipe II) serta Dinas Dati II yang hanya mengumpulkan PADS (Dinas Tipe III).

### BAB III

#### GAMBARAN UMUM PERSEPSI RESPONDEN TENTANG PELAYANAN UMUM

##### A. Responden Penelitian

Sesuai dengan tujuannya – yakni menggali persepsi pihak-pihak yang terkait mengenai prospek restrukturisasi fungsi pelayanan umum – maka responden yang ditetapkan dalam penelitian meliputi 3 (tiga) segmen sebagai berikut :

1. Instansi Pemerintah baik di Tingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kotamadya, yang meliputi :
  - Dinas Pekerjaan Umum (Cipta Karya, Bina Marga, Pengairan)
  - Dinas Kesehatan
  - Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
  - Dinas (PD) Kebersihan
  - Dinas (PD) Pasar
2. Kalangan Swasta sebagai Mitra Pemerintah
3. Masyarakat pengguna jasa (konsumen)

##### B. Proses Dan Pelaksanaan Penelitian

Penggalian data dalam rangka penelitian ini dilakukan melalui tiga macam cara, sebagai berikut :

1. Pertemuan dengan instansi pemerintah – baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kota – yang dijadikan sebagai responden, dan difasilitasi oleh Bappeda/Sekertariat Daerah di masing-masing daerah. Pertemuan ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang latar belakang, ruang lingkup dan maksud / tujuan penelitian ; menjelaskan tentang pengisian kuesioner ; menjelaskan tentang kebutuhan data sekunder ; serta permohonan bantuan untuk ikut serta menentukan pihak swasta / mitra dan konsumen yang akan dipilih sebagai responden.
2. Kunjungan ke seluruh instansi pemerintah, untuk melakukan *indepth interview* kepada pejabat yang berkompeten dalam pemberian pelayanan tertentu, sekaligus melakukan ‘asistensi’ mengenai tindak lanjut pengisian data primer dan sekunder.
3. Mendatangi secara langsung masyarakat pengguna jasa / pelanggan pelayanan tertentu (secara aksidental) dan melakukan wawancara secukupnya.

### C. Persepsi Responden Tentang Pelayanan Umum

Aspek-aspek atau dimensi pelayanan umum yang dinilai dan dimintakan penilaian kepada responden meliputi hal-hal sebagai berikut :

- Tingkat Kebutuhan Pelayanan, Kepuasan, serta Komitmen Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan.
- Aspek Kelembagaan Pelayanan
- Aspek Ekonomis Pelayanan
- Aspek Pembentukan Pelayanan
- Aspek Produk Pelayanan
- Aspek Prosedur / Mekanism Pelayanan

Terhadap aspek-aspek yang ditanyakan tersebut, terlihat adanya perbedaan persepsi yang cukup kontras antara pejabat / instansi pemerintah sebagai pemberi pelayanan, dengan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Pihak pemberi pelayanan (Dinas / PD) sebagian besar menjawab "Ya", yang menunjukkan bahwa berbagai aspek yang diteliti berada pada kondisi yang baik atau memuaskan. Sedangkan sebagian besar anggota masyarakat relatif cenderung memberikan penilaian "Kurang" atau "Tidak", yang secara implisit mengisyaratkan perlunya ditempuh upaya-upaya konkret untuk meningkatkan kualitas dan kinerja pelayanan umum.

#### 1. Tingkat Kebutuhan Pelayanan, Kepuasan, serta Komitmen Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan

Dalam hal kebutuhan terhadap pelayanan yang selama ini diberikan oleh pemerintah, seluruh responden (100%) menyatakan masih membutuhkannya. Ini berarti, pelayanan yang ada masih relevan untuk terus diselenggarakan. Permasalahannya pelayanan tersebut belum sepenuhnya memenuhi kepuasan terhadap pengguna jasa.

Dalam kepuasan terhadap pelayanan oleh pemerintah ini, kalangan pemberi jasa (Dinas / PD) memberikan jawaban bahwa hanya 38% masyarakat yang merasa puas sedangkan sisanya kurang merasa puas. Begitu juga dari kalangan mitra / swasta dipersepsi bahwa pemerintah belum sepenuhnya memberi kepuasan terhadap pelayanannya kepada masyarakat. Adapun dari kalangan masyarakat, kepuasan terhadap pelayanan pemerintah dipersepsi hampir 20% merasa puas, 20% lagi kurang puas dan sisanya sebanyak 50% justru merasa tidak puas.

Adapun dalam hal komitmen pemerintah untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, pemberi layanan atau pemerintah merasa sudah memiliki komitmen terhadap upaya tersebut, namun justru hal tersebut oleh swasta dan masyarakat dipersepsi bahwa pemerintah kurang/tidak memiliki

komitmen penuh. Persepsi responden tentang ketiga hal ini selengkapnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 3.1**  
**Persepsi Responden tentang Tingkat Kebutuhan Pelayanan, Kepuasan, serta Komitmen Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan (%)**

NO	PERNYATAAN	INS. PEM.			SWASTA			MASY		
		Y	K	T	Y	K	T	Y	K	T
1	Pelayanan umum instansi pemerintah masih dibutuhkan masyarakat	100		-	100		-	100		-
2	Pelayanan instansi pemerintah memuaskan masyarakat	38	62	-	50	50	-	20	20	60
3	Pemerintah memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat	100		-	80		20	50		50

Sumber : Kuesioner, diolah (1999 – 2000) (Y = Ya ; K = Kurang ; T = Tidak)

Mengenai pertanyaan tentang masih dibutuhkannya jenis pelayanan instansi pemerintah (Dinas Daerah/Perusahaan Daerah) oleh masyarakat, seluruh responden menjawab ya (dibutuhkan) dengan mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut :

- Sesuai dengan fungsi, bahwa pelayanan umum adalah tugas pemerintah disamping partisipasi masyarakat guna mendukung keberhasilan pelayanan tersebut.
- Kehidupan warga masyarakat dengan berbagai aktivitas masih membutuhkan adanya suatu instansi khusus menangani kebersihan.
- Tingkat kehidupan warga masyarakat yang belum sejahtera dan masih mengharap adanya subsidi.
- Kedulian pemerintah terhadap lingkungan perumahan, perkantoran dan perdagangan yang bersih, sehat indah dan nyaman.
- Volume produksi sampah (rumah tangga, kantor, industri) makin meningkat.
- Teknologi daur ulang sampah masih sangat tradisional.
- Kemungkinan muncul dan tersebarnya virus penyakit yang bersumber dari sampah.
- Kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus disediakan.
- Masyarakat di daerah pedesaan / terisolir masih belum banyak terjangkau.
- Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan.
- Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi.
- Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi
- Keracunan makanan masih sering terjadi.
- Biaya pemeriksaan laboratorium dan obat-obatan masih cukup tinggi.

- Sesuai dengan tugas pokoknya untuk mengurusi masyarakat, dalam hal ini guru dan pendidikan dasar.
- Pendidikan dasar dianggap sebagai kebutuhan dasar (azasi) manusia dalam upaya membangun masyarakat hidup secara yang adil dan beradab.
- Untuk meningkatkan kesejahteraan (bidang pendidikan) bagi anak-anak.
- Memberikan bimbingan kepada sekolah dalam melaksanakan tugasnya.
- Pelayanan pendidikan merupakan pelayanan sosial yang bertujuan meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- Tugas pokok Dinas PU Bina Marga adanya mengelola fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase.
- Untuk mempertahankan kondisi fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase tetap mantap.
- Untuk mendukung setiap aktivitas masyarakat.
- Pengelolaan sumber daya air, khususnya sumber daya yang melintasi beberapa kabupaten.
- Pasar sebagai sarana pembelanjaan bagi masyarakat umum yang fungsinya masih menjadi kebutuhan bagi sebagian besar anggota masyarakat.

Sementara itu, atas pertanyaan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan instansi pemerintah, para responden mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut :

a. Alasan Memuaskan :

- Semua urusan dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan yang ada.
- Membantu terlaksananya pengelolaan pendidikan di sekolah dengan baik.
- Indikasinya adalah meningkatnya animo masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya, terutama di SD.
- Pengaturan air / jaringan irigasi dapat meningkatkan produksi pertanian.
- Tingkat hunian pasar cukup tinggi.

b. Kurang memuaskan :

- Dengan data panjang jalan dan kondisi jalan dan jembatan, saat ini belum mantap. Hal ini terjadi karena terbatasnya dana yang tersedia, baik untuk pembangunan maupun pemeliharaan.
- Dalam melaksanakan pemeliharaan / perawatan kurang optimal karena terlalu panjang dan luasnya jalan dan saluran yang harus ditangani.
- Keterbatasan dana, serta tenaga dan peralatan.
- Tugas dinas belum dapat memberikan keputusan yang mutlak bagi kepentingan guru dan SD disebabkan kewenangannya terbatas.
- Alat-alat kesehatan masih banyak yang kurang, serta tenaga spesialis di Puskesmas yang kurang sebanding dengan wilayah kerja.
- Pelayanan kebersihan belum mampu menjangkau seluruh wilayah Kodya.
- Belum terpenuhi seluruh dana dan sarana yang diperlukan.
- Kemampuan SDM / aparat masih sangat terbatas.

Selanjutnya, atas pertanyaan tentang komitmen pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, sebagian responden menjawab

ya, dan sebagian lagi menjawab tidak, masing-masing dengan mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut :

a. Alasan mengenai Komitmen Tinggi

- Dimanapun kota di dunia terdapat komitmen untuk menjadikan kota tersebut indah, bersih dan tertib bagi masyarakatnya.
- Diadakannya evaluasi dan pengembangan sarana, prasarana, serta SDM melalui pendidikan dan penataran.
- Kesehatan adalah basis peningkatan kualitas SDM.
- Komitmen kepentingan guru dan pengembangan pendidikan melalui SD.
- Dapat bekerjasama dalam melaksanakan tugas dalam pengelolaan pendidikan.
- Dalam penyelenggaraan urusan / kegiatan selalu dilaksanakan tepat waktu.
- Sesuai dengan visi dan misi organisasi, mendayagunakan SDA yang berhasilguna dan berdayaguna serta berwawasan lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dengan bertumpu pada kemandirian dan keswadayaan.
- Sesuai dengan Perda 8 Tahun 1978 untuk melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang pengadaan, perawatan dan pengawasan, serta pengamanan fisik (jalan, jembatan dan saluran pengairan) untuk menunjang usaha kesejahteraan masyarakat.
- Dengan dana dan peralatan yang minimal, Dinas PU BM masih mampu mempertahankan kondisi yang ada sehingga arus lalu lintas orang dan barang tetap lancar.
- Setiap tahunnya diadakan pelatihan bagi karyawan untuk meningkatkan pasar.

b. Alasan mengenai Komitmen Rendah

- Kurang terlihat kebijakan dan upaya konkret untuk mengatasi setiap permasalahan pelayanan (keluhan, keterlambatan, tuntutan, dan sebagainya).

## 2. Aspek Kelembagaan Pelayanan

Secara umum dapat ditemukan pandangan bahwa keberadaan instansi pemerintah dan berbagai jenis pelayanan yang diberikan masih dinilai layak dipertahankan, meskipun tidak harus selalu monopolistik. Artinya, peran serta swasta perlu diberdayakan, bukan untuk menggantikan peran instansi pemerintah, melainkan untuk mengurangi beban kerja dan tugas atau fungsinya yang sangat berat.

Secara lebih rinci, persepsi responden tentang aspek-aspek kelembagaan pelayanan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 3.2**  
**Persepsi Responden tentang Aspek Kelembagaan Pelayanan (%)**

NO	PERNYATAAN	INS. PEM.			SWASTA			MASY		
		Y	K	T	Y	K	T	Y	K	T
4	Pelayanan umum perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah	62		38	100		-	50		50
6	Pelayanan umum akan lebih baik/berkualitas /efektif jika diselenggarakan oleh swasta	25	62	13	-	100	-	50	50	-
7	Potensi dan atau peluang swasta untuk menyelenggarakan pelayanan umum sangat besar	38	50	12	-	100	-	50	50	-
8	Setuju bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan swasta	75		25	-		100	100		-
10	Setuju bila penyelenggaraan pelayanan umum dilaksanakan secara bermitra (pemerintah dengan swasta)	88		12	-		100	50		50
12	Perlunya organisasi yang independen untuk menyelenggarakan pelayanan umum (PUT)	75		25	-		100	-		100
13	Pelayanan yang diberikan pemerintah dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan	88		12	100		-	50		50

Sumber : Kuisioner, diolah (1999 – 2000) (Y = Ya ; K = Kurang ; T = Tidak)

Dalam menyiapkan pernyataan tentang perlunya pelayanan umum dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah, sebagian besar responden menyatakan setuju sedang sebagian kecil tidak setuju. Hal ini disertai dengan alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Alasan setuju dilaksanakan sendiri oleh pemerintah :
  - Melihat kondisi saat ini aparat Dinas sudah mencukupi untuk segala pelayanan.
  - Supaya mendapat keterpaduan dalam mencapai tujuan pendidikan.
  - Apabila dilaksanakan oleh swasta akan berorientasi bisnis (keuntungan).
  - Salah satu tugas Dinas PU adalah pembangunan jalan, jembatan dan drainase.
  - Semua sumber daya air harus tetap dikuasai oleh pemerintah demi kepentingan masyarakat.

- Keberadaan Dinas P dan K merupakan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan bersifat sosial (non profit).
  - Dalam rangka menindaklanjuti otonomi daerah (UU Nomor 22 tahun 1999), perlu otonomi dalam penanganan masalah guru dan kebutuhan SD sehingga tidak ada penanganan yang overlapping.
  - Fungsi pelayanan umum adalah kewajiban pemerintah daerah.
- b. Alasan tidak setuju dilaksanakan sendiri oleh pemerintah :
- Karena luasnya setiap pekerjaan, maka sebagian besar tugas perlu dikerjakan pihak kedua.
  - Masalah kesehatan bukan semata tanggungjawab Dinas Kesehatan tetapi juga instansi yang lain secara komprehensif.
  - Instansi pemberi pelayanan (pengelola) terlihat kewalahan dengan tugas-tugasnya.

Diantara responden yang menjawab bahwa pelayanan umum tidak selamanya harus dikerjakan sendiri oleh instansi pemerintah, mereka memberikan alternatif dengan moda tertentu beserta alasannya sebagai berikut :

- **Moda Kemitraan**, alasannya bahwa pelayanan tertentu tidak / bukan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya, namun membutuhkan peran aktif dari berbagai pihak. Dengan demikian, pola penyelenggaraan pelayanan perlu dilakukan secara kemitraan antara swasta dengan pemerintah.
- **Moda Kontrak Kerja**, alasannya dapat dilaksanakan dengan pihak kontraktor untuk pekerjaan fisik dan konsultan untuk perencanaan dan pengawasan.

Berkaitan dengan pertanyaan diatas, responden mempersepsikan bahwa jika pelayanan tersebut diserahkan kepada swasta, maka terdapat dua kemungkinan, yakni bahwa kondisinya dapat semakin meningkat, tetap, atau justru semakin menurun. Alasan-alasan yang dikemukakan antara lain adalah sebagai berikut :

a. Alasan semakin baik

- Iklim kompetisi pada dunia swasta pada umumnya lebih ketat di banding pada kalangan pemerintahan.
- Dengan kontrak kerja pihak swasta akan berusaha untuk meningkatkan profesionalisme dalam bidang tugasnya.

b. Alasan tetap

- Dengan PD Pasar yang ada saat ini telah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Kegiatan / pelayanan yang dilaksanakan tidak mengambil keuntungan material dan bersifat sosial.
- Belum dapat dipastikan apakah dunia swasta memahami permasalahan dan kebijakan yang ada.
- Yang penting manusia / pelaksananya memiliki dedikasi tinggi.
- Investasi., operasi dan pemeliharaan (O dan P) memerlukan jumlah besar dan SDM yang berkualitas.
- Minat swasta untuk menekuni bidang pelayanan kebersihan belum terlihat (perlu waktu untuk mensosialisasikannya).

c. Alasan semakin buruk

- Penanganan permasalahan universal, luas dan tidak terpaku pada permasalahan, baik yang bersifat pribadi maupun kedinasan, yang memerlukan instrumen kebijakan (peraturan perundungan) yang ditetapkan pemerintah.
- Tidak efektif karena pekerjaan pemeliharaan jalan dan drainase waktu kerusakannya tidak dapat diprediksi secara pasti dan kebanyakan pekerjaannya dibutuhkan sewaktu-waktu (rutin).

Mengingat bahwa swasta memiliki peluang untuk menyelenggarakan sebagian fungsi pelayanan umum, maka yang perlu dipersiapkan adalah memperkuat kapasitas pihak swasta yang bersangkutan. Dalam hal ini, para responden mempersepsi kapasitas swasta bervariasi, dari yang menjawab sangat besar, biasa-biasa serta kurang mampu. Alasan-alasan yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

a. Alasan potensi swasta sangat besar :

- Pada saat ini rekanan (kontraktor / konsultan) yang berkualifikasi untuk jalan dan jembatan kelas A, B, C1 dan C2 sudah banyak dan profesional.
- Bagaimanapun pada akhirnya pengelolaan jaringan irigasi tersier akan diserahkan kepada perkumpulan petani pemakai air (P3A) yang telah berbadan hukum.
- Kesehatan merupakan salah satu sisi peluang bisnis yang sangat potensial, jadi pihak swasta sangat antusias.

b. Alasan potensi swasta biasa-bisa (sedang) :

- Swasta dalam setiap kegiatan berorientasi profit dan sepanjang menguntungkan, minatnya tinggi.

- Pelayanan kebersihan faktor sosialnya lebih besar dari pada faktor ekonomis (profit).
- Pada umumnya pelayanan yang sudah ada terbatas pada pelayanan aparatur.
- Jenis pelayanan tertentu telah terakomodasi oleh Perusahaan Daerah.

Selanjutnya, menanggapi pernyataan tentang kemungkinan diterapkannya kebijakan untuk menyerahkan sebagian jenis pelayanan kepada pihak swasta (swastanisasi), kalangan masyarakat setuju sepenuhnya, sedangkan kalangan pemerintah menyatakan setuju sebanyak 75 % dan tidak setuju sebesar 25 %. Yang mengherankan justru pendapat dari pihak swasta yang sepenuhnya (100 %) menyatakan tidak setuju. Masing-masing pendapat ini disertai dengan alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Alasan setuju
  - Mewujudkan / meningkatkan partisipasi masyarakat.
  - Agar pendidikan tidak hanya merupakan tugas pemerintah, tetapi melibatkan swasta.
  - Tidak semua jenis pelayanan aparat dapat dilaksanakan oleh instansi pemerintah sendiri.
  - Syaratnya pelaksanaan jenis pelayanan (perawatan jalan dll) yang sudah dapat diprediksi kerusakannya dan dapat diserahkan kepada swasta.
  - Khususnya jaringan irigasi di tingkat usaha tani dengan pemberdayaan P3A.
  - Peralatan dan SDM aparat pemerintah tidak mencukupi untuk menangani seluruh panjang ruas jalan negara dan propinsi.
  - Masih terbukanya peluang untuk mengerjakan tahapan-tahapan pelayanan kebersihan, misalnya pengelolaan kebersihan komplek perumahan, penagihan, dan sebagainya.
- b. Alasan tidak setuju
  - Pada prinsipnya pelayanan menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga harus dikelola pemerintah.
  - Dalam penanganan bidang pendidikan (SD) tidak efektif oleh swasta, juga tidak menganut asas rugi laba, melainkan asas manfaat dan kemanusiaan.
  - Makin menambah jalur birokrasi.

Sikap yang setuju terhadap pengalihan sebagian fungsi pelayanan publik kepada swasta ini membawa implikasi perlunya secara limitatif diidentifikasi jenis-jenis pelayanan tertentu yang prospektif untuk 'diswastanisasi'. Dalam kaitan ini, responden memberikan alternatif jenis pelayanan tersebut sebagai berikut :

- Pelayanan pengumpulan sampah dari sumber ke TPS
- Penagihan iuran kontribusi sampah.
- Pembangunan konstruksi jalan, jembatan dan drainase.
- Pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase secara berkala / periodik.

- Perencanaan dan pengawasan pekerjaan jalan, jembatan dan drainase.
- Penyediaan material hotmix dan crash rock
- Pengelolaan jaringan irigasi di tingkat tersier.
- Pengutipan iuran pelayanan irigasi (PAIR).
- Pembuatan baru / rehab sarana / prasarana pengairan.
- Operasi dan pemeliharaan (O dan P) pengairan.
- Penyelenggaraan seminar dan pelatihan.
- Penyelenggaraan pendidikan dasar (SD Swasta) serta kursus-kursus.
- Penyelenggaraan rumah sakit.
- Pembangunan pasar modern.

Sementara itu, atas pertanyaan tentang kebijakan kemitraan antara pemerintah dengan swasta dalam penyelenggaraan pelayanan, responden dari kalangan pemerintah menyatakan setuju sebanyak 88 %, sedang kalangan masyarakat berpendapat secara moderat (50 % setuju dan 50 % tidak setuju). Dari kalangan swasta – lagi-lagi – menunjukkan fenomena unik, karena memberikan pernyataan ‘tidak setuju’ secara mutlak (100 %). Alasan yang dikemukakan atas jawaban tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Alasan setuju
  - Peningkatan sinergi dibidang pelayanan
  - Jenis pelayanan umum yang dimitrakan tidak hanya berorientasi pada aspek profit semata, namun juga aspek kesejahteraan sosial.
  - Pelayanan yang dimitrakan akan menimbulkan keuntungan pada kedua belah pihak.
  - Keterbatasan peralatan (AMP) dan personil, serta lokasi pekerjaan yang terbatas dan tersebar.
  - Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
  - Pelayanan pada dasarnya tanggung jawab bersama, bukan hanya kewajiban pemerintah daerah saja.
  - Agar beban pemerintah dalam investasi sarana dan prasarana (pengairan) berkurang.
- b. Alasan tidak setuju.
  - Dalam pelayanan bidang pendidikan, pihak swasta diharapkan hanya berprestasi, tetapi bukan melalui kemitraan.
  - Jenis pelayanan yang sudah ada hanya tertuju untuk kepentingan aparat.
  - Menghindari KKN.

Sebagaimana halnya pada sikap yang meyutujui langkah swastanisasi (pertanyaan no. 8), maka sikap yang setuju terhadap kebijakan kemitraan ini juga membawa implikasi perlunya secara limitatif diidentifikasi jenis-jenis pelayanan tertentu yang prospektif untuk ‘dimitrakan’. Dalam kaitan ini, responden memberikan alternatif jenis pelayanan tersebut sama seperti jawaban nomor 9.

Pertanyaan yang berkaitan dengan aspek kelembagaan lainnya adalah tentang perlunya organisasi yang independen (semacam UPT) yang terpisah dari instansi asalnya untuk melaksanakan pelayanan tertentu. Atas pertanyaan ini, kalangan swasta dan masyarakat menyatakan ketidaksetujuannya. Sedangkan dari kalangan pemerintah menyatakan setuju sebanyak 75 % dan tidak setuju sebanyak 25 %, disertai alasan masing-masing sebagai berikut :

- a. Alasan setuju / memerlukan
  - Untuk hal-hal tertentu, yakni yang secara operasional langsung berhubungan dengan masyarakat.
  - Agar organisasi atau pelayanan dapat lebih mandiri.
  - Untuk melaksanakan pekerjaan di lapangan.
  - Sebagai jembatan penghubung antara kabupaten untuk SDA yang melintasi beberapa kabupaten pada satuan wilayah sungai (SWS).
- b. Alasan tidak setuju / tidak memerlukan
  - Menambah beban anggaran serta memperpanjang prosedur pelayanan.
  - Penangan masyarakat guru dan perkembangan SD dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
  - Pelayanan tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada pimpinan / instansi atasan.

### 3. Aspek Ekonomis Pelayanan

Dilihat dari motifnya, pelayanan yang diberikan instansi pemerintah dipersepsi memiliki sifat sosial (non profit) maupun komersial (profit). Meskipun demikian, fungsi non profit dipandang lebih dominan dari pada fungsi profitnya. Dalam kaitan ini, para responden juga memberikan persepsi bahwa secara umum sumber daya yang dimiliki instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan sangat terbatas, meskipun bukan berarti tidak mendukung sama sekali. Hal ini diakui sendiri oleh kalangan pemberi layanan yang memberikan jawaban sangat terbatas sebanyak 88 %, sedang yang menjawab memadai hanya 12 %.

Secara lebih rinci, persepsi responden tentang aspek-aspek ekonomis pelayanan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.3  
Persepsi Responden tentang Aspek Ekonomis Pelayanan (%)

NO	PERNYATAAN	INS. PEM.		SWASTA		MASY	
		Y	T	Y	T	Y	T
15	Sumber daya pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan sangat terbatas	88	12	100	-	50	50

Sumber : Kuesioner, diolah (1999 – 2000) (Y = Ya ; K = Kurang ; T = Tidak)

#### 4. Aspek Pembiayaan Pelayanan

Dalam aspek pembiayaan pelayanan ini, jawaban responden relatif merata pada semua opsi / pilihan jawaban. Hal ini nampak dari distribusi jawaban sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.4  
Persepsi Responden tentang Aspek Pembiayaan Pelayanan (%)

NO	PERNYATAAN	INS. PEM.			SWASTA			MASY		
		Y	K	T	Y	K	T	Y	K	T
16	Pelayanan umum yang diberikan pemerintah perlu dikenakan biaya / tarif	50		50	50		50	50		50
19	Setuju bila instansi pemerintah yang memberikan pelayanan harus memiliki kontribusi kepada pemasukan daerah (PAD)	75		25	50		50	50		50
20	Tarif / biaya pelayanan yang dikenakan / dibayar selama ini terlalu mahal	-	50	50	-	100	-	-	100	-
21	Masyarakat tidak berkeberatan dengan besarnya tarif jika pelayanan berkualitas	88		12	100		-	50		50

Sumber : Kuesioner, diolah (1999 – 2000) (Y = Ya ; K = Kurang ; T = Tidak)

Terhadap pertanyaan tentang perlu atau tidaknya pengenaan biaya / tarif terhadap setiap jenis pelayanan yang diberikan, responden dari ketiga segmen memberikan jawaban seimbang, yakni 50 % setuju dan 50 % tidak setuju. Hal ini didukung dengan argumentasi sebagai berikut :

- a. Alasan setuju pengenaan tarif / biaya
  - Untuk membiayai operasi dan pemeliharaan serta rehabilitasi sarana / prasarana umum (pengairan, bangunan pasar, dan sebagainya).
  - Tidak membiasakan masyarakat berharap cuma-cuma terhadap pelayanan pemerintah.
- b. Alasan tidak setuju pengenaan tarif / biaya
  - Pelayanan bersifat sosial.
  - Pelayanan di bidang pendidikan telah dibiayai dari anggaran negara / daerah.

Responden yang menjawab perlunya pengenaan tarif terhadap setiap jenis pelayanan, memberikan beberapa kriteria yang perlu dijadikan sebagai pertimbangan dalam penetapan besarnya tarif sebagai berikut :

- Berdasarkan penetapan / surat keputusan Walikota.
- Jumlah biaya yang dibutuhkan untuk pengadaan alat / bahan.
- Survei lapangan dan analisa harga satuan yang ditetapkan pemerintah daerah.
- Berdasarkan pertimbangan dan keputusan DPRD.
- Berdasarkan angka kebutuhan nyata operasi dan pemeliharaan.

Berkaitan dengan pengenaan tarif terhadap setiap jenis pelayanan tersebut, responden menghendaki bahwa instansi pemberi layanan memiliki kontribusi kepada pemasukan daerah (PAD) yang berasal dari tarif yang dikenakan atas jasa pelayanan yang diberikan instansi tersebut. Hal ini didukung sebanyak 75 % responden dari kalangan pemerintah, dan hanya 25 % yang tidak setuju dengan keharusan berkontribusi terhadap PAD ini. Sedangkan dari kalangan swasta dan masyarakat, jawabannya tersebar secara merata antara setuju (50 %) dan tidak setuju (50 %). Alasan atau arumentasi dari masing-masing pendapat itu dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Alasan setuju

- Setiap pelayanan yang menghasilkan dana harus berkontribusi kepada PAD.
- Agar ada perimbangan antara instansi yang dapat memberikan kontribusi dengan instansi yang tidak dapat memberikan kontribusi.
- Agar daerah dapat menghimpun dana sebagai modal untuk mengembangkan dan membiayai pelayanan agar lebih baik lagi.
- Keuntungan perusahaan daerah setiap tahunnya selalu meningkat.
- Dibutuhkan dana untuk pemeliharaan / perawatan peralatan pelayanan.
- Akan membantu kelangsungan pembangunan daerah secara umum.
- Memenuhi kewajiban sesuai dengan ketentuan Perda yang berlaku.

b. Alasan tidak setuju

- Instansi pemberi layanan bukan perusahaan.
- Akan menjadi beban bagi instansi pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut.

Terhadap pertanyaan tentang jumlah biaya / tarif yang dibayarkan masyarakat untuk memperoleh suatu jenis pelayanan tertentu, seluruh responden dari kalangan swasta (100 %) dan masyarakat (100 %) menjawab sedang (tidak mahal tetapi juga tidak murah). Sedangkan dari kalangan pemerintah memberikan jawaban 50 % sedang, dan 50 % murah.

Dalam kaitan dengan besarnya tarif ini, terdapat kecenderungan bahwa masyarakat tidak keberatan sepanjang diimbangi dengan kualitas pelayanan secara optimal. Hal ini didukung oleh jawaban responden dari kalangan pemerintah sebanyak 88 % mengatakan benar, dan hanya 12 % yang menyatakan salah. Bahkan kalangan swasta meyakini sepenuhnya dengan memberikan jawaban

sebesar 100 %. Adapun alasan mengenai kesediaan masyarakat untuk membayar mahal tarif pelayanan sepanjang berkualitas tinggi adalah sebagai berikut :

a. Alasan betul

- Dengan pelayanan berkualitas akan mendatangkan kepuasan tersendiri bagi konsumen.
- Besarnya kontribusi merupakan keseimbangan antara pelayanan yang diberikan dengan kewajiban yang dibayarkan.
- Akan mengurangi kemungkinan biaya siluman yang jauh lebih besar dari biaya yang wajar.
- Perlu disesuaikan dengan tarif yang seimbang dengan biaya pemberian pelayanan.
- Masyarakat cenderung mentaati ketentuan.

b. Alasan salah

- Besarnya biaya untuk pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase sudah ada standarnya berdasarkan harga satuan yang ditetapkan pemerintah daerah.
- Tidak semua masyarakat memiliki kemampuan ekonomi yang baik, sehingga masih membutuhkan subsidi.
- Merupakan kewajiban aparat memberikan pelayanan terbaik.

## 5. Aspek Produk Pelayanan

Kualitas produk pelayanan yang diberikan instansi pemerintah dipersepsi oleh seluruh responden secara merata, dimana 50 % menjawab sudah berkualitas dan 50 % menjawab belum berkualitas. Jasa-jasa pelayanan yang diberikan secara umum juga dipersepsi telah cukup mampu memenuhi permintaan dan aspirasi masyarakat sebagai pengguna / konsumen. Hal ini dapat disimak dari rekapitulasi jawaban pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.5  
Persepsi Responden tentang Aspek Produk Pelayanan (%)

NO	PERNYATAAN	INS. PEM.		SWASTA		MASY	
		Y	T	Y	T	Y	T
23	Pelayanan instansi pemerintah selama ini sudah berkualitas	50	50	50	50	50	50
25	Pelayanan instansi pemerintah selama ini sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat	100	-	50	50	50	50

Sumber : Kuesioner, diolah (1999 – 2000)

(Y = Ya ; T = Tidak)

Jawaban yang tertera pada tabel diatas mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan masih perlu ditingkatkan lagi. Untuk itu, sangat diperlukan adanya kriteria / tolok ukur yang dapat dijadikan pedoman untuk mengukur tinggi

rendahnya kualitas pelayanan. Dalam hal ini, responden memberikan beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan sebagai berikut :

- Pengaturan / pembagian air irigasi berjalan dengan baik.
- Pipa air berjalan dengan baik.
- Hasil produksi petani meningkat.
- Sumber daya yang berkualitas (waktu, biaya, prosedur).
- Berkurangnya keluhan masyarakat.
- Bertambahnya peminat.
- Penyediaan jasa pelayanan semakin meningkat.
- Kenyamanan dan kelancaran arus lalu lintas jalan.
- Jumlah sampah yang berhasil dikelola per satuan waktu.

Terhadap kualitas pelayanan sendiri, para responden memiliki alasan tentang pendapatnya sebagai berikut :

- a. Alasan sudah berkualitas
  - Secara umum seluruh ruas jalan masih dapat menampung arus lalu lintas (orang / barang) secara lancar.
  - Berkurangnya keluhan / keberatan pedagang, dan sarana yang disediakan sudah semakin lengkap dan baik.
  - Setiap urusan dapat diterima hasilnya oleh masyarakat.
- b. Alasan belum berkualitas
  - Belum mampu menjangkau seluruh wilayah kota karena keterbatasan sarana / prasarana yang dimiliki.
  - Masih adanya keluhan dari masyarakat, baik dari segi efisiensi maupun besarnya biaya.
  - Nilai jasa yang diberikan belum mencukupi bagi pemberi layanan (gaji dan tunjangan perlu ditingkatkan).
  - Dari segi waktu masih sering terjadi keterlambatan / ketidak tepatan pelayanan.
  - Dana operasi pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase masih sangat minim dan SDM masih kurang profesional.

Dalam kaitan dengan kualitas pelayanan tersebut, responden memberikan saran tentang upaya yang perlu dilakukan untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, efektif dan efisien, sebagai berikut :

- Meningkatkan aktivitas kerja secara optimal (efektif dan efisien).
- Memberikan pendelegasian wewenang sebagian tugas atasannya kepada bawahan.
- Penyediaan dana secara memadai.
- Kesejahteraan (gaji) pelaksana disesuaikan dengan kebutuhan.
- Peningkatan ilmu dan akhlak petugas pelayanan.

- Prosedur yang ringkas dengan jangka waktu penyelesaian yang dipercepat.
- Petugas pelaksana harus pro aktif, tidak menunggu.
- Membuat program kegiatan sesuai skala prioritas.
- Melaksanakan monitoring atau pengendalian mutu.
- Melaksanakan evaluasi dan tindakan turun tangan bila diperlukan.
- Peningkatan partisipasi masyarakat.

Adapun mengenai kesesuaian antara pelayanan dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, alasan-alasan yang muncul dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Alasan sesuai
  - Telah mempunyai jadual dan rute pelayanan yang jelas.
  - Pada umumnya apa yang dibutuhkan masyarakat terlayani oleh pemerintah.
  - Pelaksanaan tugas mengacu kepada kepentingan masyarakat.
  - Pelayanan terhadap petani pemakai air (P3A) ditentukan berdasarkan musyawarah.
- b. Asalan tidak sesuai
  - Jenis pelayanan yang ada tidak berdasarkan permintaan tetapi berdasarkan ketentuan peraturan perundangan.
  - Penanganan kasus sering bersifat *top down*.

## 6. Aspek Prosedur / Mekanisme Pelayanan

Secara umum, responden memberikan persepsi yang cukup positif terhadap aspek prosedur / mekanisme pelayanan. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 3.6**  
**Persepsi Responden tentang Aspek Prosedur / Mekanisme Pelayanan (%)**

<b>NO</b>	<b>PERNYATAAN</b>	<b>INS. PEM.</b>		<b>SWASTA</b>		<b>MASY</b>	
		<b>Y</b>	<b>T</b>	<b>Y</b>	<b>T</b>	<b>Y</b>	<b>T</b>
26	Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan yang berlaku ditentukan sendiri oleh instansi yang bersangkutan	25	75	100	-	50	50
27	Persyaratan pelayanan yang berlaku selama ini mudah dipahami / dipenuhi	88	12	100	-	50	50
28	Prosedur pelayanan yang berlaku selama ini mudah dipahami / tidak berbelit-belit	100	-	100	-	50	50
29	Prosedur pelayanan yang berlaku selama ini perlu disederhanakan	50	50	50	50	50	50
30	Tempat penyelenggaraan pelayanan perlu dipisah dari instansi induknya	62	38	50	50	50	50

Sumber : Kuesioner, diolah (1999 – 2000)

(Y = Ya ; T = Tidak)

Terhadap pertanyaan tentang prosedur pelayanan yang berlaku, responden dari kalangan pemerintah dan swasta secara maksimal (100 %) mengatakan mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Sedangkan jawaban dari responden masyarakat terbagi seimbang antara yang menyatakan mudah dan tidak mudah dipahami. Alasan dari setiap jawaban responden ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Alasan mudah dipahami

- Proses pelayanan tetap berdasarkan hukum yang berlaku.
- Masyarakat sudah mengerti dan tidak menemui kesulitan.
- Prosedur dan mekanisme dipajang didepan instansi pemberi layanan.
- Prosedur pelayanan dibagi berdasarkan pembagian wilayah operasional dan sasaran obyek yang dilayani (komersil, rumah tangga, industri, dll).

b. Alasan tidak mudah dipahami

- Prosedur dan mekanisme sering tidak sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dan diumumkan.
- Tugas dan fungsi antar unit masih ada yang overlapping.

Berkaitan dengan prosedur / mekanisme pelayanan tersebut, sebagian responden menyatakan perlunya penyederhanaan prosedur, dan sebagian lain menyatakan tidak perlu disederhanakan. Hal ini khususnya yang berkaitan dengan bagian-bagian atau tahap-tahap pelayanan sebagai berikut :

- Hal-hal yang sifatnya tumpang tindih dengan instansi terkait lainnya

- Memotong jalur-jalur yang tidak perlu berdasarkan analisis yang dilakukan.
- Kenaikan pangkat guru dan penjaga SD dikembalikan menjadi kenaikan pangkat otomatis, tidak dengan sistem kredit.
- Penanganan masalah peningkatan pendidikan SD dilaksanakan oleh satu instansi untuk menghindari terjadinya overlapping tugas.

Akhirnya, terhadap pertanyaan perlu atau tidaknya tempat penyelenggaraan pelayanan dipisah dari instansi induknya, responden kalangan pemerintah cenderung menyatakan setuju (62 %) dan sisanya tidak setuju. Sedangkan dari kalangan swasta dan masyarakat, jawabannya tersebar merata antara setuju dan tidak setuju. Hal ini didukung dengan alasan masing-masing sebagai berikut :

- a. Alasan perlunya pemisahan tempat
  - Agar penyelenggaraan pemeliharaan jalan, jembatan dan drainase dapat terlaksana dengan baik dan dapat dipantau secara harian.
  - Agar tidak mengganggu kegiatan rutin.
  - Agar penyelenggaraan pelayanan dapat lebih mandiri dalam mengembangkan mutu pelayanan.
  - Sesuai dengan semangat UU Nomor 22 tahun 1999 untuk mewujudkan kemandirian lembaga daerah.
  - Mempermudah dan mempercepat jangkauan pelayanan.
- b. Alasan tidak perlunya pemisahan tempat
  - Untuk memudahkan pengawasan oleh instansi induknya.
  - Memperkecil birokrasi pelayanan (memperpendek prosedur).
  - Lokasi pelayanan perlu dekat dengan obyek yang harus dilayani.

## BAB IV

### KEMITRAAN YANG TELAH DILAKUKAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PELAYANAN

#### A. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Sumatera Utara

##### 1. Pelayanan PD Kebersihan

PD Kebersihan Kodya Medan memiliki tugas pokok dan fungsi pelayanan dalam bidang kebersihan. Untuk menjalankan fungsi tersebut, PD Kebersihan menyelenggarakan tiga kegiatan utama, yaitu : 1) pengumpulan sampah dari sumber ke tempat pembuangan sementara (TPS) ; 2) pengangkutan sampah dari TPS ke tempat pembuangan akhir (TPA) ; serta 3) pemusnahan sampah di TPA. Ketiga macam kegiatan ini dapat dijabarkan lagi kedalam kegiatan pelayanan yang lebih rinci, misalnya : penyapuan jalan, pengumpulan sampah, pengangkutan sampah, pemusnahan sampah, pemanfaatan sampah (kompos dan daur ulang), penyedotan tinja / septic tank, dan sebagainya. Keseluruhan fungsi pelayanan tersebut dilakukan untuk sembilan macam kategori, yaitu pemukiman / rumah tangga, pertokoan, perkantoran, plaza, hotel, rumah sakit, jalan umum, pasar, dan pabrik / industri.

Jangkauan pelayanan yang diemban oleh PD Kebersihan cukup berat, yakni terdiri dari 21 kecamatan dan 151 kelurahan, dengan total penduduk 2.006.700 jiwa. Jangkauan yang luas inilah yang antara lain menjadi salah satu faktor penyebab belum optimalnya kinerja PD Kebersihan, disamping faktor sumber daya yang kurang menunjang. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 4.1**  
Rata-rata Banyaknya Sampah dan Truk Sampah di Kodya Medan 1997-1998

Kecamatan	1997		1998	
	Prod. Sampah per Hari (ton)	Truk (Unit)	Prod. Sampah per Hari (ton)	Truk (Unit)
1. Medan Kota	68.08		50.88	
2. Medan Area	75.68	34	64.09	27
3. Medan Johor	51.92		43.97	
4. Medan Amplas	64.24		54.41	
5. Medan Timur	70.06		59.33	
6. Medan Perjuangan	68.09	25	57.67	25
7. Medan Denai	71.93		60.92	
8. Medan Tembung	79.30		67.16	
9. Medan Barat	58.74		49.75	
10. Medan Petisah	53.89	30	45.64	32
11. Medan Sunggal	60.40		51.15	
12. Medan Halvetia	74.60		63.18	
13. Medan Baru	33.48		28.35	
14. Medan Polonia	35.00		29.64	
15. Medan Maimun	33.63	20	28.48	
16. Medan Tuntungan	36.67		31.05	
17. Medan Selayang	44.34		37.55	
18. Medan Belawan	54.31		46.00	
19. Medan Labuhan	43.68	13	36.99	17
20. Medan Marelan	44.71		37.87	
21. Medan Deli	70.23		59.48	
<b>Jumlah</b>	<b>1.192.98</b>	<b>122</b>	<b>1.003.56</b>	<b>122</b>

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Pada tahun 1999-2000, volume sampah perhari diperkirakan jauh lebih banyak dibanding tahun-tahun sebelumnya, sehingga kinerja PD Kebersihan semakin mendapat tantangan berat. Ini terlihat bahwa dilihat dari kemampuannya mengelola persampahan di wilayah kotamadya, PD Kebersihan baru berhasil melakukan pengangkutan sampah dengan volume sebesar  $2.113 \text{ m}^3$  per hari. Padahal, volume sampah terproduksi per harinya mencapai  $4.014 \text{ m}^3$ . Ini berarti, setiap harinya terjadi penumpukan sampah sebesar  $1.901 \text{ m}^3$ . Dengan kata lain, kinerja PD Kebersihan Kodya Medan baru mencapai angka prosentase sebesar 52,6 %.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh PD Kebersihan dan sekaligus merupakan faktor kontra produktif yang berdampak pada rendahnya kinerja,

adalah permasalahan internal maupun eksternal. Permasalahan internal yang dihadapi antara lain adalah : 1) masih kurangnya profesionalisme sumber daya manusia ; 2) keterbatasan kemampuan sarana dan prasarana pelayanan kebersihan / persampahan ; serta 3) kemampuan keuangan yang terbatas. Sedangkan permasalahan eksternal yang dihadapi antara lain adalah : 1) masih ada sebagian masyarakat yang belum mengerti arti kebersihan sehingga sering membuang sampah di sembarang tempat dan waktu ; serta 2) anggapan umum dalam masyarakat bahwa kebersihan merupakan tugas dan tanggungjawab pemerintah semata.

Mengingat luasnya jangkauan pelayanan serta masih banyaknya permasalahan yang dihadapi, maka penyelenggaraan pelayanan kebersihan tidak akan efektif jika dilaksanakan sepenuhnya oleh Dinas / PD. Dengan kata lain, perlu dilakukan kerjasama dalam bentuk kemitraan dengan pihak swasta untuk ikut serta memikul sebagian tugas atau fungsi PD Kebersihan. Kebijakan untuk melakukan kemitraan dalam pelayanan kebersihan di Kotamadya Medan juga telah dilaksanakan cukup lama dengan menggandeng pihak-pihak swasta. Kerjasama dalam bentuk kemitraan ini meliputi kerjasama dalam bidang-bidang pengelolaan kebersihan, pengutipan kontribusi sampah, pengelolaan daur ulang untuk bahan baku pupuk kompos di TPA, pembuangan lumpur tinja, dan sebagainya.

Dari berbagai kerjasama tersebut, yang paling banyak dilakukan adalah kerjasama dalam pengelolaan kebersihan dan pengutipan kontribusi sampah. Hal ini disebabkan banyaknya kategori yang harus dilayani, yang berjumlah 9 kategori sebagaimana dijelaskan diatas.

Adanya kerjasama tersebut akan membawa konsekuensi pembagian tugas serta distribusi kewenangan dan kewajiban bagi pihak-pihak yang terkait. Hal ini didasari oleh pertimbangan memenuhi kepentingan kedua belah pihak secara adil, sekaligus dapat menyelesaikan tugas pokoknya secara optimal. Sebagai contoh, dalam kerjasama pengelolaan kebersihan dan pengutipan kontribusi sampah, terdapat klausul / kesepakatan antar pihak sebagai berikut :

Tabel 4.2

Pembagian Tugas / Wewenang / Kewajiban antara Pihak I dan Pihak II dalam Kerjasama Pengelolaan Kebersihan dan Pengutipan Kontribusi Sampah

<b>TUGAS / WEWENANG / KEWAJIBAN</b>	
<b>PIHAK PERTAMA (PD)</b>	<b>PIHAK KEDUA (SWASTA)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberikan wewenang untuk melaksanakan pengelolaan kebersihan dan pengutipan kontribusi sampah</li> <li>2. Membayar biaya operasional</li> <li>3. Mengangkut seluruh sampah yang telah terkumpul dalam bak kontainer (TPS) ke TPA.</li> <li>4. Pengawasan kualitas kebersihan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melaksanakan pengelolaan kebersihan</li> <li>2. Melakukan pengutipan uang kontribusi sampah di lokasi kerjasama</li> <li>3. Melakukan pengumpulan sampah, baik sampah sapuan maupun sampah dari rumah ke rumah</li> <li>4. Membersihkan / mengumpulkan debu-debu dan pasir yang terdapat di pulau-pulau jalan</li> <li>5. Meratakan gundukan tanah yang ada di jalan-jalan</li> <li>6. Membersihkan sampah dalam parit</li> <li>7. Membersihkan lobang-lobang saluran air dari jalan ke parit</li> <li>8. Mengangkut sampah dari lokasi yang diperjanjikan atau dimasukkan dalam bak kontainer (TPS)</li> <li>9. Penyediaan unit perlengkapan / peralatan pengangkutan dan personil</li> <li>10. Menyetorkan hasil pengutipan kontribusi sampah</li> <li>11. Menyerahkan jaminan dalam bentuk uang</li> </ol>

Sumber : Dokumen kontrak / surat perjanjian kerjasama, PD Kebersihan BESTARI

Berdasarkan pembagian tugas / wewenang / kewajiban antara pemberi kerja dengan penerima pekerjaan tersebut, secara tersirat dapat ditemukan bahwa peran mitra kerja (pihak swasta) lebih kepada rangkaian kegiatan pengumpulan hingga TPS, sedangkan peran pemerintah (PD Kebersihan) adalah penanganan pasca pengumpulan. Dengan kata lain, prospek kebijakan kemitraan di lingkungan PD Kebersihan lebih besar pada tahap-tahap awal penanganan persampahan. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan untuk berperan serta dalam penanganan pasca pengumpulan sampah, misalnya kegiatan daur ulang, pemusnahan, dan sebagainya.

Selain memuat ketentuan tentang hak / kewajiban / kewenangan / kewajiban masing-masing pihak, surat perjanjian kerjasama (SPK) tersebut juga memuat ketentuan tentang wilayah operasi, pembayaran upah kerja / biaya operasional, jaminan kerjasama, perbedaan pendapat / sanksi-sanksi, jangka waktu, dan sebagainya.

Mengingat jangkauan pelayanan yang luas, peningkatan jumlah penduduk dan aktivitasnya, serta peningkatan potensi volume sampah, maka prospek penggalangan kerjasama dengan pihak swasta pada waktu-waktu selanjutnya, sangat terbuka lebar. Prospek kerjasama ini tidak hanya berkembang dalam jumlah pihak swasta yang terlibat dalam suatu kegiatan, namun juga jenis-jenis kegiatan yang dikerjasamakan / dimitrasikan. Hal ini didukung pula oleh potensi pasar (konsumen pengguna jasa pelayanan persampahan) yang makin meningkat, sehingga prospek pemasukan iuran / kontribusinya juga semakin besar. dan inilah salah satu sisi yang menarik bagi kalangan swasta untuk ikut serta dalam program kemitraan tersebut.

Berdasarkan perhitungan yang dilakukan PD Kebersihan Kodya Medan terhadap target penerimaan kontribusi sampah, dapat dilihat bahwa potensi pasar cukup besar. Hal ini dapat ditunjukkan oleh peningkatan pendapatan operasi dan non operasi yang cukup baik dari tahun ke tahun (khususnya dari tahun 1997 ke 1998), meskipun neraca laba / rugi masih menunjukkan kerugian / defisit yang cukup besar seperti nampak pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.3  
Laporan Rugi Laba PD Kebersihan Kodya Medan Tahun 1998 - 1997

NO	URAIAN	1998	1997
I	Pendapatan Operasi 1. Jasa pelayanan sampah 2. Jasa pelayanan kebersihan J u m l a h	6.139.149.708 1.039.277.396 <b>7.178.427.104</b>	5.698.601.085 1.263.198.693 <b>6.961.799.778</b>
II	Biaya Operasi 1. Gaji dan upah karyawan 2. Biaya administrasi 3. Biaya umum 4. Biaya bahan 5. Biaya pemeliharaan / perawatan 6. Penyusutan aktiva tetap 7. Biaya amortisasi (konsultan) 8. Overhead MUDP II 9. Lain-lain J u m l a h	4.695.222.041 210.122.714 205.237.044 1.770.783.929 638.257.272 1.410.312.004 69.087.157 0 204 <b>8.999.022.365</b>	4.760.621.349 111.547.914 218.762.532 1.278.782.861 335.069.674 1.613.461.861 69.087.157 314.541 191.000 <b>8.387.838.889</b>
III	Laba / rugi operasi	1.820.595.261	1.426.039.111
IV	Pendapatan dan biaya non operasi 1. Pendapatan 2. Biaya	17.930.541 1.729.358.695	24.549.122 1.098.226.092
V	Laba / rugi non operasi	1.711.428.153	1.073.676.970
VI	Laba / rugi tahun berjalan	3.532.023.414	2.499.716.081

Sumber : PD. Kebersihan BESTARI Kotamadya Medan, 1999

Selanjutnya, berdasarkan argumentasi atau alasan-alasan yang dikemukakan oleh para responden mengenai kebutuhan terhadap jenis-jenis pelayanan kebersihan, dapat disimpulkan bahwa pelayanan PD Kebersihan secara signifikan masih dibutuhkan oleh masyarakat. Hanya saja, dengan tingkat kepuasan yang belum optimal ditambah dengan tingkat kinerja yang relatif masih

rendah, maka moda penyelenggaraan pelayanan persampahan perlu menerapkan pola kemitraan dengan swasta. Dalam hal ini, kebijakan kemitraan yang telah dilaksanakan selama ini perlu dikembangkan baik secara kuantitas (jumlah mitra yang terlibat) serta kualitas (variasi jenis-jenis pekerjaan yang dimitrakan).

Pola swastanisasi pelayanan persampahan agaknya belum menjadi pilihan yang terbaik, mengingat minat dan potensi swasta yang bergerak dibidang pengelolaan kebersihan kota masih relatif rendah. Disamping itu, meskipun pendapatan dari kontribusi persampahan menunjukkan peningkatan yang berarti dari tahun ke tahun, namun belum cukup proporsional untuk menutup biaya operasional yang sangat tinggi. Atas dasar pemikiran diatas, maka dapat dikatakan bahwa prospek penyelenggaraan pelayanan kebersihan melalui moda kemitraan, sangat besar dan terbuka luas.

## 2. Pelayanan PD Pasar

PD Pasar Kodya Medan menurut Perda Nomor 15 tahun 1992 tentang Pembentukan PD Pasar, dan SK Walikotamadya Medan Nomor 539/2367/SK/1996 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja PD Pasar, memiliki tugas pokok mewujudkan dan meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dibidang sarana pasar, disamping meningkatkan PAD. Untuk merealisasikan tugas tersebut, PD Pasar menyelenggarakan fungsi / kegiatan utama yaitu : 1) mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan dibidang pendapatan ; 2) mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan penertiban dan keamanan pasar ; 3) mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan kebersihan dan perawatan pasar. Kegiatan utama ini dijabarkan lebih lanjut lagi kedalam kegiatan pelayanan yang lebih rinci, misalnya :

- a. Menyelenggarakan pengendalian atas pemberian ijin tempat usaha (SIPT dan SPT).
- b. Mengadakan perhitungan iuran pembangunan pasar dan pungutan lainnya.
- c. Melaksanakan pengutipan kontribusi pasar dan pungutan lainnya.
- d. Melaksanakan inventarisasi pedagang di pasar-pasar
- e. Mengajukan harga penjualan tempat usaha
- f. Menyelenggarakan promosi atas pasar-pasar yang akan dan yang telah ada.
- g. Menyusun program serta melaksanakan kegiatan penertiban dan keamanan pasar, baik siang maupun malam.

Jangkauan pelayanan yang diemban oleh PD Pasar cukup berat, yakni terdiri dari 35 pasar 7575 kios, 7164 stand, 1751 meja, dan 63 toko, dengan perincian sebagai berikut :

**Tabel 4.4**  
**Jangkauan Pelayanan PD Pasar Kodya Medan Berdasarkan Jumlah Pasar, Kios (K), Stand (S), Meja (M), dan Toko (T)**

NO	NAMA PASAR	K	S	M	T	JML
<b>CABANG I</b>						
1	Pusat Pasar	1966	243	246	-	2475
2	Penampungan (Jl. Bulan)	-	386	-	-	386
3	Sambu	211	291	242	-	744
4	Timah / Beruang Gajah	208	102	25	-	335
	Jumlah	2405	1022	513	0	8940
<b>CABANG II</b>						
5	Petisah	1229	902	78	-	2209
6	Padang Bulan	168	88	-	21	277
7	Simalingkar / Tembakau / Raya	420	179	59	-	658
8	Sei Sikambing / Jangka	263	325	45	-	633
9	Tanjung Sari	24	185	4	-	213
	Jumlah	2104	1679	186	21	3990
<b>CABANG III</b>						
10	Suka Ramai	359	127	95	-	581
11	Pandu Baru	96	-	-	-	96
12	Sambas	223	261	-	-	504
13	Kemiri	18	198	8	-	214
14	Ikan Larna	78	-	-	-	78
15	Muara Takus	58	119	-	23	200
16	Balak	113	-	-	-	113
17	Kampung Baru	24	36	5	-	65
18	Titi Kuning	25	120	12	-	157
19	Halat	113	290	52	-	455
20	Bakti	224	210	54	-	488
	Jumlah	1326	1361	221	23	2951
<b>CABANG IV</b>						
21	Aksara	502	233	72	-	807
22	Sunggal	-	50	11	-	61
23	Sentosa	41	81	14	-	136
24	Pendidikan	180	334	50	-	564
25	Helvetia	54	374	43	-	471
26	Desa Lalang	104	302	34	-	440
27	Kwala Bekala	60	251	15	-	326
	Jumlah	941	1625	239	-	2605
<b>CABANG V</b>						
28	Golugur	75	178	95	-	348
29	Medan Deli	180	419	240	9	548
30	Kapuas Belawan	116	-	-	-	116
31	Pisang	-	121	-	-	121
32	Titi Papan	76	150	84	10	320
33	Jl. Jawa Belawan	121	178	102	-	401
34	Labuhan	174	240	33	-	447
35	Paus Belawan	57	173	36	-	266
	Jumlah	799	-	-	-	-
	Jumlah Total	7575	7164	1751	63	16553

Dilihat dari luas areal pasar, serta jumlah pedagang yang menempati pasar-pasar tersebut, dapat pula dilihat luasnya jangkauan pelayanan PD Pasar. Hal ini nampak pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.5**  
**Jumlah dan Luas Areal Pasar, serta Jumlah Pedagang di Kodya Medan**

<b>Tahun</b>	<b>Jml. Pasar</b>	<b>Luas Areal (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Jml. Pedagang</b>	
			<b>Pribumi</b>	<b>Non Pribumi</b>
1994	66	164.216	14.844	1.617
1995	66	149.123	14.154	1.617
1996	59	145.713	13.567	2.299
1997	60	150.281	12.227	2.033

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Pelayanan yang diemban oleh PD Pasar tersebut menjadi lebih berat dengan banyaknya pembeli atau pengunjung pasar, yang berjumlah puluhan ribu rupiah setiap harinya. Dengan kata lain, pengunjung pasar merupakan segmen masyarakat yang juga mendapat pelayanan PD Pasar meskipun tidak secara langsung.

Meskipun jangkauan pelayanan cukup luas, namun kinerja PD Pasar dapat dikatakan cukup baik, paling tidak dari aspek keuangan, yang diukur dari tingkat keshatian perusahaan dan indikator-indikator yang telah ditentukan. Namun untuk tahun 1998, kinerja keuangannya merosot cukup banyak dan kondisi perusahaan berada pada status kurang sehat. Tingkat kinerja ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.6**  
**Kinerja Keuangan PD Pasar Kodya Medan Tahun 1997 – 1998**

<b>No</b>	<b>Kriteria</b>	<b>1997</b>			<b>1998</b>		
		<b>Target</b>	<b>Reali.</b>	<b>Nilai</b>	<b>Target</b>	<b>Reali.</b>	<b>Nilai</b>
<b>I Indikator R – L – S</b>							
Rentabilitas	4,57	5	1,09	4,59	1,57	0,34	
Likuiditas	210,04	253,09	1,20	375,20	502,71	1,34	
Solvabilitas	1.204,45	838,74	0,70	1.255,26	167,89	0,13	
<b>II Indikator Tambahan</b>							
Profit Margin	16,37	19,2	1,17	14,23	6,16	0,43	
Rasion Operasi	119,58	114,27	0,96	117,37	99,64	0,85	
Prod. Tenaga Kerja	19.137.069	18.047.766	0,94	21.956.471	18.103.847	0,82	

Sumber : PD. Pasar Kotamadya Medan, 1999

Dari tabel diatas dapat dihitung bahwa pada tahun 1997 nilai bobot kinerja keuangan sebesar 105 %, menunjukkan perusahaan berada pada kondisi sehat. Sedang pada tahun 1998, nilai bobot kinerja keuangan sebesar 52 %, menunjukkan perusahaan berada pada kondisi kurang sehat.

Mengingat luasnya jangkauan pelayanan serta masih rendahnya kinerja yang dicapai, maka penyelenggaraan pelayanan sarana pasar tidak akan efektif jika dilaksanakan sepenuhnya oleh Dinas / PD. Dengan kata lain, perlu dilakukan kerjasama dalam bentuk kemitraan dengan pihak swasta untuk ikut serta memikul sebagian tugas atau fungsi PD Pasar. Kebijakan untuk melakukan kemitraan dalam pelayanan sarana pasar di Kotamadya Medan juga telah dilaksanakan cukup lama dengan mengandeng pihak-pihak swasta. Kerjasama dalam bentuk kemitraan ini meliputi kerjasama dalam bidang-bidang peremajaan / pemugaran pasar, pembangunan kembali, pengelolaan ex pasar, dan sebagainya. Dari berbagai kerjasama tersebut, yang paling banyak dilakukan adalah kerjasama dalam peremajaan / pemugaran atau pembangunan pasar.

Beberapa kegiatan yang dilaksanakan oleh pihak swasta dalam rangka kemitraan tersebut antara lain adalah : penyediaan tempat penampungan sementara, membongkar bangunan lama dan membersihkannya dari lokasi, menyediakan *fire hydrant* (alat pemadam kebakaran), penyediaan riol yang disambungkan ke saluran induk, pemasangan lampu mercury, membongkar kembali bangunan penampungan sementara, dan sebagainya. Kerjasama dalam bentuk kemitraan tersebut sangat tepat ditempuh mengingat dua alasan utama :

- a. Fasilitas / sarana dan prasarana yang dimiliki oleh PD Pasar sangat terbatas, sehingga tidak mungkin melaksanakan sendiri pembangunan sarana pasar. Jika hal ini dilakukan, justru akan memakan biaya yang jauh lebih besar. Disamping itu, dilihat dari struktur organisasinya, PD Pasar juga tidak memiliki unit lini yang bertugas menyiapkan sarana fisik dengan kemampuan (sumber-sumber daya) sendiri.
- b. Pembangunan sarana fisik pasar bersifat insidentil sesuai dengan kebutuhan, tidak berlangsung sepanjang tahun. Demikian pula masalah pemugaran / peremajaan sarana pasar hanya dilakukan jika terdapat kerusakan-kerusakan baik ringan maupun berat. Terhadap pekerjaan yang bersifat insidentil ini tidak perlu dibentuk lembaga yang permanen untuk menyelenggarakan pekerjaan tersebut.

Dikaitkan dengan kemampuan PD Pasar menggalang keuntungan, maka prospek dikembangkannya kerjasama dalam bentuk kemitraan cukup besar. Peluang perolehan keuntungan yang cukup besar ini dapat dicerminkan oleh peningkatan pendapatan dan atau laba dalam empat tahun terakhir (1995 s.d. 1998), sebagaimana dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.7**  
**Laporan Rugi Laba PD Pasar Kodya Medan Tahun 1995 – 1999**

No	URAIAN	1995	1996	1997	1998
I	<b>Pendapatan Usaha</b>				
1.	Tempat jualan	2.842.368.318	3.349.336.978	4.793.262.555	4.325.625.175
2.	Pemelih. prasarana pasar	814.652.236	919.148.349	913.101.700	886.523.250
3.	Pendapatan kebersihan	0	427.906.750	1.423.808.200	1.433.035.040
4.	Pendapatan Surat Ket. / Izin	414.894.061	431.415.600	313.274.140	301.165.840
5.	Pendapatan Denda	0	0	24.525.000	21.883.060
6.	Pendapatan Kerja Sama	417.005.554	438.543.035	555.321.600	2.140.676.649
	J u m l a h	4.488.920.169	5.566.350.712	8.023.293.195	9.111.935.954
II	<b>Biaya Operasi</b>				
1.	Biaya Pegawai	1.657.437.715	2.075.461.682	3.084.565.730	3.017.192.750
2.	Biaya Penelitian/Pemasaran	20.311.390	28.530.450	38.180.000	86.500.000
3.	Biaya Administrasi	213.327.976	226.172.686	394.582.000	256.641.000
4.	Pembinaan/Tenaga Ahli	0	75.959.600	37.420.000	68.640.000
5.	Pemeliharaan	594.188.439	1.095.857.472	1.272.150.250	1.327.594.000
6.	Biaya Umum	742.810.939	876.544.367	1.205.307.800	1.272.850.000
7.	Penyusutan	809.456.283	719.228.864	1.136.429.658	1.103.359.639
8.	Amortisasi	0	0	0	0
9.	Penyiangan Piutang	41.656.283	47.792.796	105.730.673	630.428.626
	J u m l a h	4.079.189.397	5.145.547.917	7.274.376.112	7.763.206.015
	Laba kotor	409.730.772	420.802.795	748.917.082	1.348.729.938
III	<b>Pendapatan / Biaya Lain-lain</b>				
	Pendapatan Lain-lain	634.170.323	643.586.817	201.182.159	138.509.665
	Biaya lain-lain	37.791.930	56.425.475	138.400.000	190.660.000
	J u m l a h	596.378.393	587.161.342	62.782.159	52.151.335
	<b>Laba sebelum pajak</b>				
	Penghasilan	1.006.109.165	1.007.964.137	811.699.241	1.296.578.603
	Pajak Penghasilan	306.344.500	248.897.800	246.999.700	392.463.400
	Laba sesudah Pajak	699.764.665	759.066.337	564.699.541	904.115.203

Sumber : PD. Pasar Kotamadya Medan, 1999

Selanjutnya, berdasarkan argumentasi atau alasan-alasan yang dikemukakan oleh para responden mengenai kebutuhan terhadap jenis-jenis pelayanan sarana pasar, dapat disimpulkan bahwa pelayanan PD Pasar secara signifikan masih dibutuhkan oleh masyarakat. Hanya saja, dengan tingkat kepuasan yang belum optimal ditambah dengan tingkat kinerja yang relatif masih rendah, maka moda penyelenggaraan pelayanan sarana pasar perlu menerapkan pola kemitraan dengan swasta. Dalam hal ini, kebijakan kemitraan yang telah dilaksanakan selama ini perlu dikembangkan baik secara kuantitas (jumlah mitra yang terlibat) serta kualitas (variasi jenis-jenis pekerjaan yang dimiliki).

Sebagaimana halnya pada PD Kebersihan, pola swastanisasi pelayanan sarana pasar oleh PD Pasar agaknya belum menjadi pilihan yang terbaik, mengingat minat dan potensi swasta yang bergerak dibidang pengelolaan kebersihan kota masih relatif rendah. Atas dasar pemikiran diatas, maka dapat

dikatakan bahwa prospek penyelenggaraan pelayanan sarana pasar melalui moda kemitraan, sangat besar dan terbuka luas.

### 3. Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum (Pengairan dan Bina Marga)

Menurut Perda Nomor 8 Tahun 1978 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum Kotamadya Medan, Dinas PU adalah unsur pelaksana teknis pemerintahan daerah yang bertugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang pengadaan, perawatan dan pengawasan dan pengamanan bangunan fisik meliputi jalan, jembatan, dan pengairan / saluran untuk menunjang tercapainya usaha kesejahteraan masyarakat.

Urusan rumah tangga daerah dibidang ke-PU-an sendiri, berdasarkan PP Nomor 14 tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang PU Kepada Daerah (Propinsi maupun Kabupaten), meliputi kegiatan-kegiatan antara lain sebagai berikut :

#### a. Bidang Pengairan

- Pelaksanaan penyediaan air irigasi
- Pemberian ijin penggunaan air irigasi dan jariangan irigasi
- Penetapan masa irigasi untuk setiap daerah irigasi
- Penetapan prioritas pembagian air irigasi sesuai situasi dan kondisi
- Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama beserta bangunan pelengkapnya
- Pelaksanaan eksploitasi dan pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase beserta bangunan pelengkapnya
- Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi beserta bangunan pelengkapnya
- Pemberian ijin untuk pendirian, perbaikan, mengubah atau membongkar bangunan dan saluran dalam jaringan irigasi beserta bangunan pelengkapnya, atau bangunan lain yang berada di dalam, diatas maupun yang melintasi saluran irigasi.
- Penetapan pembentukan dan/atau pengembangan perkumpulan petani pemakai air (P3A)

#### b. Bidang Bina Marga

- Perencanaan teknis dan pembangunan atas Jalan Kolektor
- Pemeliharaan atas Jalan Kolektor
- Penetapan suatu status ruas jalan lokal sekunder sebagai jalan Kotamadya
- Penetapan suatu status ruas jalan sebagai jalan desa.

Terhadap berbagai jenis aktivitas ke-PU-an – yang pada dasarnya dapat dikatakan sebagai bentuk-bentuk pelayanan tersebut – masyarakat masih memandang dibutuhkan, terutama untuk mempertahankan kondisi fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase / irigasi tetap mantap, sehingga aktivitas masyarakat akan berjalan dengan baik. Disamping itu, masyarakat juga menilai bahwa

secara relatif pelayanan Dinas PU telah dapat menimbulkan kepuasan. Apabila dikaitkan dengan tingkat kinerjanya, kepuasan masyarakat ini memang beralasan mengingat bahwa sistem pengairan yang dilaksanakan Dinas PU (Pengairan) telah dapat mendorong produksi pertanian sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.8

Luas Areal Sawah dan Tingkat Pengairan di Kodya Medan Tahun 1994 – 1998

TAHUN	TINGKAT PENGAIRAN (HA)		
	Setengah Teknis	Sederhana PU	Sederhana Non PU
1994	80	80	483
1995	80	80	483
1996	80	80	483
1997	80	80	258
1998	80	153	216

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Tabel 4.9

Luas Panenan dan Jumlah Produksi Pertanian di Kodya Medan Tahun 1994 – 1998

TAHUN	LUAS PANEN (Ha)	JML PRODUKSI (Ton)
1994	11.605	65.364
1995	11.605	65.364
1996	12.054	69.242
1997	12.410	71.951
1998	11.429	69.376

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Selanjutnya, dilihat dari penggunaan anggaran bidang ke-PU-an, dapat dibayangkan mengenai luas dan beratnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan. Untuk kasus Dinas PU Pengairan Propinsi Sumatera Utara, pada tahun anggaran 1999/2000 diperkirakan membutuhkan dana sebesar Rp 180.261.612.000, terdiri dari Rp 348.179.000 pengeluaran rutin (khusus belanja barang), serta Rp 179.913.433.000 pengeluaran pembangunan. Sedangkan untuk Dinas PU Kodya Medan, pada tahun anggaran 1999/2000 diperkirakan membutuhkan dana sebesar Rp 36.863.574.000, terdiri dari Rp 7.490.656.000, serta Rp 29.372.918.000 pengeluaran pembangunan. Secara rinci, jumlah anggaran tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.10**  
**Pengeluaran Dinas PU Pengairan Propinsi Sumatera Utara Tahun 1999/2000**

NO	URAIAN	JUMLAH
I	RUTIN (Barang)	
1.	Ongkos Kantor	142.129.000
2.	Pembelian Inventaris Kantor	24.750.000
3.	Biaya Pendidikan	2.000.000
4.	Biaya Pakaian Dinas	15.000.000
5.	Biaya Pemeliharaan Gedung Kantor	74.250.000
6.	Biaya Pemeliharaan Kendaraan Dinas	35.313.000
7.	Biaya Pemeliharaan Inventaris Kantor	16.593.000
8.	Biaya Perjalanan Dinas	32.082.000
9.	Biaya Kesejahteraan Pegawai	6.062.000
I.	<b>Jumlah</b>	<b>348.179.000</b>
II	PEMBANGUNAN	
1.	Proyek Perbaikan Benteng & Pengamanan Sungai	1.230.000.000
2.	Proyek Medan Flood Way Deli Percu(Pembebasan Tanah)	4.350.000.000
3.	Proyek Perbaikan Banteng & Pengamanan Sungai Air lainnya	1.100.000.000
4.	Proyek Perbaikan Benteng & Pengamanan Sungai Annual Fee	79.650.000
5.	Proyek Perencanaan & Pengawasan Teknis Pengairan	255.000.000
6.	Proyek Operasi & Pemeliharaan Pengairan	10.356.000.000
7.	Proyek Northern Sumatra Irrigated Agriculture Sector Project (NSIASP)	1.100.000.000
8.	Proyek Northern Sumatra Irrigated Agriculture Sector Project (NSIASP)	1.575.000.000
9.	Proyek Rehabilitasi dan Peningkatan Irigasi	5.525.000.000
10.	Proyek Perbaikan dan Peningkatan Pengairan Irigasi Desa dan Air Tanah	715.000.000
11.	Proyek Perbaikan/Rekondisi Pengadaan Peralatan	108.000.000
12.	Proyek Irigasi Sumatera Utara	35.352.479
13.	Proyek Pengelolaan Sumber Air dan Pengendalian Banjir Sumatera Utara	67.846.166
14.	Proyek Pengembangan Daerah Rawa Sumatera Utara (P2DR)	4.989.840
II.	<b>Jumlah</b>	<b>179.913.433.000</b>

**Tabel 4.11**  
**Pengeluaran Dinas Pekerjaan Umum Kodya Medan Tahun 1999/2000**

<b>NO</b>	<b>URAIAN</b>	<b>JUMLAH</b>
	<b>R U T I N</b>	
I	BELANJA PEGAWAI 10. Gaji Pokok 11. Tunjangan Keluarga 12. Tunjangan Jabatan 13. Tunjangan Perbaikan Penghasilan 14. Lain-lain Tunjangan 15. Tunjangan Beras	752.170.000 95.869.000 14.800.000 483.156.000 17.041.000 132.222.000
II	BELANJA BARANG 1. Alat Tulis Kantor 2. Barang cetakan 3. Jasa Perkantoran	3.000.000 6.000.000 2.400.000
III	BELANJA PEMELIHARAAN 1. Pengecatan dan Pengapuran 2. Perbaikan dan Peliturian Meubelair 3. Reparasi dan Servis Mesin Kantor 4. Perbaikan kembali jalan yang dibongkar pihak ke-II 5. Pemeliharaan jalan, jembatan serta kelengkapan 6. Pemeliharaan sungai, saluran terbuka / tertutup, riol, serta alat kelengkapan	3.000.000 500.000 1.000.00 1.350.000.000 2.217.970.000 2.288.528.000
IV	BELANJA LAIN-LAIN 1. Uang Perangsang dan Insentif	123.000.000
<b>III. Jumlah</b>		<b>7.490.656.000</b>
<b>PEMBANGUNAN</b>		
I	1. Proyek Rehabilitasi Jalan 2. Proyek Pembuatan / Pengaspalan Jalan Baru 3. Proyek Peningkatan Jalan (1) 4. Proyek Peningkatan Jalan (2) 5. Proyek Peningkatan Jalan (3) 6. Proyek Peningkatan Jalan (4) 7. Proyek Peningkatan Jalan (5) 8. Proyek Pembuatan / Pengaspalan Jalan (1) 9. Proyek Pembuatan / Pengaspalan Jalan (2) 10. Proyek Pembuatan / Pengaspalan Jalan (3) 11. Proyek Pembangunan Jembatan (1) 12. Proyek Pembangunan Jembatan (2) 13. Proyek Pengadaan Alat Ukur, Gambar, Ketel, Aspal (1) 14. Proyek Pengadaan Alat Ukur, Gambar, Ketel, Aspal (2) 15. Proyek Pembuatan Saluran Baru (1) 16. Proyek Pembuatan Saluran Baru (2) 17. Proyek Pembuatan Saluran Baru (3) 18. Proyek Pembuatan Saluran Baru (4) 19. Proyek Pemasangan Traffic Light (1) 20. Proyek Pemasangan Traffic Light (2)	1.000.000.000 1.500.000.000 5.567.000.000 1.200.000.000 400.000.000 6.813.843.000 2.884.730.000 486.708.000 550.000.000 348.362.000 344.585.000 500.000.000 900.000.000 300.000.000 200.000.000 1.125.000.000 804.200.000 3.521.830.000 102.480.000 825.180.000
IV.	<b>Jumlah</b>	<b>29.372.918.000</b>

Sumber : Keputusan Walikotamadya Medan Nomor 903/1225/SK/1999, diolah.

Khususnya mengenai pengeluaran pembangunan, hal ini jelas membutuhkan adanya kemitraan dengan pihak kedua atau ketiga (swasta),

mengingat cakupan proyek yang sangat besar, baik nilai anggaran maupun beban pekerjaannya.

Mengenai langkah kemitraan dalam rangka melaksanakan sebagian tugas-tugas ke-PU-an, selama iniipun telah dilakukan / dipraktekan oleh Dinas PU di Propinsi Sumatera Utara. Sebagai contoh, dalam pemungutan iuran pelayanan irigasi (IPAIR), dilaksanakan langsung oleh Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A). Alasan yang dikemukakan adalah untuk mencapai efektivitas pemungutan, sekaligus memberikan kewenangan guna memberdayakan kelompok tersebut. Disamping itu, dalam kegiatan teknis / fisik juga telah ditempuh langkah kemitraan atau kontrak kerja, misalnya dalam pembangunan / rehabilitasi sarana / jaringan irigasi, operasi dan pemeliharaan (O dan P) jaringan irigasi, serta pengendalian / pengamanan sungai.

Sementara pada kasus Dinas Bina Marga, bentuk-bentuk kemitraan atau kontrak kerja juga telah dilaksanakan, khususnya dalam pembangunan dan/atau peningkatan dan/atau pemeliharaan jalan, jembatan atau drainase. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dengan menggunakan moda kemitraan atau kontrak kerja ini, hasil pekerjaan relatif lebih berkualitas. Dalam hal ini, bentuk kemitraan yang paling banyak dilakukan berupa perjanjian pemberongan atau jasa konstruksi. Sebagai contoh, proyek penggantian jembatan akan meliputi beberapa pekerjaan, antara lain : 1) pembuatan jembatan darurat, 2) pembongkaran tanah, 3) pemasangan batu / beton, 4) pemasangan dan konstruksi besi, 5) pengecetan, 6) pembuatan jalan masuk, 7) pembuatan tembok penahan, atau 8) pekerjaan lain-lain.

#### 4. Pelayanan Dinas Kesehatan

Dinas Keschatan secara umum menyelenggarakan pelayanan peningkatan derajat keschatan masyarakat, khususnya masyarakat kurang mampu. Di Kotamadya Medan, upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat tersebut dilakukan melalui berbagai upaya atau kegiatan, antara lain sebagai berikut :

- Pembangunan perumahan "Kampung Nelayan Indah", untuk membantu nelayan berpenghasilan rendah untuk memiliki lingkungan perumahan dan permukiman yang layak dan sehat.
- Pengumpulan dana partisipasi pembangunan keschatan masyarakat (DPPKM) "Beringin", yang diberikan kepada keluarga kurang mampu untuk memperoleh pelayanan keschatan secara gratis.
- Penanggulangan kecacingan pada murid SD, untuk menekan tingginya angka kesakitan murid sebesar 3,4 % sekaligus mendorong peningkatan indeks prestasi belajar murid. Hal ini diikuti dengan program sepatisasi, untuk mencegah prevalensi kecacingan sebesar 15 % (tahun 1995) menjadi 9,3 % (1997).
- Pemberian kartu sehat, Operasi katarak, Pemberian zat besi / zat FE, Pemberian makanan tambahan bagi anak sekolah kurang energi kronis (KEK),

Pembinaan pusat jajanan makanan, Imunisasi hepatitis B bagi bayi, dan sebagainya.

Melihat sangat pentingnya kegiatan-kegiatan diatas, keberadaan Dinas Kesehatan dipersepsikan oleh masyarakat masih sangat dibutuhkan. Hal ini terutama didorong oleh fakta bahwa kesehatan merupakan kebutuhan dasar umat manusia yang belum dapat dijangkau secara mudah mengingat masih cukup mahalnya biaya yang diperlukan untuk jasa pelayanan tersebut.

Meskipun demikian, ternyata tingkat kepuasan terhadap jasa pelayanan kesehatan ini masih cukup rendah. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan sarana / prasarana yang dimiliki oleh Dinas Kesehatan, yang kurang memadai apabila dibandingkan dengan jangkauan pelayanan (jumlah penduduk) yang cukup besar. Penambahan sarana dan prasarana kesehatan, kelihatannya kurang seimbang dengan laju pertumbuhan penduduk di Kodya Medan. Perbandingan antara kondisi sarana dan prasarana kesehatan, dibandingkan dengan jumlah penduduk yang harus dilayani, dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.12  
Kondisi Sarana dan Prasarana Kesehatan Dinas Kesehatan Kodya Medan

No	SARANA	JUMLAH	PENAMBAHAN			TOTAL
			95/96	96/97	97/98	
1	RSU Pemerintah	10	-	(-) 4	3	9
2	RSU Swasta	38	-	(-) 3	9	44
3	Rumah Bersalin	148	-	(-) 34	20	134
4	Puskesmas	37	1	-	1	39
5	Puskesmas Pemb.	35	-	1	1	37
6	BKIA/BPU	11	-	-	-	11
7	Roda 4	30	-	2	8	40
8	Roda 2	47	11	5	29	92

Sumber : Dinas Kesehatan Kotamadya Medan : BPS. Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Tabel 4.13  
Pertumbuhan Penduduk di Kodya Medan 1995 – 1998

No	TAHUN	JUMLAH	%
1	1995	1.909.700	2,23
2	1996	1.942.000	1,66
3	1997	1.974.300	1,66
4	1998	2.005.000	1,53

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999

Keterbatasan sarana / prasarana serta luasnya jangkauan pelayanan ini, agaknya menjadi penjelasan terhadap masih relatif rendahnya kinerja Dinas Kesehatan. Dalam kaitan ini, kinerja Dinas Kesehatan antara lain diukur dengan beberapa indikator misalnya : 1) angka harapan hidup, 2) angka kematian bayi per 1000 kelahiran hidup, 3) angka kematian ibu melahirkan per 100.000 kelahiran, 4)

angka kematian kasar per 1000 penduduk, serta 5) angka kesakitan umum. Dalam kelima kategori atau indikator ini terlihat bahwa penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kodya Medan belum optimal dan masih perlu ditingkatkan. Secara rinci, data yang ada menunjukkan kondisi sebagai berikut :

Tabel 4.14  
Perkembangan Derajat Kesehatan Masyarakat di Kodya Medan

No	INDIKATOR	95/96	96/97	97/98	98/99
1	Angka Harapan Hidup	67	65	67	67
2	Angka Kematian Bayi	26,09	26,09	26,09	26,01
3	Angka Kematian Ibu Melahirkan	172	172	172	172
4	Angka Kematian Kasar	3,33	3,33	3,33	3,33
5	Angka Kesakitan Umum	14,06	12,46	12,46	17

Sumber : Dinas Kesehatan Kotamadya Medan

Dalam menyelenggarakan berbagai jenis pelayanan, sektor Kesehatan memiliki prospek yang cerah dilihat dari penghasilan (retribusi) yang terkumpul. Inipun belum sepenuhnya *profit oriented*, dalam arti pemerintah masih memberikan subsidi yang cukup besar. Jika pada suatu saat pemerintah mengurangi subsidi seiring dengan kenaikan taraf kesejahteraan masyarakat, bukan tidak mungkin sektor keschatan dapat menjadi salah satu primadona dalam pemasukan retribusi. Secara lengkap, jumlah retribusi Dinas Keschatan dan jenis-jenisnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.15  
Penerimaan Retribusi Dinas Kesehatan Kodya Medan Tahun 1999/2000

JENIS RETRIBUSI	JUMLAH
Perobatan dan Perawatan pada Puskesmas yang mempunyai Tempat Tidur	6.360.000
Perobatan pada Puskesmas / Puskesmas Pembantu BPU / BKIA	333.600.000
Perobatan pada Klinik Gigi	70.200.000
Persalinan Normal dan Perawatan	5.760.000
Perobatan pada Klinik Spesialis	13.375.000
Pemeriksaan Laboratorium Sederhana	9.710.000
Pelayanan untuk Perusahaan Pembuat dan Pengolah Makanan dan Minuman, Tempat Usaha Umum dan Industri	38.157.000
PHB	112.715.000
Jumlah	589.877.500

Sumber : Keputusan Walikotamadya Medan Nomor 903/1225/SK/1999, diolah.

Penerimaan retribusi tersebut, hingga bulan September 1999 telah tercapai sebesar Rp 207.827.940, atau sekitar 35,23 %. Diperkirakan hingga akhir tahun anggaran, dapat dipenuhi target yang telah ditetapkan.

Sementara disisi lain, pengeluaran sektor keschatan ternyata sangat besar, baik untuk pengeluaran rutin maupun pembangunan. Bahkan dapat dikatakan bahwa besarnya pengeluaran ini sangat tidak seimbang dengan penerimaan. Hal

ini menunjukkan bahwa retribusi sektor kesehatan tidak berkontribusi terhadap PAD, sebaliknya banyak menerima subsidi dari sektor lainnya. Kondisi selengkapnya mengenai pengeluaran Dinas Kesehatan Kodya Medan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.16**  
**Pengeluaran Dinas Kesehatan Kodya Medan Tahun 1999/2000**

<b>NO</b>	<b>URAIAN</b>	<b>JUMLAH</b>
	<b>R U T I N</b>	
I	BELANJA PEGAWAI	
	1. Gaji Pokok	2.363.593.000
	2. Tunjangan Keluarga	168.876.000
	3. Tunjangan Jabatan	492.440.000
	4. Tunjangan Perbaikan Penghasilan	1.563.222.000
	5. Lain-lain Tunjangan	135.703.000
	6. Tunjangan Beras	268.520.000
II	BELANJA BARANG	
	1. Alat Tulis Kantor	14.000.000
	2. Barang Cetakan	21.000.000
	3. Jasa Perkantoran	6.000.000
	4. Alat Listrik dan Elektronika	500.000
	5. Lain-lain Ongkos Kantor	28.500.000
	6. Kursus keterampilan dan job training	4.000.000
	7. Lain-lain biaya pendidikan	6.500.000
	8. Pembelian Obat-obatan	111.000.000
	9. Pembelian bahan laboratorium	2.500.000
	10. Pembelian bahan makanan rumah	2.500.000
III	BELANJA PEMELIHARAAN	
	1. Perbaikan Listrik, Telepon, Gas dan Air	1.800.000
	2. Reparasi dan Servis Mesin Kantor	300.000
IV	BELANJA LAIN-LAIN	
	1. Uang Perangsang dan Insentif	23.859.000
	2. Biaya Observasi dan Penyuluhan Sosial	18.000.000
	3. Kesejahteraan Pegawai	6.000.000
V.	<b>Jumlah</b>	<b>5.240.813.000</b>

<b>PEMBANGUNAN</b>		
I	1. Proyek Peningkatan Penyuluhan Kesehatan (1) 2. Proyek Peningkatan Penyuluhan Kesehatan (2) 3. Proyek Peningkatan Penyuluhan Kesehatan (3) 4. Proyek Pelayanan Kesehatan Rujukan dan RS 5. Proyek Pembangunan / Perbaikan BPU Klinik & Puskesmas (1) 6. Proyek Pembangunan / Perbaikan BPU Klinik & Puskesmas (2) 7. Proyek Bantuan untuk Pembinaan Kesehatan Masyarakat (1) 8. Proyek Bantuan untuk Pembinaan Kesehatan Masyarakat (2) 9. Proyek Bantuan untuk Pembinaan Kesehatan Masyarakat (3) 10. Proyek Pemberantasan Penyakit Menular 11. Proyek Peningkatan Gizi Masyarakat (1) 12. Proyek Peningkatan Gizi Masyarakat (2)	60.798.000 10.000.000 110.000.000 100.000.000 62.000.000 40.000.000 36.000.000 474.923.000 30.750.000 45.000.000 12.000.000 81.850.000
VI.	<b>Jumlah</b>	<b>1.063.321.000</b>

Sumber : Keputusan Walikotamadya Medan Nomor 903/1225/SK/1999, diolah.

Melihat prospek pada aspek penerimaan keuangan yang cukup baik tersebut serta dikaitkan dengan keterbatasan sarana / prasarana dan tingkat kinerja yang belum optimal, maka keberadaan pihak swasta perlu makin dilibatkan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

Pengalaman selama ini, kemitraan antara pemerintah dengan sektor swasta juga telah dijalani, misalnya dalam bentuk pendirian tempat-tempat layanan pengobatan (RS, Balai Pengobalan / Klinik), serta dokter-dokter praktik, dan sebagainya. Hal ini perlu terus didorong agar keberadaan dan peranan swasta lebih meningkat pada waktu-waktu yang akan datang.

## 5. Pelayanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kodya Medan berdasarkan Perda Nomor 25 tahun 1994 memiliki tugas pelayanan dalam 3 (tiga) bidang pokok, yaitu : 1) perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi subsidi / bantuan, 2) perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tenaga guru dan tenaga teknis, serta 3) perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pengadaan perlengkapan dan sarana sekolah. Dengan demikian dapat dilihat bahwa masyarakat yang harus dilayani (*costumer*) oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan meliputi dua segmen, yakni guru dan penjaga sekolah (khususnya SD Negeri maupun Swasta), serta murid sekolah SD.

Jenis-jenis pelayanan diatas oleh masyarakat dipersepsikan masih sangat dibutuhkan, dengan tingkat kepuasan yang cukup baik pula. Secara obyektif, hal ini disebabkan oleh daya serap pendidikan dasar yang sangat tinggi, dengan

dukungan prasarana gedung SD dan tenaga pengajar / guru yang sangat memadai. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa meskipun jangkauan pelayanan yang harus diberikan kepada kedua segmen masyarakat tersebut cukup luas, namun kinerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dapat dikatakan baik. Hal-hal diatas dapat terlihat dari tabel dibawah ini.

**Tabel 4.17**  
Perkembangan Jumlah Murid SD, Guru SD, dan Sekolah Dasar Negeri / Inpres  
dan Swasta di Kodya Medan

Tahun	MURID			GURU			SD		
	Neg/Inpr.	Swasta	Jumlah	Neg/Inpr.	Swasta	Jumlah	Neg/Inpr.	Swasta	Jumlah
1994	143.218	126.628	269.846	8.380	5.138	13.518	414	382	796
1995	143.675	129.565	273.240	5.762	4.697	10.459	415	371	786
1996	139.235	133.672	272.907	5.653	5.018	10.671	415	381	796
1997	136.148	130.253	266.401	5.639	4.809	10.448	416	369	785
1998	134.202	125.692	259.894	5.587	4.800	10.387	418	363	781

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999, diolah

**Tabel 4.18**  
Rasio Jumlah Murid SD Negeri - Swasta, Jumlah Guru SD Negeri - Swasta, dan  
SD Negeri – Swasta, serta Guru – Murid di Kodya Medan

Tahun	Rasio Murid	Rasio Guru	Rasio SD	Guru : Murid
1994	53 : 47	62 : 38	52 : 48	1 : 20
1995	53 : 47	55 : 45	53 : 47	1 : 26
1996	51 : 49	53 : 47	52 : 48	1 : 26
1997	51 : 49	54 : 46	53 : 47	1 : 25
1998	52 : 48	54 : 46	54 : 46	1 : 25

Sumber : BPS, Kotamadya Medan Dalam Angka 1998, 1999, diolah

Dari tabel diatas dapat ditarik suatu fenomena bahwa pola atau model kemitraan telah dicapai dalam penyelenggaraan pelayanan bidang pendidikan dasar di Kotamadya Medan. Kemitraan yang ditempuh ini meliputi aspek-aspek penyediaan / pengadaan tenaga guru dan tenaga teknis, pembangunan dan penyelenggaraan sekolah swasta, serta penampungan murid atau anak-anak usia sekolah. Bahkan dalam ketiga aspek tersebut, peran swasta sangat menonjol, dimana perbandingannya dengan peran pemerintah tidak terlalu berbeda jauh. Peranan yang cukup dominan ini sesungguhnya sudah dapat dikatakan sebagai bentuk awal swastanisasi pelayanan pendidikan.

Selanjutnya dilihat dari pengeluarannya, sektor pendidikan dan kebudayaan juga membuka peluang yang sangat lebar terhadap masuknya peranan swasta. Sebagai contoh, dalam mata anggaran “proyek bantuan pendidikan dasar”, keterlibatan swasta cukup dominan dalam hal pengadaan buku, pembangunan fasilitas belajar, penyediaan alat peraga, dan sebagainya. Dan dilihat dari besarnya anggaran, proyek bantuan pendidikan dasar ini memakan biaya yang paling besar, sebagaimana nampak pada tabel berikut.

**Tabel 4.19**  
**Pengeluaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kodya Medan Tahun 1999/2000**

NO	URAIAN	JUMLAH
<b>R U T I N</b>		
I	<b>BELANJA PEGAWAI</b> 1. Gaji Pokok 2. Tunjangan Keluarga 3. Tunjangan Jabatan 4. Tunjangan Perbaikan Penghasilan 5. Lain-lain Tunjangan 6. Tunjangan Beras 7. Uang Lembur Biasa	25.938.274.000 2.428.014.000 4.081.304.000 15.957.521.000 1.263.008.000 3.420.898.000 1.000.000
II	<b>BELANJA BARANG</b> 1. Alat Tulis Kantor 2. Barang cetakan 3. Pengamanan Kantor 4. Jasa Perkantoran 5. Langganan Listrik, Telepon, Air, Gas 6. Alat Listrik dan Elektronika 7. Lain-lain ongkos kantor 8. Dana Pembiayaan Penyelenggaraan SD Negeri	25.000.000 10.000.000 2.520.000 2.000.000 3.000.000 200.000 2.000.000 880.607.000
III	<b>BELANJA PEMELIHARAAN</b> 1. Pengecatan dan Pengapuram 2. Perbaikan dan peliturian Meubelair 3. Reparasi dan Servis Mesin Kantor	500.000 374.000 500.000
IV	<b>BELANJA PERJALANAN DINAS</b> 1. Perjalanan Dinas Tetap	15.516.000
<b>Jumlah</b>		<b>54.032.236.000</b>
<b>PEMBANGUNAN</b>		
I	1. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (1) 2. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (2) 3. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (3) 4. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (4) 5. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (5) 6. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (6) 7. Proyek Bantuan Pendidikan Dasar (7) 8. Proyek Bantuan Pembinaan Pendidikan SD, SMP, SMA, Akademi, Universitas, Madrasah, dll (1) 9. Proyek Bantuan Pembinaan Pendidikan SD, SMP, SMA, Akademi, Universitas, Madrasah, dll (2)	864.552.000 1.091.430.000 108.433.000 30.000.000 175.000.000 4.847.303.000 76.000.000 235.448.000 16.000.000
<b>Jumlah</b>		<b>7.444.166.000</b>

Sumber : Keputusan Walikotamadya Medan Nomor 903/I225/SK/1999, diolah.

Atas dasar uraian tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa prospek penyelenggaraan pelayanan pendidikan melalui model kemitraan, sangat besar dan terbuka luas.

## B. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Propinsi Sumatera Selatan

### 1. Pelayanan Kebersihan dan Pertamanan

Pelayanan kebersihan di Daerah Kota Palembang selama ini dilaksanakan atau Dinas Kebersihan dan Keindahan. Beberapa jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh Dinas Kebersihan antara lain; pembersihan/penyapuan jalan di wilayah komersial, pengumpulan sampah dari sumber sampah keTPS ke TPA, penarikan retribusi kebersihan, pengelolaan pembuangan sampah di TPA, serta daur ulang sampah dan produksi kompos. Dilihat dari tipenya, semua jenis layanan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan ini bersifat pelayanan teknis langsung. Dengan demikian kewajiban masyarakat sebagai pihak yang mendapatkan layanan, jika layanan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, adalah retribusi.

Memperhatikan pentingnya jenis-jenis layanan tersebut, secara signifikan sangat diperlukan oleh masyarakat. Namun demikian pengelolaannya tidak mesti harus ditangani langsung oleh Pemerintah Daerah. Dua pola alternatif yang dapat dikembangkan dalam jenis layanan ini adalah: *Pertama*, pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pola kemitraan dapat dilakukan pada jenis-jenis layanan yang profitable, pemerintah telah memiliki sebagian asset untuk penyelenggaraan pelayanan tersebut, atau karena swasta belum siap sepenuhnya untuk menyelenggarakan sendiri. *Pola kedua*, adalah swastanisasi. Hal ini dapat dilakukan apabila semua jenis layanan tersebut *profitable* dan swasta telah siap sepenuhnya.

Prospek kemitraan dan swastanisasi dari jenis-jenis layanan ini, didukung oleh kondisi dan kemampuan pemerintah dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a. Kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan sarana relatif terbatas. Demikian juga kualitas SDM pemerintah masih relatif rendah;
- b. Dilihat dari aspek produk layanan, diakui bahwa terdapat beberapa kekurangan antara lain: kclambanan dalam memberikan pelayanan, kekurangjelasan dan kekurangterbukaan dalam prosedur layanan, kurangnya efisiensi baik dilihat dari aspek operasional maupun dari aspek biaya, cakupan layanan yang masih relatif kurang merata dan kuang tepat waktu.
- c. Meskipun penetuan tarif dibahas bersama DPRD, namun hal ini belum memcerminkan biaya yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan.
- d. Kontribusi hasil retribusi kebersihan terhadap PADS masih belum optimal. Sebagai gambaran, dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

**Tabel 4.20**  
**Kontribusi Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan Terhadap Total  
 Retribusi di Kota Palembang Tahun 1998/1999**

Penjelasan	Nilai
Total Retribusi	Rp. 6.984.207.000,00
Retribusi Keshatan	Rp. 1.000.000.000,00
Prosentase Retribusi Kesehatan Terhadap Total Retribusi	14,32%

Sumber: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palembang, diolah.

Di Kota Palembang telah mulai dilakukan kemitraan dengan swasta dalam hal pemborongan pengangkutan sampah dengan CV Karya Putra. Pekerjaan yang dilakukan swasta yaitu pengangkutan sampah dari TPS (Tempat Pembuangan Sementara) di 20 lokasi unit pasar yang ditentukan dalam Kota Palembang ke TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Kontrak perjanjian yang dilakukan dengan swasta tersebut selama 5 tahun mulai tahun anggrang 1997/1998 dengan nilai kontrak Rp. 712.063.800,- per Tahun.

Dari gambaran diatas masih terbuka Peluang kemitraan dalam pelayanan kebersihan di Kota palembang yang dapat dilakukan misalnya:

- Pemungutan Retribusi Kebersihan dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan swasta dimana dinas Kebersihan dapat memborongkan pemungutan retribusi tersebut ke swasta. Dinas Kebersihan menentukan jumlah target penerimaan dan fee buat pemungut dengan prinsip saling menguntungkan.
- Pengangkutan Sampah dari Tempat pembuangan rumah ke TPS.
- Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA dengan mengundang invetor yang mau menanamkan modal dalam pengolahan limbah/sampah
- Pemeliharaan Kebersihan Kota dan pemeliharaan sarana dan prasarana dengan mentenderkan ke pihak swasta.
- Pemeliharaan kebersihan dan keindahan kota dapat dikerjasamakan dengan swasta.

## 2. Pelayanan Dinas Pasar

Memperhatikan pentingnya produk layanan yang diberikan oleh Dinas Pasar, baik yang diberikan oleh Dinas Pasar, maka secara signifikan dapat dikatakan bahwa jenis pelayanan tersebut masih sangat **diperlukan oleh masyarakat**. Hal ini didorong oleh makin berkembangnya peran dan fungsi pasar dalam menggerakkan roda perekonomian masyarakat. Sementara itu, kenyamanan, keamanan, dan fasilitas pasar makin menjadi penting bagi lancarnya semua transaksi yang terjadi di Pasar tersebut. Schubungan dengan hal tersebut, peran pengaturan pun menjadi sangat penting, yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh Pasar itu sendiri.

Hingga saat ini, pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar meliputi tiga tipe pelayanan, yaitu pelayanan yang bersifat perijinan, pelayanan yang bersifat

pembinaan, dan pelayanan yang bersifat pembangunan sarana fisik. Pelayanan perijinan berupa ijin menempati ruko, toko, dan gudang. Pelayanan yang bersifat pembinaan berupa penyuluhan kebersihan. Sedangkan pelayanan yang bersifat penyediaan sarana fisik adalah renovasi dan relokasi pasar.

Berdasarkan pendapat aparat Daerah, jenis-jenis pelayanan tersebut, terutama pelayanan yang bersifat fisik yaitu renovasi dan relokasi bangunan pasar, sebaiknya dilaksanakan secara *bermitra* antara swasta dan pemerintah. Secara nalar aparat daerah beralasan *pertama*, bahwasannya untuk meningkatkan pelayanan dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak mampu untuk menyediakan dana yang besar tersebut. Untuk itu, maka diharapkan dana tersebut dapat diperoleh dari pihak swasta.

*Alasan kedua*, bahwasannya swasta dalam melaksanakan usahanya selalu didorong oleh motivasi keuntungan. Dengan demikian, apabila pelayanan tersebut diserahkan kepada swasta, maka dia akan berusaha untuk menjadikan usaha tersebut seefisien mungkin agar mendapatkan keuntungan yang optimal. Disamping itu, swasta juga akan berusaha meningkatkan kualitas pelayanannya agar menarik minat konsumen dan dapat menetapkan tarif yang lebih menguntungkan. Dengan demikian, disamping dapat melahirkan peningkatan efisiensi, juga di lain pihak akan meningkatkan kualitas pelayanan. Sementara itu, apabila pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah seperti sekarang ini, banyak bersifat sosial, sehingga selain tidak efisien juga kualitasnya rendah.

*Alasan ketiga*, bahwasannya pelayanan pasar yang diberikan oleh pemerintah (Dinas Pasar) saat ini tidak merata. Tidak ada mekanisme yang efektif untuk menghilangkan unsur nepotisme dalam pemberian pelayanan. Atas dasar itu, pengelolaan oleh swasta atau masuknya peran swasta dalam pemberian pelayanan pasar melalui kemitraan, diharapkan dapat bertindak rasional dalam pemberian pelayanan. Motivasi komersial (keuntungan) diharapkan dapat melahirkan rasionalitas dalam pemberian pelayanan, yang pada akhirnya pemerataan atau keadilan dalam pemberian pelayanan dapat tercipta.

*Alasan keempat*, relevan dengan alasan pertama, bahwasannya sarana dan prasarana pelayanan pasar yang dimiliki oleh pemerintah saat ini masih terbatas. Keterbatasan yang ada saat ini, diharapkan dapat ditutup oleh masuknya investor swasta.

Keempat alasan tersebut, nampaknya didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yaitu yang ada di Dinas pasar itu sendiri, maupun aspek-aspek eksternal.

- Dilihat dari **aspek struktur dan besarnya tarif retribusi dan Sewa**, bahwasannya tarif yang ditetapkan oleh Dinas Pasar Kota Palembang (melalui Peraturan Daerah) untuk Sewa, Retribusi Kebersihan dan Retribusi Keamanan kepada masing-masing konsumen dinilai terlalu rendah/murah. Sementara itu, biaya yang diperlukan untuk operasional Dinas terus meningkat.

Sebagai ilustrasi, berikut ini gambaran tarif yang dikenakan Dinas Pasar Kota Palembang Propinsi Sumatera Selatan berdasarkan Perda Nomor 12 Tahun 1987.

**Tabel 4.21**  
**Sewa Tempat Berjualan Per Bulan Di Pasar Non Inpres**

No	Kelas Pasar	Jenis Dagagangan				
		Manisan P&D (Rp.)	Emas, Klontongan, Tekstil, Pakaian Jadi, Elektronik (Rp.)	Rempah- rempah, anyaman, alat keper- luan dapur (Rp.)	Daging, Unggas, Ikan, Telur, Kelapa, Rokok (Rp.)	Sayuran, buah-buahan (Rp.)
1.	Kelas A					
	Lt. I	1.500,00	1.200,00	750,00	700,00	700,00
	Lt. II	1.200,00	1.000,00	600,00	600,00	600,00
2	Kelas B					
	Lt. I	1.200,00	1.000,00	750,00	500,00	600,00
	Lt. II	1.000,00	-	-	-	-
3.	Kelas C					
	Lt. I	1.000,00	750,00	600,00	500,00	500,00
	Lt. II	600,00	500,00	500,00	400,00	400,00
4.	Kelas D					
	Lt. I	600,00	500,00	400,00	300,00	300,00
	Lt. II	500,00	400,00	300,00	250,00	250,00

Sumber: Dinas Pasar Propinsi Sumatera Selatan

Catatan:

- 1) Retribusi Kebersihan dikenakan sebesar Rp.100,00 (Seratus Rupiah) per hari
- 2) Retribusi Keamanan dikenakan sebesar Rp.100,00 (Seratus Rupiah) per hari

**Tabel 4.22**  
**Sewa Tempat Berjualan Per Bulan Pasar Inpres**

No	PETAK	TARIF
1.	Manisan, P&D, Beras dn lain-lain	Rp. 10.000,00
2.	Kelontongan, Textil, Barang Jadi	Rp. 5.000,00
3.	Ikan	Rp. 3.000,00
4.	Daging	Rp. 3.000,00
5.	Sayur, Buah-buahan	Rp. 3.000,00

Sumber: Dinas Pasar Propinsi Sumatera Selatan

Catatan:

- 1) Retribusi Kebersihan dikenakan sebesar Rp.100,00 (Seratus Rupiah) per hari
- 2) Retribusi Keamanan dikenakan sebesar Rp.100,00 (Seratus Rupiah) per hari
- 3) Untuk tempat berjualan di tanah pasar terbuka yang dipakai secara tidak tetap yang luasnya tidak boleh lebih dari (1,25 x 1,5 M) dipungut retibusi harian sebesar Rp. 200,00 (Dua Ratus Rupiah).

Penetapan tarif yang relatif kecil tersebut, di satu sisi merupakan tindakan Pemerintah Daerah untuk tidak meringankan konsumen, sehingga Pemerintah Daerah menetapkan besarnya tarif atas dasar prinsip "menutup biaya penyelenggaraan pelayanan fasilitas pasar". Namun kebijakan tersebut, berimplikasi kepada kurangnya profesionalisme sehingga kualitas pelayanan rendah, serta rendahnya kontribusi retribusi pasar terhadap PADs. Kondisi ini mempunyai implikasi lebih lanjut yaitu rendahnya dana operasional penyelenggaraan pelayanan, sehingga kualitas dan kuantitas layanan makin sulit untuk ditingkatkan.

- b. Dilihat dari kontribusi retribusi pasar terhadap retribusi secara keseluruhan. Sebagai gambaran dapat dikemukakan hasil retribusi pasar di Kota Palembang Sumatera Selatan, sebagai berikut:

**Tabel 4.23**  
Kontribusi Retribusi Pasar terhadap Total Retribusi di Kota Palembang  
Tahun 1998/1999

Penjelasan	Nilai
Total Retribusi	Rp. 6.984.207.000,00
Retribusi Pasar	Rp. 1.133.157.000,00
Prosentase Retribusi Pasar Terhadap Total Retribusi	16,00 %

Sumber: Dinas Pasar Kota Palembang, diolah.

Dari Tabel di atas, nampak bahwa kontribusi retribusi pasar terhadap total retribusi cukup besar, yaitu 16 %. Padahal, jenis retribusi yang ada di Kota Palembang ada 29 jenis. Angka tersebut merupakan kontribusi terbesar kedua terhadap total retribusi Daerah Kota Palembang, setelah retribusi dari IMB.

Apabila dilihat dari jumlah anggaran yang disediakan pemerintah untuk Dinas Pasar Daerah ini, terlihat angka yang cukup besar. Pada Tahun Anggaran 1998/1999 misalnya, total anggaran rutin untuk sektor ini sebesar Rp. 2,29 Miliar dan Anggaran Pembangunan sebesar 1,96 Miliar Total anggaran Rp. 4,25 Miliar. Jika dibandingkan dengan penerimaan Dinas ini pada Tahun Anggaran yang sama yaitu sebesar Rp. 1,13 Miliar (lihat Tabel) maka rasionya penerimaan terhadap anggaran hanya menunjukkan angka 0,27. Ini artinya Dinas Pasar belum mendapatkan profit. Namun demikian dengan melihat tarif yang relatif masih kecil dan potensi yang ada relatif besar peningkatan penerimaan daerah dari retribusi pasar dapat ditingkatkan dengan memperbaiki kualitas pelayanan dan memberahi manajemen pemungutan retribusi.

Besarnya hasil yang didapatkan dari retribusi pasar tersebut, sebenarnya dapat merupakan daya tarik bagi swasta untuk terjun dalam sektor ini. Sementara itu, lambannya pertumbuhan penerimaan dari sektor ini dan rendahnya kualitas layanan seharusnya merupakan daya dorong bagi Pemerintah Daerah untuk memikirkan pola kemitraan atau swastanisasi dari jenis layanan ini. Apabila hal ini dapat terjadi secara timbal balik, didahului oleh inisiatif Pemda

dalam menawarkan jenis layanan ini dan disambut oleh swasta, maka tiga keuntungan akan dapat dicapai. Pertama, peningkatan kualitas layanan. Kedua, meningkatnya kontribusi bersih dari sektor ini terhadap PAD. Dan ketiga menurunnya beban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan.

- c. Dilihat dari **aspek kualitas produk**, diakui oleh aparat Dinas Daerah bahwa perlu adanya kriteria-kriteria untuk menilai kualitas produk layanan. Dalam hal ini, mereka mengusulkan 4 kriteria utama, yaitu kepuasan konsumen, keterjangkauan tarif, keamanan, dan kebersihan pasar. Mengenai kualitas pelayanan yang selama ini telah dilakukan, ada suatu persepsi kontradiktif. Di satu sisi aparat mengakui perlunya peran serta swasta dalam upaya meningkatkan pelayanan, namun dilain pihak, mereka mengakui bahwasannya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar selama ini pun telah memuaskan konsumen.

Dari dua persepsi yang kontradiktif tersebut, serta didukung penilaian masyarakat, dapat ditafsirkan bahwa sebenarnya kualitas layanan yang diberikan dinas daerah termasuk Dinas Pasar masih kurang optimal dan mempunyai potensi untuk ditingkatkan. Namun, di lain pihak ada kekhawatiran Daerah akan dampak yang akan terjadi jika jenis layanan tersebut diserahkan kepada swasta atau bermitra dengan swasta. Kekhawatiran tersebut, terutama dalam hal nasib para karyawan yang selama ini ada serta konsekuensi jabatan yang mungkin hilang akibat kemitraan atau swastanisasi tersebut. Kekhawatiran lainnya adalah hilangnya pendapatan dari sumber tersebut.

Peluang kemitraan dalam pelayanan pasar ini dapat dilakukan dalam hal :

- Pemungutan Retribusi pasar dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan swasta dimana dinas pasar dapat memborongkan pemungutan retribusi tersebut ke swasta. Dinas pasar menentukan jumlah target penerimaan dan fee buat pemungut dengan prinsip saling menguntungkan;
- Pemeliharaan Kebersihan pasar dan pemeliharaan sarana dan prasarana dengan mentenderkan ke pihak swasta.
- Pembangunan dan Renovasi Pasar misalnya dengan mengajak swasta untuk menginvestasikan dananya di bidang ini dengan konsesi-konsesi tertentu.

### 3. Pekerjaan Umum

Menurut PP Nomor 14 tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang PU Kepada Daerah (Propinsi maupun Kabupaten), Urusan rumah tangga daerah dibidang ke-PU-an sendiri, meliputi kegiatan-kegiatan antara lain sebagai berikut :

#### a. Bidang Pengairan

- Pelaksanaan penyediaan air irigasi
- Pemberian ijin penggunaan air irigasi dan jaringan irigasi
- Penetapan masa irigasi untuk setiap daerah irigasi
- Penetapan prioritas pembagian air irigasi sesuai situasi dan kondisi
- Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama beserta bangunan pelengkapnya
- Pelaksanaan eksplorasi dan pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase beserta bangunan pelengkapnya
- Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi beserta bangunan pelengkapnya
- Pemberian ijin untuk pendirian, perbaikan, mengubah atau membongkar bangunan dan saluran dalam jaringan irigasi beserta bangunan pelengkapnya, atau bangunan lain yang berada di dalam, diatas maupun yang melintasi saluran irigasi.
- Penetapan pembentukan dan/atau pengembangan perkumpulan petani pemakai air (P3A)

**b. Bidang Bina Marga**

- Perencanaan teknis dan pembangunan atas Jalan Kolektor
- Pemeliharaan atas Jalan Kolktor
- Penetapan suatu status ruas jalan lokal sekunder sebagai jalan Kotamadya
- Penetapan suatu status ruas jalan sebagai jalan desa.

Terhadap berbagai jenis aktivitas ke-PU-an – yang pada dasarnya dapat dikatakan sebagai bentuk-bentuk pelayanan tersebut – masyarakat masih memandang dibutuhkan, terutama untuk mempertahankan kondisi fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase / irigasi tetap mantap, sehingga aktivitas masyarakat akan dapat berjalan dengan baik. Disamping itu, masyarakat juga menilai bahwa secara relatif pelayanan Dinas PU telah dapat menimbulkan kepuasan.

Di Kota Palembang untuk menyelenggarakan pelayanan di bidang ini dilakukan oleh Dinas PU. Dinas PU Kota Palembang melaksanakan sebagian dari kewenangan-kewenangan tersebut diatas didasarkan pada kebutuhan dan kondisi daerah. Kewenangan yang dimiliki Dinas PU Kota Palembang meliputi :

1. Kewenangan dalam rehabilitasi, pemeliharaan, peningkatan dan pembangunan jalan dan jembatan.
2. Pengembangan Listrik pedesaan
3. Penyehatan Lingkungan Pemukiman
4. Pembangunan dan Rehabilitasi Fasilitas Gedung Milik Pemerintah Daerah.

Anggaran Rutin yang dimiliki Kota Palembang Tahun Anggaran 1999 / 2000 dewan ini sebesar Rp. 2.187.050.700,-. Sedangkan Anggaran Pembangunan

yang dialokasikan untuk pelaksanaan Pelayanan umum Bidang Pekerjaan Umum meliputi program /Proyek dan jumlah biaya yang dialokasikan sbb:

**Tabel 4.24**  
**Program dan Proyek dengan Besarnya Biaya yang Dilaksanakan Dinas PU**  
**Kota Palembang**

No.	Program	Besar Anggaran
1.	Program Rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan	Rp. 3.272.997.800,-
2.	Program Peningkatan Pembangunan Jalan dan Jembatan	Rp. 5.560.896.000,-
3.	Program Pengembangan Listrik Pedesaan	Rp. 460.000.000,-
4.	Proyek Pembangunan Gedung Administrasi RSUD Bari Kecamatan Seberang Ulu I	Rp. 25.083.000,-
5.	Proyek Pembangunan Gedung Rontgen RSUD Bari Kecamatan Seberang Ulu I	Rp. 5.320.750,-
6.	Program Penyehatan Lingkungan Pemukiman	Rp. 2.252.672.500,-
7.	Proyek Pembuatan DED Gedung DPRD Kodya Palembang Kecamatan Ilir Barat I	Rp. 240.000.000,-
8.	Proyek Pembangunan Asrama Mahasiswa UNSRI Kodya Palembang Kecamatan Inderalaya – OKI	Rp. 250.000.000,-
9.	Proyek Rehabilitasi Rumah Dinas Walikota Palembang	Rp. 325.000.000,-

Sumber : Dinas PU Kotamadya Palembang, 1998

Dengan adanya keterbatasan anggaran dan sumber daya yang dimiliki pemerintah khususnya untuk pengeluaran pembangunan, membutuhkan adanya kemitraan dengan pihak kedua atau ketiga (swasta), mengingat cakupan proyek yang sangat besar, baik nilai anggaran maupun beban pekerjaannya.

Mengenai langkah kemitraan dalam rangka melaksanakan sebagian tugas-tugas ke-PU-an, selama ini pun telah dilakukan / diperaktekan oleh Dinas PU di Propinsi Sumatera Selatan. Sebagai contoh, dalam pemungutan iuran pelayanan irigasi (IPAIR), dilaksanakan langsung oleh Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A). Alasan yang dikemukakan adalah untuk mencapai efektivitas pemungutan, sekaligus memberikan kewenangan guna memberdayakan kelompok tersebut. Disamping itu, dalam kegiatan teknis / fisik juga telah ditempuh langkah kemitraan atau kontrak kerja, misalnya dalam pembangunan / rehabilitasi sarana / jaringan irigasi, operasi dan pemeliharaan (O dan P) jaringan irigasi, serta pengendalian / pengamanan sungai.

Sementara pada kasus Dinas Bina Marga atau Dinas PU, bentuk-bentuk kemitraan atau kontrak kerja juga telah dilaksanakan, khususnya dalam pembangunan dan/atau peningkatan dan/atau pemeliharaan jalan, jembatan atau drainase. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dengan menggunakan moda kemitraan atau kontrak kerja ini, hasil pekerjaan relatif lebih berkualitas. Dalam hal ini, bentuk kemitraan yang paling banyak dilakukan berupa

perjanjian pemborongan atau jasa konstruksi. Sebagai contoh, proyek penggantian jembatan akan meliputi beberapa pekerjaan, antara lain : 1) pembuatan jembatan darurat, 2) pembongkaran tanah, 3) pemasangan batu / beton, 4) pemasangan dan konstruksi besi, 5) pengecatan, 6) pembuatan jalan masuk, 7) pembuatan tembok penahan, atau 8) pekerjaan lain-lain.

#### 4. Pelayanan Dinas Kesehatan

Produk layanan yang diberikan oleh Dinas Kesehatan, baik yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Propinsi maupun yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten meliputi 3 jenis layanan, yaitu pelayanan yang bersifat pembinaan, pelayanan yang bersifat pengaturan, dan pelayanan yang bersifat medis. Pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan dilakukan oleh Dinas Kesehatan. Sementara itu, pelayanan yang bersifat medis diberikan oleh Unit Pelaksana Teknis dari Dinas tersebut. Dilihat dari pentingnya ketiga jenis layanan tersebut, secara signifikan sangat **diperlukan oleh masyarakat**. Hal ini didorong oleh makin tingginya kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan.

Secara umum pelayanan-pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan seperti rekomendasi perijinan, penyuluhan kesehatan, imunisasi masal, dan pemberantasan demam berdarah dan scjenisnya, masih **memerlukan peran pemerintah**. Hal ini disebabkan kedua tipe layanan tersebut lebih bersifat sosial dari pada komersial. Dengan demikian minat swasta untuk terjun dalam jenis layanan ini tidak ada. Sedangkan pelayanan yang bersifat medis (yang selama ini diberikan oleh UPT) seperti pelayanan kesehatan masyarakat, tindakan medis, rawat jalan/rawat inap, dan laboratorium, dapat **dilaksanakan baik oleh swasta murni** atau pun **kemitraan** antara pemerintah dan swasta.

Ada tiga alasan utama perlunya peran swasta (baik dalam bentuk pengelolaan dengan swasta murni ataupun bermitra) dalam jenis pelayanan yang bersifat medis ini. *Pertama*, bila pelayanan tersebut dilaksanakan oleh swasta maka pengelolaan akan lebih profesional, efisien dan berkualitas. *Kedua*, swasta mempunyai dana yang besar sehingga akan mampu menyediakan sarana dan prasarana lebih lengkap. *Ketiga*, minat swasta untuk terjun dalam jenis layanan ini sangat besar.

Indikator besarnya minat swasta dalam jenis layanan keshatan ini terlihat dari banyaknya rumah sakit swasta, klinik swasta, dan unit-unit kesehatan yang dimiliki swasta lainnya. Di lain pihak, sebenarnya tidak ada larangan kepada swasta untuk masuk dalam jenis layanan ini. Dengan demikian hingga saat ini ada dua jenis layanan medis berdasarkan pihak penyelenggaranya yaitu pelayanan yang diberikan pemerintah dengan tarif yang relatif rendah dan kualitas relatif rendah, dan pelayanan oleh swasta dengan tarif yang tinggi dan kualitas yang relatif baik. Dengan demikian, jika pelayanan yang bersifat medis dilakukan secara *bermitra* atau *swasta murni*, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana menciptakan jenis-jenis layanan tersebut yang berkualitas namun dapat dijangkau oleh masyarakat. Dalam hal ini, fungsi pengaturan dari pemerintah perlu lebih

ditonjolkan. Iklim usaha yang lebih bersaing antar pemberi layanan kesehatan swasta harus mampu diciptakan.

Pemerintah dapat membuat aturan-aturan yang lebih mendorong sihak swasta yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan tidak hanya melayani masyarakat yang mampu tapi juga masyarakat yang kurang mampu misalnya mendorong untuk menerapkan subsidi silang, sebagian keuntungan dari memberikan layanan kepada golongan masyarakat mampu yang menggunakan tempat-tempat perawatan yang mewah untuk membiayai masyarakat yang kurang mampu yang menggunakan tempat-tempat perawatan yang sederhana sehingga kualitas pelayanan tidak jauh berbeda yang berbeda hanyalah tempat-tempat perawatannya saja. Disamping itu perlu lebih dikembangkannya asuransi-asuransi kesehatan seperti di negara maju sehingga seluruh lapisan masyarakat memiliki asuransi dan berhak mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai.

Alasan lain perlunya swastanisasi atau penjalanan pola kemitraan pemerintah dengan swasta dalam layanan kesehatan adalah bahwasannya untuk meningkatkan pelayanan dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak mampu untuk menyediakan dana tersebut. Untuk itu, diharapkan dapat diperoleh dari pihak swasta. Alasan-alasan tersebut, didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yaitu yang ada di Dinas pasar itu sendiri, maupun aspek-aspek eksternal.

- a. Dilihat dari **besarnya tarif**, permasalahan utama yang mengemuka adalah bahwasannya penetapan tarif pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Dinas Daerah tidak didasarkan kepada *unit cost* karena lebih mementingkan aspek keterjangkauan oleh masyarakat (penetapannya dibahas terlebih dahulu berasama DPRD). Akibatnya tarif dinilai terlalu rendah jika dibandingkan dengan harapan peningkatan kualitas layanan. Penetapan tarif yang relatif rendah tersebut, di satu sisi merupakan tindakan Pemerintah Daerah untuk tidak memberatkan konsumen, namun kebijakan tersebut, berimplikasi kepada kurangnya profesionalisme sehingga kualitas pelayanan relatif rendah, serta kurang optimalnya kontribusi Dinas Kesehatan terhadap PADS.
- b. Dilihat dari **kontribusi pendapatan Dinas Kesehatan terhadap PADS**, nampaknya cukup besar. Demikian juga jika dibandingkan dengan pendapatan dinas-dinas lainnya, Dinas Kesehatan merupakan penghasil terbesar pertama atau kedua setelah DLLAJ. Sebagai ilustrasi dapat dilihat besarnya pendapatan Dinas Kesehatan Kota Palembang sebagai berikut:

**Tabel 4.25**  
**Kontribusi Retribusi Pelayanan Kesehatan terhadap Total Retribusi di Kota Palembang Tahun 1998/1999**

<b>Penjelasan</b>	<b>Nilai</b>
Total Retribusi	Rp. 6.984.207.000,00
Retribusi Kesehatan	Rp. 284.000.000,00
Prosentase	4,07%

*Sumber: Dinas Kesehatan Kota Palembang, diolah.*

Dari Tabel diatas, nampak bahwa kontribusi Reiribusi pelayanan kesehatan terhadap total Retribusi daerah hanya 4,07%. Sementara itu, apabila dilihat dari jumlah anggaran yang disediakan pemerintah untuk Dinas Pasar Daerah ini, terlihat angka yang cukup besar. Pada Tahun Anggaran 1998/1999 misalnya, total anggaran rutin untuk sektor ini sebesar Rp. 4,38 Miliar dan Anggaran Pembangunan sebesar 1,76 Miliar Total anggaran Rp. 5,21 Miliar. Jika dibandingkan dengan penerimaan Dinas ini melalui retribusi pelayanan kesehatan pada Tahun Anggaran yang sama yaitu sebesar Rp. 284 Juta (lihat Tabel) maka rasionalitas penerimaan terhadap anggaran hanya menunjukkan angka 0,054. Ini artinya Dinas Kesehatan belum bisa menghasilkan profit dari jasa pelayanan yang diberikannya.

Kecilnya hasil yang didapatkan dari retribusi pelayanan kesehatan tersebut, sebenarnya dapat merupakan daya tarik bagi swasta untuk terjun dalam sektor ini. Sementara itu, lambannya pertumbuhan penerimaan dari sektor ini dan rendahnya kualitas layanan scharusnya merupakan daya dorong bagi Pemerintah Daerah untuk memikirkan pola kemitraan atau swastanisasi dari jenis layanan ini. Apabila hal ini dapat terjadi secara timbal balik, didahului oleh inisiatif Pemda dalam menawarkan jenis layanan ini dan disambut oleh swasta, maka tiga keuntungan akan dapat dicapai. Pertama, peningkatan kualitas layanan. Kedua, meningkatnya kontribusi bersih dari sektor ini terhadap PAD. Dan ketiga menurunnya beban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan.

- c. Dilihat dari **aspek kualitas produk**, selama ini digunakan kriteria-kriteria berdasarkan SOP (Standar Operasional Prosedur). Atas dasar kriteria-kriteria tersebut, kualitas pelayanan Dinas Kesehatan masih relatif rendah. Rendahnya kualitas pelayanan tersebut disebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta keterbatasan sarana dan prasarana.

Atas dasar alasan-alasan tersebut, maka beberapa kegiatan dalam pelayanan kesehatan dapat dilakukan bermitra dengan swasta :

- Memberikan kesempatan yang lebih besar pada swasta dalam memberikan pelayanan kesehatan seperti laboratorium, Rumah Sakit, pengobatan, dan lain-lain. Pemerintah tetap melakukan pengawasan terhadap kualitas pelayanan dengan memberikan standard-standard tertentu yang harus dipenuhi.

- Pelayanan kesehatan yang dewasa ini dimiliki pemerintah baik misalnya Rumah Sakit dan Puskesmas untuk meningkatkan kinerja dan pelayanannya dapat melakukan kemitraan dengan swasta agar lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanannya.

## 5. Pelayanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Pendidikan merupakan sektor yang sangat penting dalam suatu masyarakat dan bangsa, kemajuan suatu bangsa akan sangat tergantung dari masyarakat yang terdidik. Pembangunan pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang tidak dapat dinikmati sesegera mungkin, lain lagi dengan pembangunan industri yang hasilnya akan dapat dinikmati segera. Dekade sebelumnya pemerintah kurang memberikan perhatian yang serius terhadap sektor pendidikan hal ini tercermin dari Anggaran negara yang memberikan porsi yang sangat kecil sekali. Akibatnya saran dan prasarana yang ada dalam dunia pendidikan kita pada umumnya sangat minim ditambah lagi kurangnya perhatian dan penghargaan pemerintah terhadap para pendidik, tak heran bila kualitas pendidikan di Indonesia sangat kurang memadai dan lebih tragis lagi dalam waktu yang relatif singkat kualitas pendidikan di Indonesia dapat tersalip oleh kualitas pendidikan negara Malaysia yang dulu berguru ke Indonesia.

Tugas Pemerintah Daerah dalam bidang pendidikan dan kebudayaan dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Daerah beserta unit-unit pelaksana teknisnya (UPT). Tugas-tugas pelayanan langsung kepada murid pada berbagai jenjang pendidikan dilaksanakan terutama oleh UPT. Sedangkan Dinas P dan K menangani pelayanan dalam aspek pengaturan, pembinaan, dan beberapa bentuk layanan langsung. Jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tersebut antara lain: *Pertama*, pembinaan Kepala Sekolah, guru, budayawan, seniman, dan pemuda putus sekolah. *Kedua*, pembinaan kejar paket A dan B. *Ketiga* pemberian ijin pendidikan. Dan *keempat*, penyelenggaraan penataran. Memperhatikan pentingnya jenis-jenis pelayanan tersebut, maka secara signifikan masih tetap dibutuhkan.

Penyelenggaraan layanan yang selama ini dilakukan oleh Dinas Daerah, harus tetap dilaksanakan oleh Pemerintah, yaitu yang bersifat pengaturan dan pembinaan, tidak mungkin swasta mau terjun dalam jenis layanan ini karena tidak *profitable*. Sedangkan jenis layanan yang selama ini dilaksanakan oleh UPT dan dapat memberikan keuntungan, dapat dilakukan oleh swasta murni atau pun melalui pola kemitraan antara Pemerintah dengan Swasta. Sebenarnya hingga sekarang pun tidak ada larangan kepada swasta untuk terjun dalam penyediaan jasa pendidikan dan kebudayaan yang langsung berhubungan dengan masyarakat, seperti sekolah-sekolah, kursus-kursus, dan lain-lain. Hal ini disebabkan: *Pertama*, pemerintah tidak mampu dengan optimal mengurusinya sehingga pelayanan kurang memuaskan. *Kedua*, untuk meringankan beban anggaran pemerintah. *Ketiga*, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah selama ini, diakui belum dilaksanakan secara merata dan berkeadilan. Ketiga alasan tersebut berawal dari kondisi dan kemampuan Pemerintah Daerah yang masih relatif kurang dalam

penyelenggaraan layanan tersebut baik dalam kualitas maupun dalam hal pendanaan. Dilain pihak, dan ini merupakan alasan *keempat*, bahwasannya peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis layanan tersebut cukup besar, karena dengan makin tingginya minat dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan, maka peluang jenis layanan ini untuk *profitable* makin besar.

Dalam hal pelayanan yang masih harus dilaksanakan oleh pemerintah (dalam hal ini Dinas Daerah), agar pelayanan lebih berkualitas dan memberikan jaminan independensi dalam penyelenggarannya, terutama pelayanan yang bersifat pembinaan langsung, maka perlu dilaksanakan secara khusus oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT), yang lebih dekat kepada masyarakat, dengan pola manajemen yang profesional. Bukan dilaksanakan oleh dinas-dinas yang keschariannya terlalu banyak menangani aspek administratif dan birokrasi.

Struktur dan besarnya tarif, serta kontribusi Pelayanan Pendidikan terhadap PADS bukan merupakan sasaran utama dari kebijakan pendidikan dan kebudayaan yang secara operasional dilaksanakan oleh Dinas Daerah, karena jenis-jenis layanan ini memang lebih bersifat pembinaan yang non komersial. Dengan demikian tidak ada alasan bahwa untuk meningkatkan kualitas perlu dilakukan pengenaan/peningkatan tarif. Yang menjadi permasalahan utama adalah bagaimana meningkatkan kualitas pendidikan dan kebudayaan yang dapat diperankan oleh Dinas P dan K di Daerah. Ada dua kiat yang dapat ditempuh dalam hal ini. Pertama meningkatkan kualitas pengaturan dan pembinaan terhadap semua komponen yang terlibat dalam pelayanan ini, baik yang bertindak sebagai subjek maupun objeknya. Kiat kedua adalah memberikan iklim yang kondusif terhadap swasta atau menjalin kemitraan dengan swasta dalam penyelenggaraan pelayanan yang *profitable* yang masyarakat sendiri merasa perlu akan jenis layanan ini untuk meningkatkan taraf hidupnya (yang berimplikasi langsung terhadap akses mereka kepada kegiatan ekonomi). Cara kedua ini, disamping untuk memberikan peluang usaha kepada swasta, juga dalam rangka menampung minat masyarakat untuk mengikuti pendidikan, pelatihan, kursus dan sebagainya, serta dalam rangka meringankan beban anggaran pemerintah Dacrah.

Alasan tidak perlunya dilakukan privatisasi atau kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan yang selama ini dilakukan Dinas Dacrah, dapat dilihat dari alokasi anggaran untuk Dinas Dacrah, yang tidak ada satu kegiatan pun yang bersifat komersial. Demikian juga, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan ini tidak menarik tarif atau biaya dari penyelenggaraan pelayanannya. Sebagai gambaran mengenai anggaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tahun 1998/1999 adalah sebagai berikut : anggaran rutin sebesar Rp. 42.320.771.800,00 dan anggaran pembangunan sebesar Rp. 3.269.000.000,00.

Memperhatikan alasan-alasan di atas, maka sekali lagi pelayanan pendidikan bukan pelayanan yang dapat dikomersialisasikan. Komersialisasi dalam dunia pendidikan harus dicegah. Pemerintah tetap memiliki tanggung jawab untuk mendanai pelayanan pendidikan, namun dalam pelaksanaan

pelayanannya pemerintah dapat melakukan kemitraan dengan swasta misalnya dalam hal :

- Pelaksanaan pendidikan dapat dilakukan oleh swasta dan pemerintah mensubsidi agar biaya pendidikan dapat terjangkau masyarakat. Pemerintah tetap menetapkan standar-standar untuk menjaga kualitas pendidikan yang diselenggarakan.
- Pekerjaan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan bisa dijalankan oleh swasta (ditenderkan) tidak lagi dilakukan oleh tenaga-tenaga tetap (Pesuruh Sekolah dan Penjaga Sekolah)

### C. Profil dan Kinerja Pelayanan Umum di Propinsi Jawa Barat

#### 1. Pelayanan Dinas Kesehatan

Pembangunan kesehatan diarahkan pada peningkatan pelayanan kesehatan, pelayanan tersebut terutama ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah, daerah perbatasan serta pemukiman baru. Dengan munculnya paradigma baru dalam bidang keshatan – yaitu mengusahakan agar orang yang sehat dapat mempertahankan keshatannya – serta mengingat jenis pelayanan kesehatan masih penting dan merupakan kebutuhan pokok bagi masyarakat, maka dinas kesehatan *masih sangat diperlukan keberadaannya*. Dengan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya diharapkan akan mempercepat peningkatan derajat kesehatan masyarakat sehingga tujuan dari pembangunan akan dapat terwujud.

Dinas kesehatan pada saat ini meliputi upaya penyembuhan (kuratif), preventif (pencegahan), serta promotif (peningkatan). Penyelenggaraan pelayanan keshatan tersebut dapat berupa pemberantasan penyakit menular, penyediaan air bersih, perbaikan gizi, penyehatan lingkungan pemukiman, serta pelayanan kesehatan ibu hamil dan anak, termasuk Keluarga Berencana. Pemberian pelayanan keshatan lainnya dilaksanakan dalam bentuk upaya peningkatan penyuluhan, pencegahan penggunaan narkotik dan penyalahgunaan obat di kalangan generasi muda.

Pelayanan keshatan yang bertujuan meningkatkan kesadaran hidup masyarakat sedini mungkin dapat dilakukan melalui aktivitas yang dilakukan Puskesmas dan Posyandu. Prioritas tersebut ditujukan pada peningkatan mutu dan pemerataan pelaksanaan keshatan, terutama pelayanan keshatan dasar sebagai upaya terpadu yang diselenggarakan melalui Puskesmas.

Secara umum pelaksanaan layanan keshatan tersebut di atas dikategorikan kepada: (1) *Jenis Layanan Administratif*, seperti kegiatan pemberian berbagai rekomendasi dan surat keterangan, surat keterangan sakit, ijin toko obat, dsb.; (2) *Jenis Layanan Konsultatif*; serta (3) *Jenis Layanan Teknis*, seperti pelayanan pengobatan, dan Laboratorium.

Berdasarkan fakta dan masukan dari pengguna layanan / masyarakat dapat dikatakan bahwa sampai dengan saat ini layanan kesehatan masih *kurang memuaskan* dengan alasan masih ada pelayanan yang kurang tepat waktu, kurang cepat, serta kualitasnya belum memuaskan. Hal tersebut diakibatkan oleh belum optimalnya penggunaan sumber daya yang ada, serta belum merataanya penyebaran tenaga yang kualified.

Mengingat masih rendahnya kualitas pemberian layanan kesehatan tersebut, maka menurut pendapat aparat daerah, sebaiknya pelaksanaan pelayanan kesehatan dilakukan baik secara swastanisasi maupun secara bermitra dengan sihak swasta. Pernyataan tersebut didasarkan pada pertimbangan:

- a. Apabila pelayanan kesehatan diselenggarakan secara mandiri oleh pemerintah, maka akan sangat memberatkan karena selama ini pemberian layanan kesehatan lebih bersifat sosial daripada sifat komersial. Selain itu, apabila dilakukan perhitungan terhadap biaya yang dikeluarkan, maka biaya tersebut lebih besar dari pada retribusi yang dibayar saat ini walaupun dalam hal ini pemerintah telah mensubsidi.  
Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka untuk pelayanan ini perlu dikenakan tarif yang ditentukan atas komponen-komponen biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan pelayanan tersebut, tanpa melupakan pertimbangan terhadap kemampuan masyarakat dalam membayar.  
Hal lainnya, sampai saat ini masih ada keterbatasan sumber daya (SDM, sarana/prasarana, anggaran). Dalam hal sarana/prasarana selain peralatan kesehatan yang masih kurang jumlahnya, hal lainnya yaitu masih terbatasnya jumlah Puskesmas Keliling (yang dimiliki hanya 39 buah), Puskesmas Pembantu, MCK dan perpipaan air bersih. Untuk membantu mengatasi kendala ini sangat diperlukan partisipasi dari instansi terkait dalam menyelenggarakan program kesehatan.
- b. Kesehatan adalah tanggungjawab bersama baik pemerintah maupun masyarakat, dalam hal ini termasuk sektor swasta. Sehubungan dengan hal tersebut maka keterlibatan sektor swasta dalam pelayanan kesehatan dibutuhkan.  
Jenis pelayanan yang dapat dilakukan secara bermitra antara pemerintah dan swasta diantaranya adalah penyuluhan kesehatan, pelaksanaan imunisasi masal, dan penanggulangan/pemberantasan demam berdarah (fogging). Sedangkan jenis-jenis pelayanan yang memungkinkan dilaksanakan oleh pihak swasta (swastanisasi) diantaranya adalah penyelenggaraan Laboratorium, pelayanan spesialistik, Rumah Sakit, dan masalah obat.
- c. Sesuai dengan UU No. 33 tentang Kesehatan, bahwa upaya pelayanan kesehatan dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat.

Dikaji dari aspek kualitas produk, pelayanan yang diberikan selama ini belum berkualitas dan belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, hal tersebut dapat terlihat dari adanya berbagai keluhan masyarakat, sedangkan

sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas, sehingga pemerintah harus menentukan prioritas layanan.

Untuk memberikan atau meningkatkan pelayanan yang berkualitas beberapa hal yang harus diperhatikan, diantaranya adalah harus adanya:

- a. Standar / prosedur pelayanan
- b. Pendidikan dan pelatihan pegawai.
- c. Untuk dapat menunjang dan meningkatkan kualitas pelayanan, diperlukan SDM dengan kualifikasi tertentu baik dari segi keahlian, jumlah tenaga serta kesiapan lainnya yang dibutuhkan, mengingat luasnya wilayah garapan, jumlah penduduk, kondisi masyarakat dan kompleksitas lainnya yang memerlukan penanganan terpadu secara konseptual.
- d. Penilaian secara rutin terhadap setiap jenis layanan yang diberikan. Tentunya pelaksanaan penilaian ini harus ada tindak lanjutnya.
- e. Diberikan kewenangan dan tanggung jawab di masing-masing unit pelaksana.

## 2. Pelayanan Dinas Pasar.

Pengelolaan pasar merupakan pengelolaan manajemen secara langsung kepada pasar milik Pemerintah Daerah dan pengelolaan tidak langsung kepada pasar lainnya dalam bentuk pengawasan, pengendalian dan pembinaan. Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar selaku pengelola meliputi upaya menciptakan keamanan dan ketertiban serta pemeliharaan kebersihan dan pengaturan pedagang di pasar.

Secara umum dapat dirumuskan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar mencakup: a) pemberian bimbingan dan pembinaan serta rekomendasi perijinan, b) melakukan kegiatan teknis, serta c) melaksanakan pengamanan dan pengedalian teknis. Mengingat pentingnya layanan yang diberikan tersebut, maka keberadaan Dinas Pasar *masih dibutuhkan oleh masyarakat*.

Pemberian pelayanan oleh Dinas Pasar selama ini dapat dikatakan cukup baik sehingga tidak perlu diselenggarakan dengan pola swastanisasi. Alasan yang melandasi hal ini adalah:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung telah memiliki sumber daya manusia, dana serta sarana/prasarana yang cukup memadai untuk keperluan pemeliharaan ketertiban, keamanan, dan pemeliharaan kebersihan pasar. Hal lainnya, selama ini pelayanan pemerintah telah sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat.
- b. Bila penyelenggaraan layanan dilakukan oleh pihak swasta, komitmen mereka dalam memberikan pelayanan yang scragam masih diragukan. Selain itu, potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan tersebut dianggap kurang mampu.

Namun, jenis pelayanan ini dapat dilakukan dengan pola bermitra dengan pihak swasta, khususnya dalam upaya pembangunan pasar dengan alasan bahwasanya untuk pembangunan pasar diperlukan anggaran yang besar, sementara pemerintah tidak mempunyai cukup dana. Dengan kata lain kebutuhan dana tersebut dapat dipenuhi oleh pihak swasta.

Dilihat dari aspek pembiayaan, besarnya tarif yang berlaku sekarang untuk setiap jenis pelayanan dapat dikategorikan ke dalam ukuran sedang (tidak terlalu mahal).

Untuk menunjang pembangunan daerah serta sebagai kontra prestasi dari unit pelayanan pemerintah daerah, tabel berikut memberikan gambaran besarnya penerimaan PAD yang berasal dari beberapa jenis retribusi di Kabupaten Bandung Tahun Anggaran 1999/2000.

**Tabel 4.26**  
Penerimaan PAD Dinas Pengelolaan Pasar Kabupaten Bandung Tahun Anggaran 1999/2000

Uraian Penerimaan	Anggaran Tahun 1998/1999 (000)	Anggaran Tahun 1999/2000 (000)	Penurunan (000)	Keterangan
1. Retribusi Pasar	2.898.000	2.800.000	(98.000)	
2. Retribusi Kebersihan	676.000	600.000	(76.000)	
3. Retribusi Ketertiban	676.000	600.000	(76.000)	
<b>Jumlah Retribusi</b>	<b>4.250.000</b>	<b>4.000.000</b>	<b>(250.000)</b>	
4. IPL	-			
5. Leges	-			
<b>Jumlah Total</b>	<b>4.250.000</b>	<b>4.000.000</b>	<b>(250.000)</b>	
				Dasar Hukum: Perda Kab. DT II Bandung No. 27 Th 1996 dan Keputusan Gub. KDH Tk I Jawa Barat No. 188/992/ SK. 1252.Huk/ 1994 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sumber : Dinas Pasar Kab.Bandung. 1999

#### 4. Pelayanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan

Dinas Kebersihan dan Pertamanan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang kebersihan, pertamanan dan pemakaman dalam upaya menciptakan lingkungan permukiman yang bersih, sehat dan asri. Mengingat pentingnya jenis pelayanan tersebut bagi masyarakat, dapat dikatakan bahwa jenis layanan ini dibutuhkan oleh masyarakat.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan sampai saat ini memberikan jenis layanan yang lebih bersifat teknis seperti: pembersihan/ penyapuan jalan di wilayah komersial, pengumpulan sampah dari sumber sampah ke TPSS, Pengangkutan sampah dari TPSS ke TPSA, penerikan retribusi kebersihan, pengelolaan pembuangan sampah di TPSA dan melakukan daur ulang sampah dan produksi kompos.

Dalam upaya meningkatkan kualitas dan memudahkan pelayanan kepada masyarakat, layanan kebersihan dan pertamanan dapat dilakukan baik secara pola swastanisasi maupun pola kemitraan antara swasta dengan pemerintah. Hal tersebut diperlukan mengingat adanya keterbatasan sebagai berikut:

- Adanya keterbatasan sumber daya (manusia, dana, sarana/prasarana)
- Sulitnya mencari lokasi TPS dan TPA baru
- Sistem pembuangan sampah di TPA masih Oven Dumping.
- Pendapatan retribusi belum menutupi biaya operasional
- Kesadaran dan peran aktif masyarakat dalam pengelolaan sampah masih kurang.

Perkiraan timbunan/volume sampah berdasarkan jumlah penduduk menurut trend pertumbuhan tahun 2000 sekitar 8.982,93 M3/hari dan naik sekitar 2 kali lipat tahun 2010. Peningkatan volume sampah tersebut akan mengakibatkan peningkatan biaya investasi, biaya operasional dan pemeliharaan sarana dan prasarana dalam pelayanan kepada masyarakat. Kebutuhan dana tersebut merupakan salah satu kendala yang dihadapi pemerintah yang dapat diatasi dengan melakukan swastanisasi atau bermitra dengan pihak swasta.

Dalam hal ini potensi dan peluang pihak swasta cukup besar, pihak swasta dapat berperan dalam pengumpulan dan pengangkutan sampah dari sumber sampah ke TPPS, serta melakukan daur ulang sampah dan produksi kompos. Sedangkan untuk pola kemitraan, semua jenis layanan yang pada saat ini diberikan oleh pemerintah (Dinas) kepada masyarakat dapat dilakukan secara kerja sama.

Dikaji dari aspek ekonomis, jenis pelayanan Kebersihan dan Pertamanan yang selama ini diberikan bersifat sosial aspek pembiayaan, sebagai dinas yang memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat, memberi kontribusi bagi peningkatan PAD yang berasal dari retribusi. Pemungutan retribusi kebersihan diatur dalam Perda No. 28 Tahun 1996 dan SK Bupati No. 660.2/SK.306. A-DKP/1997. Penerimaan retribusi dengan biaya yang digunakan untuk operasional pelayanan dari tahun 1996 sampai tahun 1999 tergambar dalam tabel:

**Tabel 4.27**  
Penerimaan Retribusi dan Biaya Operasional Dinas Kebersihan Kabupaten Bandung

No	Tahun	Penerimaan Retribusi	Biaya
1.	1996/1997	Rp 285.110.500	Rp 610.100.000
2.	1997/1998	Rp 406.557.247	Rp 984.063.000
3	1998/1999	Rp 453.042.216	Rp 998.514.000

*Sumber: Dinas Kebersihan Kab. Bandung, 1999*

Dari tabel tersebut terlihat bahwa realisasi pendapatan dari tahun 1996 s.d. 1998 terus meningkat, akan tetapi kenaikan tersebut belum bisa menutupi

biaya operasional. Hal tersebut dapat diakibatkan oleh tingkat pertumbuhan biaya operasional sebagai akibat kenaikan biaya perbaikan dan perawatan yang tinggi serta penetapan tarif retribusi yang belum didasarkan pada biaya pengelolaan yang riil (*real cost*) yang harus dibebankan pada setiap masyarakat sebagai penghasil sampah (*polluter pays principle*). Secara lebih rinci, besarnya retribusi per bulan ditetapkan menurut pengelolaan /klasifikasi sebagai berikut:

Tabel 4.28

Retribusi per Bulan Ditetapkan menurut Pengelolaan/Klasifikasi di Kabupaten Bandung

No	Wilayah Pelayanan	Klasifikasi Pungutan Retribusi (Rp)			
		Kelas I	Kelas II	Kelas III	Kelas IV
1.	Rumah tinggal	1.000	750	500	300
2.	Toko/perusahaan	10.000	5.000	2.500	-
3.	Pabrik (per-M3)	4.000	3.000	-	-
4.	Hotel/penginapan	10.000 (hotel)	5.000 (penginapan)	-	-
5.	Rumah makan	10.000	5.000	-	-
6.	Rumah Sakit	10.000 (RS)	1.000 (Puskesmas)	-	-
7.	Bioskop/tempat hiburan	10.000	5.000	2.000	-
8.	Perkantoran/bank	7.500	5.000	2.500	-

Sumber: Dinas Kebersihan Kab. Bandung, 1999

#### D. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Propinsi Jawa Timur

Kecenderungan meningkatnya tuntutan masyarakat akan kualitas dan kuantitas pelayanan serta keterbatasan anggaran pemerintah untuk membiayai pelayanan umum, nampaknya diakui oleh semua pihak baik oleh pihak pemerintah sendiri maupun pihak swasta. Dari hasil wawancara serta pengisian kuesioner oleh aparat pemerintah (Dinas dacrah) dan pihak pengusaha (Kadinda), menunjukkan kesepakatan mengenai perlunya pengembangan lebih lanjut kualitas dan kuantitas pelayanan umum serta perlu adanya upaya-upaya yang serius untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan terbatasnya anggaran pemerintah.

Sementara itu, diakui oleh mereka bahwa secara umum pelayanan-pelayanan yang selama ini diberikan oleh pemerintah (Dinas) **masih diperlukan oleh masyarakat**, meskipun dalam beberapa hal masyarakat **belum merasa puas**, yang ditandai dengan adanya keluhan dan pengaduan kepada institusi yang bersangkutan. Padahal, diakui oleh semua pihak, aparat pemberi pelayanan telah **berusaha untuk mewujudkan pelayanannya sebaik mungkin**. Dari kondisi ini dapat difahami bahwa terdapat faktor-faktor struktural dan kultural yang melekat pada tubuh birokrasi yang menyebabkan ketidaksepadan antara tuntutan masyarakat dengan kemampuan dan kemauan aparat dalam memberikan pelayanan. Hambatan struktural lebih bersifat kemampuan dan kapabilitas aparat dalam hal ini SDM, sistem, dan kelembagaannya yang relatif masih kurang, sedangkan hambatan-hambatan kultural menyangkut prilaku dan budaya birokrasi

yang belum terbiasa dengan iklim persaingan (*competition*) dan orientasi pasar (*market oriented*).

Dalam pada itu, dinas-dinas daerah di Propinsi Jawa Timur dan Kabupaten sidoarjo telah melakukan antisipasi untuk mengahadapi dua kecenderungan di atas. Jalinan kerja sama antara pemerintah (Dinas Daerah) dengan Swasta telah banyak dilakukan. Beberapa bentuk kerjasama tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan PT. Dwi Purnama Abadi (Pihak ke-2) dalam hal intensifikasi penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo. Maksud dilakukannya kerjasama ini adalah dalam rangka optimalisasi penerimaan bea perolehan atas tanah dan bangunan sesuai dengan potensi objek pajak yang ada.  
Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan tersebut yang menjadi bagianya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi sebagai pihak kedua berhak memperoleh imbalan 35% dari penerimaan BPHTB tersebut, dan hak-hak lainnya pula.  
Kewajiban Pemda adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran proses pemungutan BPHTB serta kewajiban lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi berkewajiban untuk mananamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelangsungan usaha intensifikasi bea perolehan hak atas tanah dan bangunan tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.
2. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan PT. Dwi Purnama Abadi (Pihak ke-2) dalam hal pelaksanaan pemungutan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan di Wilayah Kabupaten Dacrah Tingkat II Sidoarjo. Maksud dilakukannya kerjasama ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemungutan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.  
Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan tersebut yang menjadi bagianya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi sebagai pihak kedua berhak memperoleh imbalan 35% dari penerimaan pajak tersebut, dan hak-hak lainnya.  
Kewajiban Pemda adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran proses pemungutan pajak inisira kewajiban lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi berkewajiban untuk mananamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelangsungan dan kelancaran pelaksanaan pemungutan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.
3. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan PT. Dwi Purnama Abadi (Pihak ke-2) dalam hal

pelaksanaan intensifikasi pajak penerangan jalan bukan dari PLN di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo. Maksud dilakukannya kerjasama ini adalah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemungutan pajak penerangan jalan bukan dari PLN.

Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan tersebut yang menjadi bagianya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi sebagai pihak kedua berhak memperoleh bagian sebesar 30% dari penerimaan Pajak penerangan jalan bukan dari PLN tersebut setiap bulannya, dan hak-hak lainnya.

Kewajiban Pemda secara umum adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran proses pemungutan Pajak penerangan jalan bukan dari PLN serta kewajiban lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi berkewajiban untuk menanamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelangsungan usaha pemungutan pajak tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.

4. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan PT. Starindo Pola Abadi (Pihak ke-2) dalam hal pengelolaan pemasangan reklame di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan dari pajak reklame yang menjadi bagianya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi sebagai pihak kedua berhak memperoleh maksimal 20% dari penerimaan pajak reklame tersebut, dan hak-hak lainnya pula.

Kewajiban Pemda secara umum adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran proses perijinan dan pemungutan pajak reklame serta kewajiban lainnya. Sedangkan PT. Dwi Purnama Abadi berkewajiban untuk menanamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelangsungan usaha pemungutan pajak tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.

5. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan CV. Serba Tepat (Pihak ke-2) dalam hal pelaksanaan intensifikasi retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan dari retribusi ini yang menjadi bagianya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan CV. Serba Tepat sebagai pihak kedua berhak memperoleh 40% untuk tahun ke-1, 35% untuk tahun ke-2, dan 30% untuk tahun ke-3, ke-4, dan ke-5 dari penerimaan retribusi tersebut, dan hak-hak lainnya pula.

Kewajiban Pemda secara umum adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran pelaksanaan perijinan serta pemungutan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran serta kewajiban lainnya. Sedangkan CV. Serba Cepat berkewajiban untuk menanamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelancaran usaha intensifikasi dan pemungutan retribusi tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.

6. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan CV. Delta Karya Prima (Pihak ke-2) dalam hal pelaksanaan pemungutan retribusi kebersihan dalam Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan dari retribusi ini sebesar Rp. 33.340.000,00 (tiga puluh tiga juta tiga ratus empat puluh ribu rupiah) untuk tahun anggaran 1997/1998, dan untuk tahun-tahun berikutnya meningkat minimal 10% dari tahun sebelumnya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan CV. Delta Karya Prima sebagai pihak kedua berhak memperoleh seluruh penerimaan retribusi tersebut setelah dikurangi bagian Pihak Ke-1, serta hak-hak lainnya pula.

Kewajiban Pemda secara umum adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran pelaksanaan pemungutan retribusi kebersihan serta kewajiban lainnya. Sedangkan CV. Delta Karya Prima berkewajiban untuk menanamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelancaran pelaksanaan pemungutan retribusi tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.

7. Kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo (Pihak ke-1) dengan CV. Taisir (Pihak ke-2) dalam hal pengelolaan perparkiran / penitipan kendaraan di Pasar Dacrah dalam Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

Dalam kerjasama ini Pemda Kabupaten Sidoarjo sebagai pihak kesatu mempunyai hak atas hasil pungutan dari retribusi ini sebesar Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) setiap bulannya, dan untuk tahun-tahun berikutnya meningkat sebesar 10% dari tahun sebelumnya, serta hak-hak lainnya. Sedangkan CV. Taisir sebagai pihak kedua berhak memperoleh seluruh penerimaan retribusi tersebut setelah dikurangi bagian Pihak Ke-1, serta hak-hak lainnya pula.

Kewajiban Pemda secara umum adalah memberikan fasilitasi atau membantu kelancaran pelaksanaan pemungutan retribusi perparkiran serta kewajiban lainnya. Sedangkan CV. Taisir berkewajiban untuk menanamkan investasi dalam berbagai bentuknya yang dapat menjamin kelancaran pelaksanaan pemungutan retribusi tersebut, serta kewajiban-kewajiban lainnya.

Memperhatikan bentuk-bentuk kerjasama yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo tersebut, nampak bahwa jenis-jenis pelayanan tertentu bersifat *profitable* sehingga menarik pihak swasta untuk terjun dalam pelayanan ini. Jika dilihat dari bidang kegiatan pelayanannya, kerjasama tersebut adalah dalam bidang kegiatan pelayanan pertanian, pekerjaan umum, pemadam kebakaran, kebersihan, perparkiran

Dari kerjasama yang telah dilakukan, pihak swasta bertindak sebagai penyandang dana sekaligus sebagai pelaksana dalam memberi pelayanan kepada konsumen. Namun dalam hal ini bentuk-bentuk kerja sama yang dilakukan, memang yang tidak terlalu banyak menyerap dana investasi.

Menanggapi kondisi pelayanan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah serta kebutuhan masyarakat akan pelayanan tersebut, aparat pemerintah daerah menganggap perlunya kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam jenis pelayanan tertentu. Demikian juga pihak swasta yang dalam hal ini diwakili oleh KADINDA Jawa Timur menggap pentingnya kerjasama ini.

Setiap dinas daerah memiliki karakteristik yang berbeda baik dalam objek maupun produk layanannya. Dinas kebersihan dan pertamanan misalnya memiliki objek seluruh masyarakat kota dengan produk layanan jasa kebersihan (pembuangan sampah misalnya) dan penataan pertamanan. Demikian juga Dinas Pasar memiliki objek semua pedagang dan pengunjung pasar serta pihak lain yang berkepentingan dengan pasar, sedangkan produk layanannya adalah penyediaan dan pemeliharaan kenyamanan pasar. Dengan variasi objek dan produk layanan, maka keberadaan serta prospek restrukturisasi pun berlainan. Beberapa variabel dan indikator untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan, serta kekuatan dan kelemahan setiap pelayanan umum untuk restrukturisasi, dianalisis. Variabel-variable tersebut adalah sebagai berikut:

- Aspek Kelembagaan
- Aspek Ekonomis
- Aspek Pembiayaan
- Aspek Produk Layanan
- Aspek Prosedur dan Mekanisme

Analisis mengenai semua aspek di atas untuk setiap Dinas Daerah di Propinsi Jawa Timur dan Kabupaten Sidoarjo dapat diikuti di bawah ini:

## 1. Pelayanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan

Pelayanan kebersihan di Daerah Propinsi ataupun Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur selama ini dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan atau Dinas Kebersihan dan Pertamanan, atau ada dalam lingkup tugas Dinas PU-Ciptakarya. Beberapa jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh Dinas Kebersihan antara lain; pembersihan/penyapuan jalan di wilayah komersial, pengumpulan sampah dari sumber sampah keTPSS ke TPSA, penarikan retribusi kebersihan, pengelolaan pembuangan sampah di TPSA, serta daur ulang sampah dan produksi kompos. Dulihat dari tipenya, semua jenis layanan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan ini bersifat pelayanan teknis langsung. Dengan demikian kewajiban masyarakat sebagai pihak yang mendapatkan layanan, jika layanan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, adalah retribusi.

Memperhatikan pentingnya jenis-jenis layanan tersebut, secara signifikan sangat diperlukan oleh masyarakat. Namun demikian pengelolaannya tidak mesti harus ditangani langsung oleh Pemerintah Daerah. Dua pola alternatif yang dapat dikembangkan dalam jenis layanan ini adalah: *Pertama*, pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dan

meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pola kemitraan dapat dilakukan pada jenis-jenis layanan yang profitable, pemerintah telah memiliki sebagian asset untuk penyelenggaraan pelayanan tersebut, atau karena swasta belum siap sepenuhnya untuk menyelenggarakan sendiri. *Pola kedua*, adalah swastanisasi. Hal ini dapat dilakukan apabila semua jenis layanan tersebut *profitable* dan swasta telah siap sepenuhnya.

Prospek kemitraan dan swastanisasi dari jenis-jenis layanan ini, didukung oleh kondisi dan kemampuan pemerintah dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a. Kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan sarana relatif terbatas. Demikian juga kualitas SDM pemerintah masih relatif rendah;
- b. Dilihat dari aspek produk layanan, diakui bahwa terdapat beberapa kekurangan antara lain: kelambaan dalam memberikan pelayanan, kekurangjelasan dan kekurangterbukaan dalam prosedur layanan, kurangnya efisiensi baik dilihat dari aspek operasional maupun dari aspek biaya, cakupan layanan yang masih relatif kurang merata dan kurang tepat waktu.
- c. Meskipun penetuan tarif dibahas bersama DPRD, namun hal ini belum memcerminkan biaya yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan.
- d. Kontribusi hasil retribusi kebersihan terhadap PADS masih belum optimal. Sebagai gambaran, dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 4.28  
Realisasi Retribusi Kebersihan Kabupaten Sidoarjo (Juta Rupiah)

Jenis Pendapatan	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	Pertumbuhan (%)
Pendapatan Dinas Kebersihan	188,50	356,41	330,20	354,68	272,00	9,6%
Prosentase terhadap total retribusi	2,68	3,95	2,73	2,44	1,98	-
Kontribusi retribusi kebersihan terhadap total PADS	1,15	1,77	1,18	1,16	0,77	-

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sidoarjo, diolah.

## 2. Pelayanan Dinas Pasar

Memperhatikan pentingnya produk layanan yang diberikan oleh Dinas Pasar, baik yang diberikan oleh Dinas Pasar Propinsi maupun yang diberikan oleh Dinas Pasar Kabupaten, maka secara signifikan dapat dikatakan bahwa jenis pelayanan tersebut masih sangat diperlukan oleh masyarakat. Hal ini didorong oleh makin berkembangnya peran dan fungsi pasar dalam menggerakkan roda perekonomian masyarakat. Sementara itu, kenyamanan, keamanan, dan fasilitas

pasar makin menjadi penting bagi lancarnya semua transaksi yang terjadi di Pasar tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, peran pengaturan pun menjadi sangat penting, yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh Pasar itu sendiri.

Hingga saat ini, pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar meliputi tiga tipe pelayanan, yaitu pelayanan yang bersifat perijinan, pelayanan yang bersifat pembinaan, dan pelayanan yang bersifat pembangunan sarana fisik. Pelayanan perijinan berupa ijin menempati ruko, toko, dan gudang. Pelayanan yang bersifat pembinaan berupa penyuluhan kebersihan. Sedangkan pelayanan yang bersifat penyediaan sarana fisik adalah renovasi dan relokasi pasar.

Berdasarkan pendapat aparat Daerah, jenis-jenis pelayanan tersebut, terutama pelayanan yang bersifat fisik yaitu renovasi dan relokasi bangunan pasar, sebaiknya dilaksanakan secara *bermitra* antara swasta dan pemerintah. Secara nalar aparat daerah beralasan *pertama*, bahwasannya untuk meningkatkan pelayanan dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak mampu untuk menyediakan dana yang besar tersebut. Untuk itu, maka diharapkan dana tersebut dapat diperoleh dari pihak swasta.

*Alasan kedua*, bahwasannya swasta dalam melaksanakan usahanya selalu didorong oleh motivasi keuntungan. Dengan demikian, apabila pelayanan tersebut diserahkan kepada swasta, maka dia akan berusaha untuk menjadikan usaha tersebut efisien mungkin agar mendapatkan keuntungan yang optimal. Disamping itu, swasta juga akan berusaha meningkatkan kualitas pelayanannya agar menarik minat konsumen dan dapat menetapkan tarif yang lebih menguntungkan. Dengan demikian, disamping dapat melahirkan peningkatan efisiensi, juga di lain pihak akan meningkatkan kualitas pelayanan. Sementara itu, apabila pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah seperti sekarang ini, banyak bersifat sosial, sehingga selain tidak efisien juga kualitasnya rendah.

*Alasan ketiga*, bahwasannya pelayanan pasar yang diberikan oleh pemerintah (Dinas Kabupaten) saat ini tidak merata. Tidak ada mekanisme yang efektif untuk menghilangkan unsur nepotisme dalam pemberian pelayanan. Atas dasar itu, pengelolaan oleh swasta atau masuknya peran swasta dalam pemberian pelayanan pasar melalui kemitraan, diharapkan dapat bertindak rasional dalam pemberian pelayanan. Motivasi komersial (keuntungan) diharapkan dapat melahirkan rasionalitas dalam pemberian pelayanan, yang pada akhirnya pemerataan atau keadilan dalam pemberian pelayanan dapat tercipta.

*Alasan keempat*, relevan dengan alasan pertama, bahwasannya sarana dan prasarana pelayanan pasar yang dimiliki oleh pemerintah saat ini masih terbatas. Keterbatasan yang ada saat ini, diharapkan dapat ditutup oleh masuknya investor swasta.

Keempat alasan tersebut, nampaknya didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yaitu yang ada di Dinas pasar itu sendiri, maupun aspek-aspek eksternal.

- a. Dilihat dari **aspek struktur dan besarnya tarif**, bahwasannya tarif yang ditetapkan oleh Dinas Pasar (melalui Peraturan Daerah) kepada masing-masing konsumen dinilai terlalu rendah/murah. Sementara itu, biaya yang diperlukan untuk operasional Dinas terus meningkat. Sebagai ilustrasi, berikut ini gambaran tarif retribusi pasar yang dikenakan Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo Propinsi Jawa Timur:

**Tabel 4.29**  
Tarif Retribusi Pasar di Kabupaten Sidoarjo Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 1998

<b>TEMPAT JUALAN</b>	<b>PASAR KELAS I</b>		<b>PASAR KLS II Rp/(M2)</b>
	<b>LANTAI BAWAH Rp / (M2)</b>	<b>LANTAI ATAS Rp/(M2)</b>	
Tempat Khusus	100,00 – 5.750,00	200,00 – 300,00	100,00 – 5.750,00
Kios	150,00 – 200,00	75,00 – 150,00	150,00
Los	100,00 – 150,00	100,00 – 150,00	100,00 – 150,00
Ruko dan Tugu	250,00 – 350,00	-	250,00 – 350,00
Pusat Pembelanjaan	50,00	25,00	-

Sumber: Lampiran Perda Tingkat II Sidoarjo Nomor 21 Tahun 1998.

Besarnya tarif retribusi per hari yang relatif kecil tersebut, mengacu kepada struktur dan besarnya tarif yang ditetapkan dalam Perda tersebut per M2 untuk 5 Tahun, sebagai berikut:

**Tabel 4.30**  
Struktur dan Besarnya Tarif Retribusi Pasar di Kabupaten Sidoarjo per M2 untuk 5 Tahun Menurut Perda Nomor 21 Tahun 1998

<b>Jenis Pemakaian</b>	<b>Besarnya Tarif (Rp)</b>
Pemakaian Ruko dan Tugu di Pasar Kelas I	600.000,00
Pemakaian Ruko dan Tugu di Pasar Kelas II	500.000,00
Pemakaian Kios di Pasar Kelas I	400.000,00
Pemakaian Kios di Pasar Kelas II	250.000,00
Pemakaian Los di Pasar Kelas I	250.000,00
Pemakaian Los di Pasar Kelas II	150.000,00

Sumber: Perda Tingkat II Sidoarjo Nomor 21 Tahun 1998

Penetapan tarif yang relatif kecil tersebut, di satu sisi merupakan tindakan Pemerintah Daerah untuk tidak meringankan konsumen, sehingga Pemerintah Daerah menetapkan besarnya tarif atas dasar prinsip "menutup biaya penyelenggaraan pelayanan fasilitas pasar", sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 Perda tersebut. Namun kebijakan tersebut, berimplikasi kepada kurangnya profesionalisme sehingga kualitas pelayanan rendah, serta rendahnya kontribusi retribusi pasar terhadap PADS. Kondisi ini mempunyai implikasi lebih lanjut yaitu rendahnya dana operasional penyelenggaraan pelayanan, sehingga kualitas dan kuantitas layanan makin sulit untuk ditingkatkan.

- b. Dilihat dari kontribusi retribusi pasar terhadap retribusi secara keseluruhan atau terhadap PADS, nampaknya cukup besar, namun pertumbuhannya relatif lamban. Sebagai gambaran dapat dikemukakan hasil retribusi pasar di Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur, sebagai berikut:

Tabel 4.31

Realisasi, PAD, PADS, Total Retribusi, dan Retribusi Pasar di Kabupaten Sidoarjo (Juta Rupiah)

Jenis Pendapatan	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	Pertumbuhan (%)
Total PAD	27.018,83	33.733,36	46.858,60	48.005,32	54.609,20	19,23
Total PADS	16.394,68	20.113,02	27.981,50	30.610,88	35.406,13	21,23
Total Retribusi	7.021,19	9.012,40	12.108,28	14.534,59	13.765,45	18,33
Retribusi Pasar Daerah	1.043,13	1.196,87	1.276,91	1.396,39	1.703,27	13,04
Kontribusi Retribusi Pasar Terhadap Total Retribusi	14,86	13,28	10,54	9,61	12,37	-

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sidoarjo, diolah.

Dari Tabel diatas, nampak bahwa kontribusi retribusi pasar terhadap total retribusi cukup besar, yaitu 14,86% (1994/1995), 13,28% (1995/1996), 10,54% (1996/1997), 9,61% (1997/1998), dan 12,37 (1998/1999). Padahal, jenis retribusi yang ada di Kabupaten Sidoarjo ada 37 jenis. Angka tersebut merupakan kontribusi terbesar ketiga terhadap total retribusi Daerah Sidoarjo, setelah retribusi dari Rumah Sakit Umum Daerah dan retribusi dari Sempadan/Ijin Bangunan. Namun demikian, terlihat bahwa kontribusi tersebut cenderung mengalami penurunan terutama dari tahun 1994/1995 hingga 1997/1998.

Apabila dilihat dari jumlah anggaran yang disediakan pemerintah untuk Dinas Pasar Daerah ini, terlihat angka yang cukup besar. Pada Tahun Anggaran 1998/1999 misalnya, total anggaran untuk sektor ini sebesar Rp. 1,61 miliar. Jika dibandingkan dengan penerimaan Dinas ini pada Tahun Anggaran yang sama yaitu sebesar Rp. 1,70 miliar (lihat Tabel) maka rasio penerimaan terhadap anggaran hanya menunjukkan angka 1,082. Ini artinya net profit yang didapatkan Dinas selama Tahun tersebut hanya 8,2% dari anggaran. Rasio ini dinilai sangat rendah untuk ukuran keuntungan suatu unit usaha, meskipun memang penetapan tarif untuk dinas ini pada prinsipnya diperuntukan untuk menutupi biaya.

Sedangkan laju pertumbuhan penerimaan retribusi pasar dapat dinilai masih rendah. Selama 5 Tahun terakhir, seperti terlihat pada Tabel, hanya mencapai rata-rata 13,04% per tahun jauh dibawah laju pertumbuhan total pendapatan retribusi daerah yang mencapai rata-rata 18,3%, pertumbuhan PADS yang mencapai rata-rata 21,3%, serta pertumbuhan PAD yang mencapai rata-rata 19,23% per tahun.

Besarnya hasil yang didapatkan dari retribusi pasar tersebut, sebenarnya dapat merupakan daya tarik bagi swasta untuk terjun dalam sektor ini. Sementara itu, lambannya pertumbuhan penerimaan dari sektor ini dan rendahnya kualitas layanan seharusnya merupakan daya dorong bagi Pemerintah Daerah untuk memikirkan pola kemitraan atau swastanisasi dari jenis layanan ini. Apabila hal ini dapat terjadi secara timbal balik, didahului oleh inisiatif Pemda dalam menawarkan jenis layanan ini dan disambut oleh swasta, maka tiga keuntungan akan dapat dicapai. Pertama, peningkatan kualitas layanan. Kedua, meningkatnya kontribusi bersih dari sektor ini terhadap PAD. Dan ketiga menurunnya beban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan.

- c. Dilihat dari **aspek kualitas produk**, diakui oleh aparat Dinas Daerah bahwa perlu adanya kriteria-kriteria untuk menilai kualitas produk layanan. Dalam hal ini, mereka mengusulkan 4 kriteria utama, yaitu kepuasan konsumen, keterjangkauan tarif, keamanan, dan kebersihan pasar. Mengenai kualitas pelayanan yang selama ini telah dilakukan, ada suatu persepsi kontradiktif. Di satu sisi aparat mengakui perlunya peran serta swasta dalam upaya meningkatkan pelayanan, namun dilain pihak, mereka mengakui bahwasannya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar selama ini pun telah memuaskan konsumen.

Dari dua persepsi yang kontradiktif tersebut, serta didukung oleh pernyataan pengusaha swasta yang dalam hal ini diwakili oleh Kamar Dagang dan Industri Daerah (KADINDA), dapat ditafsirkkan bahwa sebenarnya kualitas layanan yang diberikan dinas daerah termasuk Dunas Pasar masih kurang optimal dan mempunyai potensi untuk ditingkatkan. Namun, di lain pihak ada kekhawatiran Daerah akan dampak yang akan terjadi jika jenis layanan tersebut diserahkan kepada swasta atau bermitra dengan swasta. Kekhawatiran tersebut, terutama dalam hal nasib para karyawan yang selama ini ada serta konsekuensi jabatan yang mungkin hilang akibat kemitraan atau swastanisasi tersebut. Kekhawatiran lainnya adalah hilangnya pendapatan dari sumber tersebut. Padahal, kalaupun swastanisasi dijalankan, meskipun pendapatan dari retribusi pasar hilang, namun akan muncul pendapatan dari sumber baru.

### 3. Pelayanan Dinas PU

Memperhatikan pentingnya produk layanan yang diberikan oleh Dinas PU, baik pelayanan kebinamargaan, keciptakarayaan, maupun pelayanan pengairan, yang diberikan oleh Dinas PU Propinsi maupun yang diberikan oleh Dinas PU Kabupaten, maka secara signifikan dapat dikatakan bahwa jenis pelayanan tersebut masih sangat **diperlukan oleh masyarakat**. Sehubungan dengan hal tersebut, peran pengaturan pun menjadi sangat penting, yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh Dinas PU itu sendiri.

Hingga saat ini, pelayanan yang diberikan oleh Dinas PU meliputi tiga tipe pelayanan, yaitu pelayanan yang bersifat perijinan, pelayanan yang bersifat pembinaan, dan pelayanan yang bersifat pembangunan sarana fisik. Jenis-jenis layanan yang diberikan oleh dinas-dinas lingkup Pekerjaan Umum dapat dipaparkan sebagai berikut:

**a. Dinas Ciptakarya**

- Pembinaan teknis dalam pembangunan gedung-gedung negara
- Memberikan bantuan proses pengurusan fasilitas bagi PNS guna menempati/memiliki rumah dari negara;
- Membantu kejelasan keberadaan dan status suatu bangunan dalam pememanfaatannya;
- Mengadakan prakualifikasi
- Pengaturan dan pembinaan pembangunan perumahan beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan
- Pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan;
- Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pememanfaatan bangunan gedung;
- Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pememanfaatan bangunan gedung
- Pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan bangunan pelayanan umum
- Pembangunan dan pengawasan terhadap usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran dan pemeliharaan.

Berdasarkan pendapat aparat Daerah, jenis-jenis pelayanan tersebut, terutama pelayanan yang bersifat fisik memungkinkan dilaksanakan secara *bermitra* antara swasta dan pemerintah. Hal ini didukung oleh kondisi berbagai aspek, antara lain besarnya biaya operasionalisasi yang diperlukan. Besarnya anggaran rutin Dinas PU Ciptakarya Kabupaten Sidoarjo pada APBD Tahun Anggran 1998/1999 dan 1999/2000 sebagai berikut:

Tabcl 4.32

Anggaran Belanja Rutin Dinas PU Ciptakarya Kabupaten Sidoarjo  
Tahun Anggran 1998/1999 dan 1999/2000 (Dalam Jutaan Rupiah)

Uraian	TA 1998/1999	TA.1999/2000
1. Belanja Pegawai	242,15	237,15
2. Belanja Barang	94,48	99,18
3. Belanja Pemeliharaan	31,50	36,00
4. Belanja Perjalanan Dinas	44,75	39,61
5. Belanja Lain-lain	0,00	0,00
<b>Jumlah</b>	<b>412,87</b>	<b>411,93</b>

Sumber: APBD Kabupaten Sidoarjo, 1999/2000

**b. Bidang Pengairan**

- Pembangunan, rehabilitasi, eksplorasi, perencanaan, pemeliharaan, dan pengawasan jaringan Irigasi dan Bangunan Perlengkapannya; serta

- perluasan daerah Irigasi yang mencakup : Jaringan Irigasi Primer Jaringan Irigasi Sekunder Jaringan Irigasi Tersier Jaringan Irigasi Kuarter Jaringan Irigasi Desa
- Perencanaan, pembangunan, rehabilitasi, eksploitasi, pemeliharaan dan pengelolaan Danau-danau alam dan atau buatan serta daerah tangkapan airnya dalam wilayah daerah untuk kepentingan irigasi pertanian, pengendalian banjir, atau kepentingan lainnya;
- Pengaturan pemakaian dan pemanfaatan jaringan Irigasi serta sumber-sumber airnya, termasuk bendungan maupun danau-danau alam dan atau buatan yang ada diwilayahnya;
- Pengembangan dan aplikasi teknologi pengairan
- Pengembangan sistem informasi dan monitoring jaringan irigasi dan pengairan pada umumnya di wilayahnya
- Pengembangan dan Pemberdayaan kcrembagaan masyarakat petani pemakai air di Wilayahnya;
- Pengembangan kerjasama teknis maupun kemitraan dengan masyarakat, swasta, pemerintah daerah lain dan luar negeri dalam bidang pengairan
- Penetapan pembentukan dan/atau pengembangan perkumpulan petani pemakai air (P3A)

Berdasarkan pendapat aparat Daerah, jenis-jenis pelayanan tersebut, terutama pelayanan yang bersifat fisik memungkinkan dilaksanakan secara *bermitra* antara swasta dan pemerintah. Hal ini didukung oleh kondisi berbagai aspek, antara lain besarnya biaya operasional yang diperlukan. Besarnya anggaran rutin Dinas PU Pengairan Kabupaten Sidoarjo pada APBD Tahun Anggran 1998/1999 dan 1999/2000 sebagai berikut:

Tabel 4.33

Anggaran Belanja Rutin Dinas PU Pengairan Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggran 1998/1999 dan 1999/2000 (Dalam Jutaan Rupiah)

Uraian	TA 1998/1999	TA.1999/2000
1. Belanja Pegawai	863,46	863,59
2. Belanja Barang	45,00	45,30
3. Belanja Pemeliharaan	31,85	27,05
4. Belanja Perjalanan Dinas	11,62	13,48
5. Belanja Lain-lain	5,83	5,83
Jumlah	957,76	955,25

Sumber: APBD Kabupaten Sidoarjo, 1999/2000

#### c. Bina Marga

- Perencanaan, pembangunan, rehabilitasi, eksploitasi, pemeliharaan, pengawasan, serta perluasan jaringan jalan termasuk infrastruktur penunjangnya seperti bangunan, tanah, pepohonan, yang mencakup: Jaringan jalan kolktor primer; Jaringan jalan Lokal Primer Jaringan jalan Sekunder di dalam wilayah daerah
- Penetapan status ruas jalan lokal sekunder sebagai jalan Daerah Kabupaten/ Kota;Penetapan status sesuatu ruas jalan sebagai jalan Desa

- Penetapan kelas-kelas jaringan dan ruas jalan berdasarkan kriteria daya dukung konstruksi badan jalan;
- Pengaturan dan pengendalian atas pemanfaatan ruas-ruas jalan yang menjadi kewenangan daerah, baik pada badan jalan maupun bahu jalan
- Pengembangan metode dan teknik pembangunan dan pemeliharaan jalan;
- Pengembangan dan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengelolaan, pembangunan dan pemeliharaan ruas-ruas dan atau jaringan jalan daerah

Berdasarkan pendapat aparat Daerah, jenis-jenis pelayanan tersebut, terutama pelayanan yang bersifat fisik memungkinkan dilaksanakan secara *bermitra* antara swasta dan pemerintah. Hal ini didukung oleh kondisi berbagai aspek, antara lain besarnya biaya operasional yang diperlukan. Besarnya anggaran rutin Dinas PU Binamarga Kabupaten Sidoarjo pada APBD Tahun Anggaran 1998/1999 dan 1999/2000 sebagai berikut:

Tabel 4.34

Anggaran Belanja Rutin Dinas PU Binamarga Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggaran 1998/1999 dan 1999/2000 (Dalam Jutaan)

Uraian	TA 1998/1999	TA.1999/2000
1. Belanja Pegawai	591,69	591,46
2. Belanja Barang	125,00	115,10
3. Belanja Pemeliharaan	212,00	175,00
4. Belanja Perjalanan Dinas	10,60	10,60
5. Belanja Lain-lain	148,20	185,25
<b>Jumlah</b>	<b>1.087,49</b>	<b>1.077,41</b>

Sumber: APBD Kabupaten Sidoarjo, 1999/2000

#### 4. Pelayanan Dinas Kesehatan

Produk layanan yang diberikan oleh Dinas Kesehatan, baik yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Propinsi maupun yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten meliputi 3 jenis layanan, yaitu pelayanan yang bersifat pembinaan, pelayanan yang bersifat pengaturan, dan pelayanan yang bersifat medis. Pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan dilakukan oleh Dinas Kesehatan. Sementara itu, pelayanan yang bersifat medis diberikan oleh Unit Pelaksana Teknis dari Dinas tersebut. Dilihat dari pentingnya ketiga jenis layanan tersebut, secara signifikan sangat diperlukan oleh masyarakat. Hal ini didorong oleh makin tingginya kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan.

Secara umum pelayanan-pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan seperti rekomendasi perijinan, penyuluhan kesehatan, imunisasi masal, dan pemberantasan demam berdarah dan sejenisnya, masih memerlukan peran pemerintah. Hal ini disebabkan kedua tipe layanan tersebut lebih bersifat sosial dari pada komersial. Dengan demikian minat swasta untuk terjun dalam jenis layanan ini tidak ada. Sedangkan pelayanan yang bersifat medis (yang selamam-

ini diberikan oleh UPT) seperti pelayanan kesehatan masyarakat, tindakan medis, rawat jalan/rawat inap, dan laboratorium, dapat dilaksanakan baik oleh swasta murni atau pun kemitraan antara pemerintah dan swasta.

Ada tiga alasan utama perlunya peran swasta (baik dalam bentuk pengelolaan dengan swasta murni ataupun bermitra) dalam jenis pelayanan yang bersifat medis ini. *Pertama*, bila pelayanan tersebut dilaksanakan oleh swasta maka pengelolaan akan lebih profesional, efisien dan berkualitas. *Kedua*, swasta mempunyai dana yang besar sehingga akan mampu menyediakan sarana dan prasarana lebih lengkap. *Ketiga*, minat swasta untuk terjun dalam jenis layanan ini sangat besar.

Indikator besarnya minat swasta dalam jenis layanan kesehatan ini terlihat dari banyaknya rumah sakit swasta, klinik swasta, dan unit-unit kesehatan yang dimiliki swasta lainnya. Di lain pihak, sebenarnya tidak ada larangan kepada swasta untuk masuk dalam jenis layanan ini. Dengan demikian hingga saat ini ada dua jenis layanan medis berdasarkan pihak penyelenggaranya yaitu pelayanan yang diberikan pemerintah dengan tarif yang relatif rendah dan kualitas relatif rendah, dan pelayanan oleh swasta dengan tarif yang tinggi dan kualitas yang relatif baik. Dengan demikian, jika pelayanan yang bersifat medis dilakukan secara *bermitra* atau *swasta murni*, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana menciptakan jenis-jenis layanan tersebut yang berkualitas namun dapat dijangkau oleh masyarakat. Dalam hal ini, fungsi pengaturan dari pemerintah perlu lebih ditonjolkan. Iklim usaha yang lebih bersaing antar pemberi layanan kesehatan swasta harus mampu diciptakan.

Alasan lain perlunya swastanisasi atau penjalinan pola kemitraan pemerintah – swasta dalam layanan keschatan adalah bahwasannya untuk meningkatkan pelayanan dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak mampu untuk menyediakan dana tersebut. Untuk itu, diharapkan dapat diperoleh dari pihak swasta. Alasan-alasan tersebut, didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yaitu yang ada di Dinas pasar itu sendiri, maupun aspek-aspek eksternal.

- a. Dilihat dari **besarnya tarif**, permasalahan utama yang mengemuka adalah bahwasannya penetapan tarif pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Dinas Daerah tidak didasarkan kepada *unit cost* karena lebih mementingkan aspek keterjangkauan oleh masyarakat (penetapannya dibahas terlebih dahulu bersama DPRD). Akibatnya tarif dinilai terlalu rendah jika dibandingkan dengan harapan peningkatan kualitas layanan.  
Penetapan tarif yang relatif rendah tersebut, di satu sisi merupakan tindakan Pemerintah Daerah untuk tidak memberatkan konsumen, namun kebijakan tersebut, berimplikasi kepada kurangnya profesionalisme sehingga kualitas pelayanan relatif rendah, serta kurang optimalnya kontribusi Dinas Kesehatan terhadap PADS.
- b. Dilihat dari **kontribusi pendapatan Dinas Kesehatan terhadap PADS**, nampaknya cukup besar. Demikian juga jika dibandingkan dengan pendapatan

dinas-dinas lainnya, Dinas Kesehatan merupakan penghasil terbesar pertama atau kedua setelah DLLAJ. Sebagai ilustrasi dapat dilihat besarnya pendapatan Dinas Kesehatan Kabupaten Sidoarjo selama 5 Tahun terakhir sebagai berikut:

Tabel 4.35  
Realisasi Pendapatan Dinas Pasar di Kabupaten Sidoarjo (Juta Rupiah)

Jenis Pendapatan	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	Pertumbuhan (%)
Pendapatan Dinas Kesehatan	331,25	328,54	343,44	483,57	691,22	20,19
Prosentase terhadap total pendapatan dinas	44,19	49,10	18,98	22,51	26,21	-
Kontribusi pendapatan Dinas Kesehatan Terhadap PADS	2,02	1,63	1,23	1,58	1,95	-

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sidoarjo, diolah.

Dari Tabel diatas nampak bahwa kontribusi pendapatan Dinas Kesehatan terhadap total pendapatan dinas cukup besar, yaitu 44,19% (1994/1995), 49,10% (1995/1996), 18,98% (1996/1997), 22,51% (1997/1998), dan 26,21 (1998/1999). Sementara itu kontribusinya terhadap PADS masih relatif kecil yaitu rata-rata hanya 2% saja. Penurunan kontribusi dinas kesehatan terhadap total penerimaan dinas daerah dan terhadap PADS sejak tahun 1996/1997 disebabkan makin banyaknya sumber-sumber penerimaan yang berasal dari dinas (bertambahnya jumlah dinas daerah Kabupaten), seperti

Laju pertumbuhan penerimaan Dinas Kesehatan sebenarnya cukup tinggi yaitu 20,19% per tahun selama 5 tahun terakhir tersebut. Laju pertumbuhan yang cukup meyakinkan ini didorong oleh beberapa hal, antara lain makin bervariasinya jumlah layanan yang diberikan, peningkatan kapasitas dan kemampuan unit-unit pelayanan keshatan, serta meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya keshatan.

Meskipun laju pertumbuhan penerimaan dari dinas ini cukup meyakinkan, namun jika dibandingkan dengan anggaran yang dikeluarkan untuk dinas ini, nampak masih relatif kecil. Pada Tahun Anggaran 1998/1999 misalnya jumlah anggaran untuk Dinas Kesehatan di Kabupaten Sidoarjo sebesar Rp.5,89 trilyun. Dengan demikian rasio antara penerimaan dengan anggaran sektor ini sebesar 11,71%. Ini berarti pada Tahun yang bersangkutan pemerintah Daerah melalui APBD-nya harus memberikan subsidi sebanya 88,29%.

- c. Dilihat dari aspek kualitas produk, selama ini digunakan kriteria-kriteria berdasarkan SOP (Standar Operasional Prosedur). Atas dasar kriteria-kriteria tersebut, kualitas pelayanan Dinas Kesehatan masih relatif rendah. Rendahnya

kualitas pelayanan tersebut disebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta keterbatasan sarana dan prasarana.

Atas dasar alasan-alasan tersebut, maka beberapa jenis pelayanan kesehatan seperti laboratorium, Rumah Sakit, pengobatan, dan lain-lain sebaiknya dilaksanakan secara **bermitra** antara swasta dan pemerintah. Dalam hal standar operasi prosedur sebagai kriteria dalam penilaian kualitas pelayan, apabila dilaksanakan dengan konsekuensi akan melahirkan kualitas layanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Sementara itu, dalam upaya memudahkan masyarakat dalam menjangkau layanan kesehatan, perlu penyebaran dengan mendekatkan unit-unit pelayanan kepada masyarakat.

## 5. Pelayanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Tugas Pemerintah Daerah dalam bidang pendidikan dan kebudayaan dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Daerah beserta unit-unit pelaksana teknisnya (UPT). Tugas-tugas pelayanan langsung kepada murid pada berbagai jenjang pendidikan dilaksanakan terutama oleh UPT. Sedangkan Dinas P dan K menangani pelayanan dalam aspek pengaturan, pembinaan, dan beberapa bentuk layanan langsung. Jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tersebut antara lain: *Pertama*, pembinaan Kepala Sekolah, guru, budayawan, seniman, dan pemuda putus sekolah. *Kedua*, pembinaan kejar paket A dan B. *Ketiga* pemberian ijin pendidikan. Dan *keempat*, penyelenggaraan penataran. Memperhatikan pentingnya jenis-jenis pelayanan tersebut, maka secara signifikan masih tetap dibutuhkan.

Penyelenggaraan layanan yang selama ini dilakukan oleh Dinas Daerah, harus tetap dilaksanakan oleh Pemerintah, yaitu yang bersifat pengaturan dan pembinaan. Tidak mungkin Swasta mau terjun dalam jenis layanan ini karena tidak *profitable*. Sedangkan jenis layanan yang sclama ini dilaksanakan oleh UPT dan dapat memberikan keuntungan, dapat dilakukan oleh **swasta murni** atau pun melalui **pola kemitraan** antara Pemerintah dengan Swasta. Sebenarnya hingga sekarang pun tidak ada larangan kepada swasta untuk terjun dalam penyediaan jasa pendidikan dan kebudayaan yang langsung berhubungan dengan masyarakat, seperti sekolah-sekolah, kursus-kursus, dan lain-lain. Hal ini disebabkan: *Pertama*, pemerintah tidak mampu dengan optimal mengurusinya sehingga pelayanan kurang memuaskan.

*Kedua*, untuk meringankan beban anggaran pemerintah. *Ketiga*, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah selama ini, diakui belum dilaksanakan secara merata dan berkeadilan. Ketiga alasan tersebut berasal dari kondisi dan kemampuan Pemerintah Daerah yang masih relatif kurang dalam penyelenggaraan layanan tersebut baik dalam kualitas maupun dalam hal pendanaan. Dilain pihak, dan ini merupakan alasan *keempat*, bahwasannya peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis layanan tersebut cukup besar, karena dengan makin tingginya minat dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan, maka peluang jenis layanan ini untuk *profitable* makin besar.

Dalam hal pelayanan yang masih harus dilaksanakan oleh pemerintah (dalam hal ini Dinas Daerah), agar pelayanan lebih berkualitas dan memberikan jaminan independensi dalam penyelenggarannya, terutama pelayanan yang bersifat pembinaan langsung, maka perlu dilaksanakan secara khusus oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT), yang lebih dekat kepada masyarakat, dengan pola manajemen yang profesional. Bukan dilaksanakan oleh dinas-dinas yang kesehariannya terlalu banyak menangani aspek administratif dan birokrasi.

Struktur dan besarnya tarif, serta kontribusi Dinas P dan K terhadap PADS bukan merupakan sasaran utama dari kebijakan pendidikan dan kebudayaan yang secara operasional dilaksanakan oleh Dinas Daerah, karena jenis-jenis layanan ini memang lebih bersifat pembinaan yang non komersial. Dengan demikian **tidak ada alasan** bahwa untuk meningkatkan kualitas perlu dilakukan pengenaan / peningkatan tarif. Yang menjadi permasalahan utama adalah bagaimana meningkatkan kualitas pendidikan dan kebudayaan yang dapat diperankan oleh Dinas P dan K di Daerah. Ada dua kiat yang dapat ditempuh dalam hal ini. *Pertama* meningkatkan kualitas pengaturan dan pembinaan terhadap semua komponen yang terlibat dalam pelayanan ini, baik yang bertindak sebagai subjek maupun objeknya. *Kiat kedua* adalah memberikan iklim yang kondusif terhadap swasta atau menjalin kemitraan dengan swasta dalam penyelenggaraan pelayanan yang *profitable* yang masyarakat sendiri merasa perlu akan jenis layanan ini untuk meningkatkan taraf hidupnya (yang berimplikasi langsung terhadap akses mereka kepada kegiatan ekonomi). Cara kedua ini, disamping untuk memberikan peluang usaha kepada swasta, juga dalam rangka menampung minat masyarakat untuk mengikuti pendidikan, pelatihan, kursus dan sebagainanya, serta dalam rangka meringankan beban anggaran pemerintah Daerah.

Alasan **tidak perlunya dilakukan privatisasi atau kemitraan** dalam penyelenggaraan pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan yang selama ini dilakukan Dinas Daerah, dapat dilihat dari alokasi anggaran untuk Dinas Daerah, yang tidak ada satu kegiatan pun yang bersifat komersial. Demikian juga, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan ini tidak menarik tarif atau biaya dari penyelenggaraan pelayanannya. Sebagai gambaran mengenai anggaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dapat dilihat dalam Tabel berikut ini:

**Tabel 4.36**  
Realisasi Anggaran 1998/1999 dan Rencana Anggaran 1999/2000 Untuk  
Dinas P & K Kabupaten Sidoarjo (Dalam Rp. Juta)

Jenis Pengeluaran	Tahun. 198/1999	Tahun 1999/2000
Belanja Pegawai (Gaji dan tunjangan, tunjangan beras, honorarium dan vakasi, uang lembur)	31.211,62	31.209,64
Belanja Barang (Ongkos kantor, Subsidi pembiayaan penyelenggaraan Sekolah Dasar)	775,13	783,23
Belanja Pemeliharaan (Gedung kantor, kendaraan dinas, inventaris kantor)	13,00	11,50
Belanja Perjalanan Dinas	16,11	10,11

<b>Belanja lain-lain</b>	<b>13,80</b>	<b>13,80</b>
<i>Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sidoarjo, diolah.</i>		

Memperhatikan kondisi dan alasan-alasan tersebut di atas, maka pelayanan yang selama ini diselenggarakan oleh Dinas P dan K memiliki peluang yang kecil untuk diswastanisasikan atau pun dimitrasikan. Atas dasar hal ini, maka untuk peningkatan kualitas pelayanan, diperlukan *market testing* misalnya melalui program standardisasi. Sedangkan untuk mengurangi beban anggaran Pemerintah Daerah perlu dilakukan langkah-langkah program efisiensi.

## E. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Propinsi Bali

### 1. Pelayanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan

Pelayanan kebersihan di Daerah selama ini dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Beberapa jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh Dinas Kebersihan antara lain; pembersihan/penyapuan jalan di wilayah komersial, pengumpulan sampah dari sumber sampah ke TPSS ke TPSA, penarikan retribusi kebersihan, pengelolaan pembuangan sampah di TPSA, serta daur ulang sampah dan produksi kompos. Dilihat dari tipenya, semua jenis layanan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan ini bersifat pelayanan teknis langsung. Dengan demikian kewajiban masyarakat sebagai pihak yang mendapatkan layanan, adalah membayar retribusi.

Memperhatikan pentingnya jenis-jenis layanan tersebut, secara signifikan sangat diperlukan oleh masyarakat. Namun demikian dalam pengelolaannya pelayanan ini memiliki prospek untuk dimitrasikan atau diswastanisasikan.

Melalui pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta diharapkan mampu mempermudah dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pola kemitraan dapat dilakukan pada jenis-jenis layanan kebersihan yang profitable, namun dalam pelayanan tersebut sihak swasta belum siap sepenuhnya untuk menyelenggarakan layanan tersebut, atau karena pemerintah daerah memiliki sebagian asset untuk penyelenggaraan pelayanan tersebut, sehingga demi efisiensinya bisa dilakukan melalui kemitraan. Sedangkan untuk layanan yang sepenuhnya bisa dilaksanakan oleh swasta, baik karena pertimbangan kesiapan maupun keuntungan memiliki peluang yang sangat besar bisa langsung diswastanisasikan.

Peluang prospek kemitraan dan swastanisasi dari jenis-jenis layanan ini, didukung oleh kondisi dan kemampuan pemerintah dalam beberapa hal sebagai berikut:

- a. Adanya kebutuhan pelayanan kebersihan yang semakin berkualitas, namun di satu sisi kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan sarana dan sumber daya yang tersedia relatif terbatas, maka keterlibatan swasta melalui

- kemitraan atau swastanisasi diharapkan mampu mendukung keterbatasan tersebut.
- b. Sampai dengan saat layanan kebersihan diakui masih terdapat beberapa kekurangan seperti masih banyaknya sampah yang tidak terangkut, belum mampu menciptakan kebersihan, penataan TPSA yang masih belum tertata dengan baik, kelambanan dalam memberikan pelayanan, kekurangjelasan dan kekurangterbukaan dalam prosedur layanan, kurangnya efisiensi baik dilihat dari aspek operasional maupun dari aspek biaya, termasuk cakupan layanan yang masih relatif kurang merata dan kurang tepat waktu.
  - c. Meskipun penentuan tarif dibahas bersama DPRD, namun hal ini belum memcerminkan biaya yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan.

Untuk itu sampai dengan saat ini walaupun belum tercapai pengelolaan kebersihan yang optimal, namun di Propinsi Bali, khususnya di Kabupaten Gianyar sudah dilakukan kemitraan dalam pengelolaan sampah di TPSA. Melalui kemitraan tersebut fihak pemerintah daerah dan swasta secara bersama menanamkan investasi berupa pembelian alat penghancur sampah modern dari Jerman. Sebagai kompensasinya maka fihak swasta akan menerima bagi hasil atas retribusi dan penjualan dari hasil pengelolaan sampah tersebut. Walaupun sampai dengan saat ini belum berjalan secara optimal namun sesungguhnya prospek kemitraan dalam pengelolaan sampah atau bidang layanan kebersihan sesungguhnya memiliki prospek yang sangat baik untuk dimitrakan atau diswastakan.

Barangkali kalaupun ada yang masih dianggap sebagai masalah adalah masih rendahnya kesadaran masyarakat dalam bidang kebersihan, sehingga sangat sulit bagi pemerintah daerah dalam menentukan tarif yang sesuai dan mampu menutup biaya operasional bagi pengelolaan sampah tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka bidang pelayanan kebersihan sekali bisa dikelompokan sebagai pelayanan yang memiliki prospek yang sangat besar untuk dimitrakan dan diswastakan.

## 2. Pelayanan PD Pasar Kotamadya Denpasar

Perkembangan ekonomi dan sektor perdagangan yang secara langsung mempengaruhi perkembangan pasar-pasar khususnya di Kotamadya Denpasar sebagai pusat kegiatan perekonomian atau perdagangan di Daerah Bali, telah membuktikan secara signifikan bahwa pelayanan pasar ini masih diperlukan oleh masyarakat. Dan untuk mendorong efektifitas dan efisiensi pengaturan dan pengelolaan pasar, maka secara kelembagaan urusan ini di tangani oleh Perusahaan Daerah. Sebagaimana ditetapkan melalui Perda Kodya Denpasar No. 14 Tahun 1993 yang termuat dalam Lembaran Daerah Kotamadya Denpasar No. 5 Tahun 1994 seri D Nomor 3.

Selain itu, besarnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan pasar ini ditunjukkan juga oleh beberapa alasan. Pertama ditunjukkan oleh banyak dan

luasnya pasar yang ada. Di Kotamadya Denpasar terdapat 14 (empat belas) pasar umum dan 3 (tiga) pasar senggol dengan luas lahan sebanyak 81.481 M<sup>2</sup> dan telah menampung kurang lebih sebanyak 7.160 pedagang dan sebagian dari pasar tersebut telah beraktivitas selama 24 jam dalam sehari (non-stop). Aktivitas pasar yang padat dan mampu beroperasi selama 24 jam menunjukan bahwa layanan pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat di Propinsi Bali.

*Kedua*, menyangkut kebiasaan berbelanja di pasar (pasar tradisional) bagi keluarga atau masyarakat Bali yang masih cukup kuat, sehingga hampir setiap keluarga di Bali dalam satu hari akan pergi berbelanja ke pasar. Dengan demikian pasar telah menjadi bagian dari kebutuhan masyarakat yang sampai dengan saat ini belum tergantikan oleh fungsi lain, seperti keberadaan pasar swalayan dan supermarket.

*Ketiga*, Kebutuhan akan adanya pasar ini juga dirasakan oleh Bali sebagai daerah wisata. Kunjungan turis baik luar maupun domestik ke pasar di Bali cukup tinggi, walaupun tidak semua dari mereka pergi bukan untuk berbelanja tapi ada yang sekedar melihat pasar sebagai objek wisata. Sehingga bagi Propinsi Bali pasar telah menjadi bagian dari objek wisata yang bisa menarik banyak wisatawan, dan dengan demikian pasar telah menjadi atraksi budaya yang perlu dikembangkan menjadi satu tempat kunjungan yang nyaman, bersih dan tidak terkesan kotor.

Dengan semakin meningkatnya volume dan transaksi ekonomi di pasar tersebut maka tuntutan atas produk layanan pasar dalam dalam menjamin kenyamanan, keamanan, dan fasilitas pasar makin menjadi penting bagi lancarnya semua transaksi tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, peran pengaturanpun menjadi sangat penting, yang ditunjukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pelayanan pasar itu sendiri.

Hingga saat ini, jenis layanan yang ada di PD Pasar Kodya Denpasar ada dua jenis layanan, yaitu layanan yang bersifat administratif dan layanan yang bersifat teknis. Yang termasuk layanan administratif diantaranya rekomendasi, surat swa dan surat keterangan. Sampai dengan ini layanan ini masih dipegang oleh pemerintah melalui PD Pasar, hal ini terutama sesuai dengan kewenangan yang tertuang dalam Permendagri No. 50 Tahun 1999 dan Perda No. 14 Tahun 1993. Sedangkan yang termasuk layanan teknis diantaranya layanan dalam pembangunan dan pengelolaan pasar termasuk didalamnya pengelolaan sarana dan prasarana pasar seperti parkir, kamar mandi dan WC di lingkungan pasar tersebut.

Untuk meningkatkan kualitas jenis layanan ini PD Pasar Kodya Denpasar telah melakukan upaya kontrak kerja (kemitraan) dengan sihak swasta, misalnya pada Tahun 1998 dengan CV Panca Marga Utama dalam pengelolaan parkir dan kebersihan (sampah), walaupun saat ini perjanjian tersebut sudah tidak diperpanjang lagi, sehubungan dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah yang implementasinya di daerah masih dalam masa transisi.

Sedangkan dalam pembangunan pasar, seperti kasus di Kodya Denpasar dari 17 pasar yang ada, yang didanai pemerintah baik melalui Inpres/Non-Inpres atau PD Pasar itu sendiri hanya 10 pasar. Sisanya sebanyak **7 buah pasar** justru **didanai oleh Non Pemerintah**. Secara lengkap data-data pasar tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 4.37  
Data Pasar di Kotamadya Denpasar Bali Tahun 1999

No.	Nama Pasar	Luas (M2)		Sumber Dana	Jenis Pasar
		Tanah	Bangun		
1.	Psr. Badung	12.700,00	14.544,00	Inpres	Pasar Umum
2.	Psr. Kumbasari	7.000,00	12.572,16	Investor	Pasar Umum
	Psr. Senggol Kbsari	1.500,00	---	Non-Investor	Psr Senggol
3.	Psr. Gunung Agung	2.300,00	1.287,23	Inpres	Pasar Umum
	Psr. Lokitasari	2.750,00	2.626,00	Investor	Pasar Umum
	Psr. Pernecutan	2.300,00	1.577,50	Investor	Pasar Umum
4.	Psr. Suci Sarjaya	2.850,00	5.663,40	Investor	Pasar Umum
5.	Psr. Kereneng	13.700,00	11.508,60	Inpres	Pasar Umum
	Psr. Senggol Asoka	---	---	Non-Investor	Psr Senggol
6.	Psr. Sangglah	4.512,00	3.797,40	PD. Pasar	Pasar Umum
	Psr. Inpres Sangglah	3.800,00	1.188,80	Inpres	Pasar umum
	Psr. Senggol Sanggalah	---	---	Non-Investor	Psr Senggol
7.	Psr. Satrya	1.234,00	2.500,00	Inpres	Pasar umum
8.	Psr. Ubung	2.265,00	1.702,30	Inpres	Pasar umum
9.	Psr. Ketapian	2.200,00	957,00	Inpres	Pasar umum
10.	Psr. Abiantimbul	1.470,00	577,40	Non-Inpres	Pasar umum
11.	Psr. Anyarsari	20.900,00	2.577,00	PD. Pasar	Pasar umum

Sumber : PD Pasar Kodya Denpasar, 1999

Dari uraian dan data yang tersaji dalam tabel di atas, selain menunjukkan bahwa kebutuhan masyarakat akan layanan pasar masih cukup besar, juga menunjukkan betapa besarnya minat sihak swasta untuk investasi atau berpartisipasi dalam pembangunan pasar di Bali. Baik dalam pembangunan pasar umum oleh Investor, maupun termasuk adanya "*pasar senggol*" yang tumbuh di sekitar pasar umum yang justru didanai bukan oleh investor melainkan secara swadaya/swadana oleh masyarakat pelaku di pasar senggol tersebut.

Berdasarkan kepada kondisi dan temuan hasil penelitian di lapangan, menunjukkan bahwa jenis-jenis layanan pasar, terutama dalam pembangunan dan pengelolaan yang bersifat teknis, sebaiknya dilaksanakan secara *bermitra antara swasta dan pemerintah*. Atau dalam kata lain bidang layanan pasar di Propinsi Bali sudah termasuk layanan yang mempunyai prospek untuk dimitrasikan dengan sihak swasta. Hal ini didukung dengan beberapa argumenasi.

*Pertama*, bahwasannya untuk pembangunan pasar yang representatif dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak memiliki kemampuan dana yang cukup untuk menyediakan kebutuhan tersebut. Untuk itu, diharapkan dana tersebut dapat diperoleh dari pihak swasta. Dan untuk kasus

Propinsi Bali dan Kodya Denpasar nampaknya, minat swasta untuk terlibat dalam pengelolaan layanan pasar sangat besar, hal ini sesuai dengan hasil temuan dengan fihak swasta, yang diwakili oleh Kadinda Propinsi Bali. Fihak swasta sesungguhnya menyatakan kesiapan yang sangat besar untuk terlibat dalam layanan pasar ini, namun seringkali justru aturan yang ada kurang mendukung untuk proses tersebut. Namun melihat kondisi yang ada pada layanan pasar, sesungguhnya proses privatisasi dalam pendanaan dan pengelolaan pasar bagi Propinsi Bali, bisa dikatakan sudah dilaksanakan (lihat kasus pendanaan untuk pembangunan dan pengelolaan 7 (tujuh) pasar yaitu Pasar Umum Kumbasari, Pasar Umum Lokitsari, Pasar Umum Pemecutan, Pasar Umum Suci Sarijaya, Pasar Senggol Kumbasari, Pasar Senggol Asoka dan Pasar Senggol Sanglah.

*Kedua.* bahwasannya swasta dalam melaksanakan usahanya selalu didorong oleh motivasi keuntungan. Dengan demikian, apabila pelayanan tersebut diserahkan kepada swasta, maka dia akan berusaha untuk menjadikan usaha tersebut seefisien mungkin agar mendapatkan keuntungan yang optimal. Disamping itu, swasta juga akan berusaha meningkatkan kualitas pelayanannya agar menarik minat konsumen dan dapat menetapkan tarif yang lebih menguntungkan. Dengan demikian, disamping dapat melahirkan peningkatan efisiensi, juga di lain pihak akan meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri

*Ketiga.* bahwasannya pelayanan pasar yang ada saat ini nampaknya belum mampu memenuhi kebutuhan akan pelayanan yang berkualitas, cepat, murah dan efesien. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang dimiliki oleh PD Pasar. Dengan demikian masuknya swasta sebagai mitra kerja dalam pelayanan ini diharapkan mampu mendorong kualitas pelayanan ini melalui penyediaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusianya. Upaya peningkatan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia ini tentu akan mudah dilakukan oleh fihak swasta, dibandingkan oleh fihak pemerintah. Masuknya peran swasta dalam pemberian pelayanan pasar melalui kemitraan, diharapkan dapat bertindak rasional dalam pemberian pelayanan. Motivasi komersial (keuntungan) diharapkan dapat melahirkan rasionalitas dalam pemberian pelayanan, yang pada akhirnya pemerataan atau keadilan dalam pemberian pelayanan dapat tercipta.

Ketiga alasan tersebut, nampaknya didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yaitu yang ada di PD Pasar itu sendiri, maupun aspek-aspek eksternal yang melingkapinya.

- Dilihat dari **analisis biaya (cost analysis)** – **Rasio Laba Bersih.** Pertama analisis biaya ini bisa dilihat dari kemampuan PD Pasar dalam mencapai laba bersih (*earning before tax*) dibandingkan dengan total aktiva yang ada. Berdasarkan analisis ini diperoleh data bahwa tingkat rasionalnya PD Pasar pada tahun 1997 dan 1998 nilai rasionalnya masih dibawah 10%, malahan untuk tahun 1998 hanya mampu mencapai 2,80%.

**Tabel 4.38**  
**Rasio Laba Bersih terhadap Total Aktiva PD Pasar Kodya Denpasar**  
**Tahun 1997–1998**

	<b>1997 (Rp.)</b>	<b>1998 (Rp.)</b>
Laba Bersih (EBIT)	473.433.565,04	180.582.768,42
Total Aktiva	6.150.251.734,75	6.420.376.729,43
Rasio	7,69%	2,80%

Sumber : Neraca Keuangan PD Pasar , 1997 & 1998

Berdasarkan data pada tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa kinerja PD Pasar Kodya Denpasar sampai dengan saat ini masih belum optimal dan masih bisa ditingkatkan. Untuk mengoptimalkan kinerja ini salah satunya adalah dibutuhkan daya dukung sarana dan prasarana yang memadai serta sumber daya manusia yang berkualitas. Tentunya diharapkan melalui proses privatisasi dan kemitraan layanan pasar ini optimalisasi proses tersebut bisa segera tercapai.

- b. Dilihat dari **analisis biaya (cost analysis) – Biaya Operasi/Pengeluaran**. Analisis biaya kedua adalah analisis biaya operasi atau pengeluaran dibandingkan dengan jumlah penerimanya. Rasio ini dipakai karena sumber pendapatan PD Pasar adalah dari cukai, sewa, retribusi, dan sejenisnya (jenis pungutan), maka sebagai ukuran efisiensi pengelolaannya bisa diukur dengan rasio biaya pengeluaran (cost) dengan total penghasilannya. Adapun perhitungan rasio tersebut untuk tahun 1997, 1998 dan anggaran 1999 bisa dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.39**  
**Rasio Pengeluaran (Cost) terhadap Penghasilan PD Pasar Kodya Denpasar**  
**Tahun 1997 – 1999**

Penjelasan	1997	1998	1999*
Total Pendapatan (cukai, sewa, parkir kontrak toko)	3.728.461.340,00	4.277.855.916,00	4.056.420.000,00
Pengeluaran (cost)	3.255.027.775,00	4.097.273.147,58	3.872.898.650,00
Rasio	87,30%	95,79%	95,47%

Sumber : Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran PD Pasar, 1999

\*) Anggaran Tahun 1999

Dengan rata-rata rasio biaya pengeluaran (cost) yang mencapai diatas 90% menunjukkan bahwa penghasilan yang diterima PD Pasar Kodya Denpasar dari pungutan sebagian besar atau 90%nya terpakai untuk biaya pemungutannya. Aatau dalam kata lain efisiensi pengelolaan pungutan yang dilakukan PD Pasar tersebut masih kurang optimal, sehingga diharapkan dengan adanya

privatisasi atau kemitraan akan mampu meningkatkan efisiensi layanan tersebut.dl

- d. Dilihat dari laju pertumbuhan penerimaan (total pendapatan) PD Pasar selama 3 tahun terakhir, seperti terlihat pada Tabel diatas, hanya mencapai rata-rata 4,30% per tahun, nilai ini masih di bawah PDRB Denpasar tahun 1997 (per harga kontan tahun 1993) yang mencapai 6,48% /tahun. Rendahnya laju pertumbuhan tingkat penerimaan bahkan lebih rendah dari laju PDRB Denpasar pada tahun 1997, yang justru sempat mengalami penurunan akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia, adalah indikator yang menunjukan bahwa optimalisasi peran sektor ini terhadap PADS sampai dengan saat ini masih belum optimal.
- e. Walaupun jika dilihat dari **aspek prosedur dan mekanisme** yang ada selama ini di PD Pasar dipersepsiakan sudah cukup memadai, dimana pola penetapan kebijakan yang sudah relatif standar, pelayanan yang tidak berbelit-belit dan sudah sangat sederhana. Namun dilihat dari **aspek kualitas produk**, diakui oleh aparat PD Pasar bahwa perlu adanya kriteria-kriteria untuk menilai kualitas produk layanan. Dalam hal ini, mereka mengusulkan 4 kriteria utama, yaitu kepuasan konsumen, keterjangkauan tarif, keamanan, dan kebersihan pasar. Disini nampak ada kesamaan persepsi mengenai kualitas pelayanan yang selama ini telah dilakukan, yaitu aparat PD Pasar mengakui perlunya peran serta swasta dalam upaya meningkatkan pelayanan, sejalan dengan kondisi pelayanan yang diberikan oleh PD Dinas Pasar selama ini yang belum memuaskan konsumen.
- f. Sesuai dengan point d. di atas, artinya ketidakmampuan PD Pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen, lebih banyak ditentukan oleh lemahnya dukungan faktor sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang dimiliki oleh PD Pasar. Sebagai gambaran bagaimana kondisi SDM yang dimiliki PD Pasar bisa dilihat pada Tabel berikut ini, yang menunjukan bahwa sebanyak 51,27% adalah lulusan SLTP ke bawah, malahan dari jumlah itu sebanyak 40,27% justru hanya tamat SD.

Tabel 4.40  
Kondisi SDM Pegawai PD Pasar Kodya Denpasar Berdasarkan  
Pendidikananya Tahun 1999

No.	Pendidikan	Jumlah (orang)	Prosentase
1.	Sarjana	25	4,91
2.	Sarjana Muda	2	0,30
3.	SLTA	221	43,41
4.	SLTP	56	11,00
5.	SD	205	40,27
<b>Jumlah</b>		<b>509</b>	<b>100,00</b>

Sumber: PD. Pasar Kodya Denpasar

Dengan dukungan SDM yang selain secara kuantitas jumlahnya masih belum memadai juga ditambah dengan kualitasnya yang juga sama belum memadai nampaknya upaya untuk meningkatkannya dengan status saat ini masih berat, untuk itu adanya kemitraan dengan sihak swasta diharapkan akan mampu menunjang kekurangan tersebut.

### **3. Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum**

Bidang layanan Dinas PU di Propinsi Bali meliputi layanan yang meliputi Bidang Pengairan, Bina Marga dan Tataruang Daerah dan Pengembangan Wilayah Pemukiman.

#### *a. Bidang Pengairan yang meliputi:*

- Pembangunan, rehabilitasi, eksplorasi, perencanaan, pemeliharaan, dan pengawasan jaringan Irigasi dan Bangunan Perlengkapannya; serta perluasan daerah Irigasi yang mencakup : Jaringan Irigasi Primer Jaringan Irigasi Sekunder Jaringan Irigasi Tersier Jaringan Irigasi Kuarter Jaringan Irigasi Desa
- Perencanaan, pembangunan, rchabilitasi, eksplorasi, pemeliharaan dan pengelolaan Danau-danau alam dan atau buatan serta daerah tangkapan airnya dalam wilayah daerah untuk kepentingan irigasi pertanian, pengendalian banjir, atau kepentingan lainnya;
- Pengaturan pemakaian dan pemanfaatan jaringan Irigasi serta sumber-sumber airnya, termasuk bendungan maupun danau-danau alam dan atau buatan yang ada diwilayahnya;
- Pengembangan dan aplikasi teknologi pengairan
- Pengembangan sistem informasi dan monitoring jaringan irigasi dan pengairan pada umumnya di wilayahnya
- Pengembangan dan Pemberdayaan kelembagaan masyarakat petani pemakai air di Wilayahnya;
- Pengembangan kerjasama teknis maupun kemitraan dengan masyarakat, swasta, pemerintah daerah lain dan luar negeri dalam bidang pengairan
- Penetapan pembentukan dan/atau pengembangan perkumpulan petani pemakai air (P3A)

#### *b. Bina Marga*

- Perencanaan, pembangunan, rehabilitasi, eksplorasi, pemeliharaan, pengawasan, serta perluasan jaringan jalan termasuk infrastruktur penunjangnya seperti bangunan, tanah, pepohonan, yang mencakup: Jaringan jalan kolektor primer; Jaringan jalan Lokal Primer Jaringan jalan Sekunder di dalam wilayah daerah
- Penetapan status ruas jalan lokal sekunder sebagai jalan Daerah Kabupaten/ Kota;Penetapan status sesuatu ruas jalan sebagai jalan Desa
- Penetapan kelas-kelas jaringan dan ruas jalan berdasarkan kriteria daya dukung konstruksi badan jalan;

- Pengaturan dan pengendalian atas pemanfaatan ruas-ruas jalan yang menjadi kewenangan daerah, baik pada badan jalan maupun bahu jalan;
- Pengembangan metode dan teknik pembangunan dan pemeliharaan jalan;
- Pengembangan dan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengelolaan, pembangunan dan pemeliharaan ruas-ruas dan atau jaringan jalan daerah

c. *Tata Ruang Daerah dan Pengembangan Wilayah Pemukiman:*

- Penyusunan rencana umum Tata Ruang Wiayah/Daerah (RUTRW/D) beserta program pemanfaatan ruang untuk Daerah dan rencana detail tata ruang (RDTTR) untuk satuan kawasan pengembangan
- Penyusunan rencana umum tata ruang kawasan perkotaan beserta program pemanfaatan ruang untuk kawasan perkotaan; termasuk penyusunan rencana detail tata ruang untuk kawasan kota;
- Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan pemukiman
- Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan untuk kota;
- Pengaturan dan pembinaan pembangunan perumahan beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan
- Pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan;
- Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan gedung;
- Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan gedung
- pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan bangunan pelayanan umum
- Pembangunan dan pengawasan terhadap usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran dan pemeliharaan

Terhadap berbagai jenis aktivitas layanan DPU, pada dasarnya masyarakat masih memandang **masih dibutuhkan**, terutama untuk mempertahankan kondisi fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase / irigasi tetap mantap, sehingga aktivitas masyarakat akan dapat berjalan dengan baik.

Khususnya mengenai pengeluaran pembangunan, hal ini jelas membutuhkan adanya kemitraan dengan pihak kedua atau ketiga (swasta), mengingat cakupan proyek yang sangat besar, baik nilai anggaran maupun beban pekerjaannya. Salah satunya dilihat dari alokasi anggaran APBD tahun 1998 untuk Dinas PU, dari anggaran pembangunan mencapai jumlah 55 proyek dengan jumlah dana sebesar Rp. 22.870.579.000,-; serta dari anggaran rutin sebanyak 5 proyek 3.756.343.000,-

Besarnya alokasi anggaran tersebut dapat dilihat untuk bidang pengairan terlihat dari luas areal sawah dan jaringan irigasi yang ada di propinsi Bali seperti dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.41**  
Luas Areal Sawah dan Tingkat Pengairan di Propinsi Bali

TAHUN	Jenis Pengairan				
	Teknis	Semi Teknis	Sederhana PU	Sederhana Non PU	Sawah Tadah Hujan
1994	34.365	54.112	0	20.017	342
1995	34.365	53.353	0	21.197	188
1996	33.808	53.910	0	21.448	188
1997	33.808	53.910	0	21.425	188
1998	33.808	56.311	0	19.448	188

*Sumber : BPS, Propinsi Bali, 1998*

**Tabel 4.42**  
Jaringan Irigasi/Pengairan PU di Propinsi Bali

Tahun	Jaringan Irigasi						
	Bendung (BH)	Bangunan Air (BH)	Saluran Pembawa (KM)	Saluran Pembuang (KM)	Fasilitas Eksplotasi (KM)	Tanggul Banjir (KM)	Jalan Inspeksi (KM)
1994	343	5.610	1.821,214	51,42	305	13,070	345,162
1995	408	5.221	1.816,367	47,13	302	11,065	316,639
1996	384	5.020	1.992,225	28,55	292	10,632	329,103
1997	386	5.030	1.758,896	29,26	291	10,632	309,459
1998	417	5.218	1.788,649	29,26	292	10,632	314,409

*Sumber : BPS, Propinsi Bali, 1998*

Begitu pula untuk panjang dan bentang jembatan yang menjadi urusan bidang ke Bina Margaan yang dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.43**  
Panjang dan Status Jalan di Propinsi Bali

Tahun	Jalan Nasional (KM)	Jalan Propinsi (KM)	Jalan Kabupaten (KM)	Jumlah (KM)
1994	403,21	686,70	4.640,32	5.730,23
1995	403,21	686,70	4.640,32	5.730,23
1996	403,21	686,70	4.640,32	5.730,23
1997	405,93	668,68	4.771,66	5.846,27
1998	405,93	846,89	4.771,66	6.024,48

*Sumber : BPS, Propinsi Bali, 1998*

**Tabel 4.44**  
**Jumlah Bentang dan Status Jembatan di Propinsi Bali**

Tahun	Jembatan Nasional		Jembatan Propinsi		Jembatan Kabupaten	
	Jumlah	Bentang	Jumlah	Bentang	Jumlah	Bentang
1994	150	4.116,30	151	3.180,90	336	3.701,45
1995	150	4.116,30	154	3.223,00	337	3.701,45
1996	150	4.116,30	157	3.265,00	337	3.701,45
1997	157	4.306,85	154	3.081,10	337	3.701,45
1998	157	4.306,85	154	3.081,10	422	5.184,00

Sumber : BPS, Propinsi Bali, 1998

Sedangkan mengenai langkah kemitraan dalam rangka melaksanakan sebagian tugas-tugas Dinas PU, selama ini pun telah dilakukan / dipraktekkan oleh Dinas PU di Propinsi Bali. Misalnya kemitraan antara pemerintah dengan Subak dalam pengelolaan pengairan di Propinsi Bali. Subak sebagai kelompok masyarakat adat telah melaksanakan sistem pengairan sawah (pertanian) di Daerah Bali, sedangkan Pemerintah Daerah melalui DPU justru tinggal mengoptimalkan peran tersebut. Kemitraan dalam bidang pengairan di Propinsi Bali, sesungguhnya bisa dijadikan satu model kemitraan yang paling ideal antara pemerintah dengan masyarakat dalam pengelolaan fasilitas dan pelayanan umum.

**Tabel 4.45**  
**Jumlah Subak Air dan Luas Areal di Propinsi Bali**

Tahun	Banyak Subak (BH)	Luas Areal Sawah (HA)
1997	1.611	100.221,53
1998	1.611	98.177,00

Sumber : BPS, Propinsi Bali, 1998

Disamping itu, bentuk kemitraan lain yang ada dalam bidang pelayanan pengairan ini adalah Kegiatan Kontrak Kerja, khususnya dalam kegiatan teknis atau fisik dalam pembangunan / rehabilitasi sarana / jaringan irigasi, operasi dan pemeliharaan (O dan P) jaringan irigasi, serta pengendalian / pengamanan sungai.

Sementara pada kasus Dinas Bina Marga, bentuk-bentuk kemitraan atau kontrak kerja juga telah dilaksanakan, khususnya dalam pembangunan dan/atau peningkatan dan/atau pemeliharaan jalan, jembatan atau drainase. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dengan menggunakan moda kemitraan atau kontrak kerja ini, hasil pekerjaan relatif lebih berkualitas. Dalam hal ini, bentuk kemitraan yang paling banyak dilakukan berupa perjanjian pemberongan atau jasa konstruksi. Sebagai contoh, proyek penggantian jembatan akan meliputi beberapa pekerjaan, antara lain : 1) pembuatan jembatan darurat, 2) pembongkaran tanah, 3) pemasangan batu / beton, 4) pemasangan dan konstruksi besi, 5) pengecatan, 6) pembuatan jalan masuk, 7) pembuatan tembok penahan, atau 8) pekerjaan lain-lain.

#### 4. Pelayanan Dinas Kesehatan

Produk layanan kesehatan yang ada di Propinsi Bali, sebagaimana juga layanan kesehatan di wilayah lainnya, telah dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh swasta. Yang diberikan oleh pemerintah melalui Dinas Kesehatan Daerah, baik yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Propinsi maupun yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kodya meliputi 3 jenis layanan, yaitu pelayanan yang bersifat pembinaan, pelayanan yang bersifat pengaturan, dan pelayanan yang bersifat medis. Pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan dilakukan oleh Dinas Kesehatan. Sementara itu, pelayanan yang bersifat medis diberikan oleh Unit Pelaksana Teknis dari Dinas tersebut. Sedangkan layanan yang diberikan oleh swasta selama ini baru pada bidang layanan medis.

Tabel 4.46  
Alokasi Dana Impres Kesehatan di Propinsi Bali

Tahun	Jumlah (dalam Jutaan)
1994/1995	3.879,516
1995/1996	1.984,290
1996/1997	1.187,391
1997/1998	2.115,727
1998/1999	2.115,112

Sumber : BPS Propinsi Bali, 1998

Perkembangan keterlibatan swasta dalam kesehatan yang sekaligus mendorong percepatan dalam perkembangan layanan kesehatan, sesungguhnya berakar dari dorongan kebutuhan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan. Hal ini ditunjukan dari kualitas Propinsi Bali dalam bidang kesehatan yang mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Misalnya menurunnya angka kematian bayi (AKB) pada tahun 1999 sebesar 27,76/1.000 kelahiran dari tahun sebelumnya 33,5/1000 kelahiran serta meningkatnya angka umur harapan hidup (UHP) masyarakat pada tahun 1999 menjadi 69,5 tahun.

Tabel 4.47  
Jumlah Puskesmas dan Tenaga Kesehatan pada Puskesmas  
di Propinsi Bali, Tahun 1995- 1998

Tahun	Jumlah Puskesmas	Jumlah Dokter Umum	Jumlah Dokter Gigi	Jumlah Para Medis	Jumlah Non Para Medis
1998	112	228	99	2.420	235
1997	112	282	92	2.157	853
1996	112	292	84	2.748	503
1995	112	292	72	2.306	394

Sumber : BPS Bali, 1998

Dilihat dari peningkatan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kesehatan sehingga telah menjadi salah satu bagian dari kebutuhan pokok

masyarakat, secara signifikan menegaskan bahwa **layanan kesehatan masih sangat diperlukan oleh masyarakat.**

Sejalan dengan itu, berdasarkan temuan penelitian menggambarkan secara umum bahwa pelayanan-pelayanan yang bersifat pengaturan dan pembinaan seperti rekomendasi perijinan, penyuluhan kesehatan, beserta kegiatan pelayanan kesehatan yang sifatnya sosial, dipersepsikan **masih harus menjadi wewenang pemerintah**. Hal ini disebabkan kedua tipe layanan tersebut lebih bersifat pengaturan (regulasi) dan mengandung aspek sosial.

Sedangkan untuk pelayanan yang bersifat medis (yang selama ini diberikan oleh UPT) seperti pelayanan kesehatan masyarakat, tindakan medis, rawat jalan/rawat inap, dan laboratorium, semua responden sepakat untuk **dapat dilaksanakan baik tetap oleh pemerintah atau swasta murni atau pun kemitraan antara pemerintah dan swasta**, karena masing-masing pelayanan baik oleh pemerintah maupun swasta dianggap memiliki kelebihan dan kekurangan. Pelayanan yang diberikan swasta dalam kualitasnya seringkali dianggap lebih baik namun menyangkut biayanya justru dipersepsikan terlalu mahal dan kurang mempertimbangkan aspek sosialnya. Sedangkan pelayanan pemerintah sebaliknya justru sebaliknya, dipersepsikan kurang memperhatikan kualitas pelayanannya akan tetapi memiliki aspek sosial yang sangat besar.

Ada beberapa alasan lain tentang perlunya keterlibatan **peran swasta** dalam jenis pelayanan yang bersifat medis ini. *Pertama*, pelayanan kesehatan dilaksanakan oleh swasta maka pengelolaan akan lebih profesional, efisien dan berkualitas. *Kedua*, swasta mempunyai dana yang besar sehingga akan mampu menyediakan sarana dan prasarana lebih lengkap. *Ketiga*, minat swasta untuk terjun dalam jenis layanan ini sangat besar. *Keempat*, dalam beberapa kasus seperti UPT BKMM (pelayanan keshatan mata) di Propinsi Bali justru adanya kesempatan peran swasta untuk terlibat telah memungkinkan adanya partisipasi yang sifatnya sosial bagi kelompok masyarakat yang tidak mampu.

Sesungguhnya dilihat dari Indikator besarnya minat swasta dalam layanan keshatan cukup besar sekali, hal ini terlihat dari banyaknya rumah sakit swasta, klinik swasta, dokter praktik swasta dan unit-unit keshatan lainnya yang dimiliki swasta. Di lain pihak, sebenarnya tidak ada larangan kepada swasta untuk masuk dalam jenis layanan ini. Dengan demikian hingga saat ini ada dua jenis layanan medis berdasarkan pihak penyelenggaranya yaitu pertama pelayanan yang diberikan pemerintah dengan tarif yang relatif rendah dan kualitas yang relatif rendah. Kedua, pelayanan oleh swasta dengan tarif yang tinggi dan kualitas pelayanan yang relatif lebih baik juga.

Dilihat dari potensi kebutuhan masyarakat yang sangat besar, ditambah dengan kondisi saat ini tentang peran swasta yang juga sangat besar untuk terlibat dalam layanan ini, maka sesungguhnya privatisasi bagi layanan kesehatan ini sudah menjadi kenyataan yang tak bisa di tawar lagi. Dalam kata lain **privatisasi bagi jenis layanan kesehatan adalah bukan sekedar prospek lagi tapi sesuatu yang sudah terjadi.**

Alasan utama mengapa peran swasta sangat besar dalam layanan kesehatan karena bagi manusia manapun kesehatan telah menjadi kebutuhan primer (pokok), sehingga pada saat kebutuhan ini datang, sering kali pertimbangan aspek ekonomis (biaya yang akan dikeluarkan) menjadi tidak berarti dan dikesampingkan. Tentunya hal ini jika difahami dari sisi bisnis akan menjadi peluang investasi yang tidak akan rugi. Fihak swasta merasa sangat aman untuk menginvestasikan dananya dalam bidang layanan kesehatan ini. Dan seperti telah dijelaskan pada bagian atas, nampak unit-unit pelayanan kesehatan swasta saat ini sudah sangat menjamur dimana-mana. Sehingga pertimbangan prospek privatisasi yang dianggap sesuai dalam layanan kesehatan adalah kemitraan yang mengoptimalkan peran pemerintah sebagai pengatur dan penjamin agar kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat bisa berjalan secara optimal dan tetap mengacu kepada fungsi peningkatan kesehatan masyarakat.

Untuk itu, sejalan dengan prospek privatisasi yang paling baik dan memungkinkan dilaksanakan dalam layanan kesehatan adalah dengan **kemitraan (kerja sama) antara pemerintah dengan fihak swasta**. Upaya ini dijadikan pilihan dengan harapan agar terjadi proses yang scimbang dan saling melengkapi antara kepentingan pemerintah dalam melindungi masyarakat dari harga layanan yang mahal, dan sekaligus mendorong fihak swasta untuk menyediakan berbagai sarana dan parsarana yang memadai termasuk pembinaan sumber daya manusianya. Adanya proses ini pada gilirannya diharapkan akan mendorong sikap profesional dan transparansi dan memiliki akuntabilitas pada kinerja kelembagaannya.

Adanya kemitraan ini diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah dan di satu sisi sekaligus akan mampu menekan biaya layanan kesehatan yang ditanggung oleh pasien (masyarakat). Karena sebagian anggaran pemerintah yang ada bisa dialokasikan pada layanan kesehatan tersebut. Sedangkan dari fihak swasta yang sedikit banyak memiliki kebebasan lebih memungkinkan untuk mampu melakukan inovasi dan penyerapan teknologi kedokteran/ kesehatan yang lebih mutakhir.

Alasan lain perlunya swastanisasi atau penjalanan pola kemitraan pemerintah – swasta dalam layanan kesehatan adalah bahwasannya untuk meningkatkan pelayanan dibutuhkan dana yang besar, sementara Pemerintah Daerah tidak mampu untuk menyediakan dana tersebut. Untuk itu, diharapkan dapat diperoleh dari pihak swasta. Alasan-alasan tersebut, didukung oleh kondisi berbagai aspek, baik yang bersifat internal yang ada di pemerintah dalam hal ini Dinas Kesehatan itu sendiri, maupun aspek-aspek lainnya.

- Dilihat dari **besarnya tarif**, permasalahan utama yang mengemuka adalah bahwasannya penetapan tarif pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Dinas Daerah tidak didasarkan kepada *unit cost* karena lebih mementingkan aspek keterjangkauan oleh masyarakat (penetapannya dibahas terlebih dahulu

- berasama DPRD). Akibatnya seringkali tarif dinilai terlalu rendah jika dibandingkan dengan harapan peningkatan kualitas layanan.
- Penetapan tarif yang relatif rendah tersebut, di satu sisi merupakan tindakan Pemerintah Daerah untuk tidak memberatkan konsumen, namun kebijakan tersebut, berimplikasi kepada kurangnya profesionalisme sehingga kualitas pelayanan relatif rendah.
  - Dilihat dari kontribusi pendapatan Dinas terhadap PADS (salah satunya Dinas Kesehatan), nampaknya cukup kecil. Sebagai ilustrasi dapat dilihat besarnya PADS dari Dinas selama 4 Tahun terakhir sebagai berikut:

Tabel 4.48  
Rasio Realisasi Pendapatan Asli Daerah di Propinsi Bali Dari Pendapatan Dinas 1995/1996 – 1998/1999 (dalam Jutaan Rupiah)

Sumber Pendapatan	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	Pertumbuhan (%)
Pendapatan dari Dinas-Dinas Daerah	1.325,28	1.345,01	1.394,11	1.737,37	0,17
<b>Total PADS</b>	<b>62.437,94</b>	<b>84.016,87</b>	<b>102.821,21</b>	<b>82.717,34</b>	-
Rasio Pendapatan Dinas Terhadap PADS	2,12	1,60	1,36	2,10	-

Sumber: BPS Propinsi Bali, diolah.

Artinya untuk seluruh dinas saja total penerimanya hanya sekitar 2%, berarti untuk dinas kesehatan jauh lebih kecil dari itu (<2%) kontribusinya terhadap PADS. Sedangkan alokasi anggaran biaya rutin dan pembangunan untuk sektor kesehatan ini sekitar 1,72% dari total anggaran rutin dan 3,8% dari total anggaran pembangunan. Perbandingan ini menunjukkan alokasi anggaran pada bidang layanan kesehatan sifatnya lebih bersifat subsidi atau bantuan kesehatan untuk masyarakat.

- Dilihat dari **aspek kualitas produk**, selama ini digunakan kriteria-kriteria berdasarkan SOP (Standar Operasional Prosedur). Atas dasar kriteria-kriteria tersebut, kualitas pelayanan Dinas Kesehatan masih relatif rendah. Rendahnya kualitas pelayanan tersebut disebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta keterbatasan sarana dan prasarana.

Atas dasar alasan-alasan tersebut, maka beberapa jenis pelayanan kesehatan seperti laboratorium, Rumah Sakit, pengobatan, dan lain-lain sebaiknya dilaksanakan secara **bermitra antara swasta dan pemerintah**. Dalam hal standar operasi prosedur sebagai kriteria dalam penilaian kualitas pelayan, apabila dilaksanakan dengan konsekuensi akan melahirkan kualitas layanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Sementara itu, dalam upaya memudahkan masyarakat dalam menjangkau layanan kesehatan, perlu penyebaran dengan mendekatkan unit-unit pelayanan kepada masyarakat, termasuk mengembangkan model pembiayaan pelayanan kesehatan terpadu antara swasta dan pemerintah.

Sehingga masyarakat memiliki jaminan rasa aman dan kepastian kualitas layanan kesehatan yang akan diterima pada saat dibutuhkannya.

### 5. Pelayanan Dinas Pendidikan Dasar

Kebutuhan masyarakat atas layanan dalam bidang pendidikan dasar sesungguhnya bukan lagi termasuk layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat, tapi sudah termasuk dalam hak paling dasar bagi manusia. Dan selama ini tugas tersebut telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui Dinas Pendidikan Dasar. Tugas-tugas pelayanan langsung dilaksanakan oleh sekolah. Sedangkan Dinas Pendidikan Dasar itu sendiri secara langsung menangani pelayanan dalam aspek pengaturan, pembinaan dan evaluasi seperti pembinaan dan evaluasi terhadap kepala sekolah, guru, pemberian ijin pendidikan dan penyelenggaraan penataran. Sehingga secara signifikan bisa disebutkan bahwa layanan dalam bidang pendidikan dasar termasuk layanan yang masih tetap dibutuhkan.

Selain sebagai hak dasar atau azasi manusia, layanan pendidikan dasar juga termasuk yang diamanatkan oleh undang-undang bahwa penyelenggaraan pendidikan bagian terpenting yang harus dilaksanakan oleh negara dalam mengembangkan kemampuan dan keterampilan bagi warga negaranya dalam menuju satu masyarakat yang beradab, berkeadilan dan mampu hidup setara dengan bangsa lain di muka bumi ini.

Tabel 4.49  
Alokasi Bantuan Pembangunan Dinas Pendidikan Dasar Propinsi Bali

Tahun	Jumlah (dalam jutaan Rp.)
1994/1995	2.482,411
1995/1996	3.062,694
1996/1997	2.701,036
1997/1998	3.314,967
1998/1999	4.161,331

*Sumber : BPS Propinsi Bali, 1998*

Besarnya kebutuhan masyarakat akan layanan pendidikan ditunjukkan oleh besarnya jumlah murid yang mengikuti pendidikan dasar atau Sekolah Dasar di Propinsi Bali yang mencapai angka partisipasi murid (APM) sebesar 99,56%, dengan murid sebanyak 341.711 orang.

Dengan dasar itu pula maka kebutuhan dalam penyelenggaraan layanan yang selama ini dilakukan oleh Dinas Daerah, harus tetap dilaksanakan oleh Pemerintah, yaitu yang bersifat pengaturan dan pembinaan, hal ini tidak mungkin diberikan kepada Swasta, karena selain jenis layanan ini tidak *profitable*, juga diharapkan pemerintah mampu menjalankan fungsi ini dengan pendekatan keadilan untuk seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan dalam jenis layanan yang selama ini dilaksanakan oleh sekolah dan dapat memberikan keuntungan, dapat dilakukan oleh **swasta murni** atau pun melalui **pola kemitraan** antara Pemerintah dengan Swasta. Sebenarnya kebijakan yang ada saat ini, tidak memberikan larangan kepada siapapun termasuk swasta untuk terjun dalam penyediaan jasa pendidikan dan kebudayaan yang langsung berhubungan dengan masyarakat, seperti sekolah-sekolah, kursus-kursus, dan lain-lain.

Pertimbangan atas kebijakan tersebut terutama didorong oleh kenyataan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyediaan layanan pendidikan untuk seluruh rakyat Indonesia, serta ditambah oleh beberapa pertimbangan lain seperti: *Pertama*, pemerintah tidak memiliki kemampuan yang optimal dalam mengurus layanan ini. *Kedua*, dalam upaya meringankan beban anggaran pemerintah. *Ketiga*, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah selama ini, diakui masih belum merata. Yang kesemuanya berasal dari kondisi dan kemampuan Pemerintah Daerah yang masih relatif kurang dalam penyelenggaraan layanan tersebut baik dalam kualitas maupun dalam hal pendanaan. Sementara dilain pihak, bahwasannya peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis layanan tersebut cukup besar, karena dengan makin tingginya minat dan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan, maka peluang untuk menyelenggarakan jenis layanan semakin besar pula.

Kondisi kemitraan dalam layanan pendidikan, salah satunya pendidikan dasar Propinsi Bali dapat ditunjukkan oleh tabel berikut ini :

Tabel 4.50  
Jumlah Sekolah Negeri dan Swsata di Propinsi Bali, Tahun 1998

No.	Jenis Sekolah	Total	Jumlah	
			Negeri	Swasta
1.	Sekolah Dasar	2.699	2.666 (98,77%)	33 (1,23%)
3.	SLTP	330	163 (49,39%)	167 (50,60%)
4.	SMU	168	53 (31,54%)	115 (68,45%)
5.	SMK	65	45 (69,23%)	20 (30,76%)
6.	PT	30	5 (16,67%)	25 (83,33%)

Sumber : BPS, 1998

Dari tabel diatas menunjukan bahwa kemitraan dalam layanan pendidikan dasar antara pemerintah dan swasta ditunjukan bahwa masih didominasi oleh pemerintah atau sebanyak 98,77% dari SD yang ada adalah dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Pendidikan Dasar. Dari tabel itu pula walaupun bukan sebagai layanan pendidikan dasar bisa ditunjukan bahwa pada tingkat di atas SD yaitu

mulai dari SLTP dan SMU nampak peran pemerintah mulai berkurang dan swasta justru semakin besar.

Memperhatikan kondisi di atas, walaupun sampai dengan saat ini untuk pendidikan dasar hampir sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah, namun secara potensial memiliki potensi untuk dimitrasikan dengan swasta. Potensi ini sejalan dengan kenyataan yang menunjukkan besarnya potensi swasta dalam pendidikan SLTP ke atas. Atas dasar hal ini, maka untuk peningkatan kualitas pelayanan pendidikan dasar, peluang prospek restrukturisasi pelayanan ada dua pilihan, pertama untuk pelayanan yang sifatnya *core service* maka restrukturisasinya adalah melalui **program efisiensi**, sedangkan yang *non core service* memiliki peluang untuk **dimitrausahakan dengan sihak swasta**.

## F. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Nusa Tenggara Barat

Kondisi umum lokasi penelitian pada daerah sampel Propinsi Nusa Tenggara Barat (Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II Kodya Mataram) meliputi aspek-aspek: keuangan daerah; sumber daya aparatur, kualitas penduduk dan infra-struktur dinas sebagai lokus penelitian. Berikut ini akan diuraikan mengenai aspek-aspek tersebut:

### 1. Kondisi Keuangan Daerah

Penerimaan daerah sangat penting untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintah otonom. Tanpa sumber penerimaan yang mamadai, daerah otonom akan sulit melaksanakan program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat yang efektif. Oleh karena itu indikator penting yang menentukan tingkat kemampuan daerah adalah tersedianya sumber-sumber penerimaan daerah yang memadai.

Berdasarkan Tabel berikut menunjukkan bahwa sumber penerimaan Daerah Propinsi NTB yang paling besar berasal dari sumbangan dan bantuan mencapai 64,07 % atau mencapai Rp 85.769.538.000. Sedangkan sumber penerimaan yang berasal dari PAD masih relatif kecil, hanya mencapai 22,62 %. Padahal indikator kemampuan keuangan daerah dapat diukur berdasarkan besarnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin besar kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah, semakin mampu daerah tersebut berotonomi.

Tabel 4.51  
Realisasi Penerimaan Daerah NTB Tahun 1997/1998 (Dalam Ribuan)

NO	JENIS PENERIMAAN	JUMLAH	PROSENTASE
I	Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu	10.927.469	8,16 %
II	Bagian Penerimaan Asli Daerah	30.278.083	22,62 %
1.	Pajak Daerah	18.996.867	
2.	Retribusi Daerah	7.287.916	
3.	Bagian Laba BUMD	1.075.000	
4.	Penerimaan Dinas-dinas	454.624	
5.	Penerimaan Lain-lain	2.464.036	
III	Bagian Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	6.878.159	5,13 %
1.	Bagi Hasil Pajak	3.438.768	
2.	Bagi Hasil Buakan Pajak	33.439.391	
IV	Sumbangan Dan Bantuan	85.769.538	64,07 %
1.	Sumbangan	20.752.278	
2.	Bantuan	65.017.260	
	Jumlah	133.853.249	100,00 %

*Sumber : NTB Dalam Angka, 1998*

Penerimaan Keuangan Daerah Kodya Mataram menunjukkan kecenderungan yang sama seperti pada daerah Tk. I Propinsi NTB. Seperti terlihat pada tabel di bawah ini, total penerimaan daerah pada tahun 1998/1998 mencapai 30 miliar Rupiah, diantaranya 87,69% adalah merupakan bantuan pemerintah pusat, hanya 10,92% daerah yang berasal dari PAD. Komposisi sumber penerimaan daerah seperti ini jelas menunjukkan bahwa aspek pembiayaan pemerintah daerah masih relatif kecil dibanding dengan beban pembangunan dan pelayanan masyarakat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom.

Tabel 4.52  
Realisasi Penerimaan Daerah Kodya Mataram T.A 1998/1999 (Dalam Ribuan)

NO	JENIS PENERIMAAN	JUMLAH	PROSENTASE
I	SISA LEBIH PERHITUNGAN TAHUN LALU	412.446	1,37 %
II	BAGIAN PENERIMAAN ASLI DAERAH	3.279.311	10,92 %
1.	Pajak Daerah	1.555.821	
2.	Retribusi Daerah	1.486.296	
3.	Bagian Laba BUMD	60.384	
4.	Penerimaan Dinas-dinas	-	
5.	Penerimaan Lain-lain	176.808	
III	BAGIAN BAGI HASIL PAJAK/BUKAN PAJAK	3.559.480	11,86 %
1.	Bagi Hasil Pajak	3.542.773	
2.	Bagi Hasil Bukan Pajak	16.707	
IV	SUMBANGAN DAN BANTUAN	22.753.497	75,83 %
1.	Sumbangan	16.485.680	
2.	Bantuan	5.767.362	
3.	Penerimaan Lainnya	500.455	
	Jumlah	30.004.737	100,00 %

*Sumber : Bagian Keuangan Kodya Mataram Dalam Angka, 1999*

## 2. Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah

SDM aparatur pemerintah sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat baik dari segi jumlah maupun dari segi kualitas. Pegawai dapat berfungsi sebagai pengelola dan penyelenggara sebagai kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembanga. Oleh karena itu, pegawai tidak hanya cukup dari segi jumlah akan tetapi yang sangat penting adalah profesional dalam melaksanakan tugas yang diemban kepadanya.

Tabel 4.53  
Banyak Pegawai Negeri Sipil Dacrah NTB Yang Dirinci Menurut Instansi Sampel Dan Golongan

INSTANSI	GOLONGAN				JUMLAH
	IV	III	II	I	
Dinas PU Tk I		162	371	137	670
Dinas Keschatan Tk I	8	45	38	8	65
Dinas P&K Tk I	2	24	31	7	64
Pemda Kodya Mataram	2	137	211	57	407
JUMLAH	12	368	651	209	1.206

*Sumber : Diolah data Sekunder masing-masing dinas dan Bagian Kepergawainan Kodya Mataram, 1999*

### 3. Pelayan Dinas Kesehatan

Pelayanan umum yang diberikan oleh Dinas Kesehatan *masih sangat dibutuhkan* oleh masyarakat. Hal ini disebabkan oleh (a) status kesehatan masyarakat relatif rendah seperti angka kematian bayi yang masih tinggi, yaitu mencapai 53,74 per seribu kelahiran hidup atau lebih rendah dari angka kematian bayi Propinsi NTB yang mencapai 68,45/1000 kelahiran hidup, angka kematian ibu yang tinggi yaitu mencapai 370/1000 kelahiran hidup dan usia harapan hidup relatif masih rendah, serta umur harapan hidup baru mencapai 58,9 tahun; (b) Kondisi sosial ekonomi masyarakat relatif rendah, hal ini dapat dilihat dari PDRB per kapita Kotamadya Mataram atas dasar harga berlaku sebesar 1.231.316 rupiah pada tahun 1995, PDRB ini akan turun secara signifikan dengan adanya krisis ekonomi yang dialami Indonesia; angka buta huruf penduduk Kotamadya Mataram pada tahun 1997 terdapat 19,98 %; (c) Kegiatan kesehatan masyarakat masih membutuhkan subsidi dari pemerintah. Faktor-faktor tersebut di atas menjadi penyebab langsung maupun tidak langsung mempengaruhi tingkat kesehatan masyarakat.

Seiring dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh Dinas kesehatan, maka kualitas pelayanan yang diberikan *kurang memuaskan* masyarakat, terutama dalam hal mutu layanan dan jangkauan pelayanan. Dinas Kesehatan menghadapi masalah yang kompleks, disatu sisi mutu pelayanan ingin ditingkatkan, tetapi pada sisi lain jangkauan pelayanan masih sangat terbatas, disamping sumber daya yang tersedia juga sangat terbatas. Walaupun demikian, Dinas Kesehatan memiliki komitmen yang sungguh-sungguh untuk memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat. Ini dapat dilihat dari upaya-upaya perbaikan mutu pelayanan melalui peningkatan kualitas tenaga kesehatan, penajaman program-program kerja dan responsitas terhadap masalah-masalah kesehatan yang dihadapi oleh masyarakat.

#### a. Aspek Kelembagaan

Dengan semakin berkembangnya kemampuan dan partisipasi masyarakat dalam bidang kesehatan, jelas masalah pelayanan kesehatan masyarakat bukan hanya ditangani oleh Dinas Kesehatan saja, akan tetapi membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Keterlibatan masyarakat / swasta dalam pelayanan kesehatan tetap harus menempatkan kepentingan masyarakat di atas segala-galanya. Seperti harus tercermin dari pelayanan itu yang efisien, kompetitif, adil serta tidak memberatkan masyarakat. Indikator ini harus menjadi rujukan utama, apabila masyarakat/swasta mengambil bagian dalam turut serta meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan.

#### b. Pola Pelayanan Kesehatan:

Pola pelayanan kesehatan yang sesuai untuk dikembangkan adalah pola *kemitraan antara swasta dengan pemerintah*. Pola ini cenderung dipilih berdasarkan pertimbangan :

- (a) Pemerintah memiliki informasi dan kelembagaan yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, oleh karena itu keterlibatan pemerintah masih sangat dibutuhkan untuk meningkatkan derajat kesehatan;
- (b) Harga obat-obatan/vaksin masih cukup tinggi. Untuk itu keterlibatan pihak swasta untuk menanamkan modal dalam rangka memberi pelayanan kesehatan sangat penting;
- (c) Masi kecilnya asuransi/jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat. Hal ini disebabkan rendahnya keadaan sosial-ekonomi masyarakat. Berdasarkan alasan tersebut, pola kemitraan swasta pemerintah merupakan salah satu strategi kebijaksanaan yang harus diambil oleh pemerintah untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Dalam beberapa hal pemerintah dan swasta memiliki keterbatasan kemampuan untuk itu dengan pola demikian dapat ditanggulangi bersama sehingga potensi sumber daya yang dimiliki masing-masing dapat ditingkatkan dan menciptakan pelayanan kesehatan yang memuaskan masyarakat.

#### c. Keterlibatan Swasta Dalam Layanan Kesehatan

Berdasarkan alasan pemerintah, pelayanan keshatan yang diberikan oleh pihak swasta “sama saja” kualitasnya dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, bahkan akan lebih jelek lagi bila tidak dilakukan pengawasan oleh pemerintah. Hal ini sangat dipengaruhi oleh perbedaan filosofi orientasi swasta dimana pelayanan swasta dibidang keshatan bersifat *profit oriented*, sedangkan pemerintah *non-profit oriented*. Oleh karena itu, pelayanan keshatan yang diberikan swasta: (a) bersifat memungkinkan segi “keuntungan”; (b) kurang respon pada aspek sosial dan etika pelayanan, dan (c) kurang memperhatikan prosedur/tata cara pelayanan.

Sementara itu, dari pendapat masyarakat mengatakan bahwa layanan keshatan yang diberikan oleh swasta tetap berorientasi keuntungan karena dengan begitu swasta bisa survive dan dapat meningkatkan kapasitas pelayanan keshatan yang bermutu. Akan tetapi, bukan berarti aspek-aspek sosial ditiadakan, orientasi layanan keshatan tetap memperhatikan aspek sosial dengan melalui kebijaksanaan subsidi silang antara kelompok masyarakat yang mampu ke kelompok masyarakat yang kurang mampu. Swasta harus meningkatkan *profit oriented* agar dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, efisien dan dapat berkompetensi dengan swasta lainnya.

Potensi dan peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan keshatan *“relatif kecil”*. Artinya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan masyarakat, maka peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan keshatan tidaklah terlalu besar. Hal ini dapat dilihat bahwa kebutuhan, kesadaran masyarakat akan pentingnya keshatan masih relatif rendah, disamping faktor kemampuan ekonomi masyarakat yang masih rendah. Saat ini masyarakat tidak menyediakan alokasi dana yang diperoleh dari total pendapatannya untuk kebutuhan keshatan. Setelah mereka sakit baru mencari biaya untuk mengobati kesehatannya. Hal ini sangat berpengaruh terhadap peluang swasta untuk mengambil bagian dalam memberikan pelayanan keshatan kepada masyarakat.

Bahkan Dinas Kesehatan Tingkat I, justru menyatakan bahwa potensi dan peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan "kurang mampu". Hal ini dapat dilihat dari pelayanan kesehatan melalui rumah sakit yang memerlukan padat modal, padat teknologi, padat tenaga spesialis.

Pemerintah "*setuju*" bila sebagian jenis pelayanan kesehatan yang dilakukan pemerintah dilaksanakan oleh swasta, dengan alasan bahwa saat ini beban pemerintah sangat besar, dengan dilaksanakan oleh swasta, maka beban pemerintah akan berkurang.

Sedangkan mengenai beberapa jenis pelayanan kesehatan ini dapat saja dilakukan oleh swasta, dengan tetap berpegang pada prinsip swasta tidak membebani masyarakat yang tidak sesuai kemampuannya.

Jenis Pelayanan Dilaksanakan oleh Swasta:

1. Penyuluhan kesehatan
2. Pengobatan
3. Promosi kesehatan
4. Pelayanan kesehatan Ibu dan Anak
5. Pelayanan Jasa Asuransi Kesehatan

Pemerintah (Dinas Kesehatan) "*setuju*" untuk dilakukan dengan bermitra dengan pihak pemerintah .

Jenis pelayanan yang dapat dimitrakan adalah:

1. Imunisasi
2. Pemberantasan penyakit menular (Demam Berdarah, Campak, Diare, Aids, dll)
3. Pelayanan Gawat Darurat Medis

#### d. Organisasi Independen

Untuk memudahkan pelayanan kesehatan, pemerintah sangat membutuhkan Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang Independen agar pelayanan kesehatan, tidak Birokratis, tidak berbelit-belit, efisien, efektif dan langsung menjangkau kebutuhan masyarakat yang akan dilayani.

#### e. Aspek Ekonomis

Pelayanan kesehatan masyarakat yang diberikan oleh Dinas kesehatan selama ini *bersifat sosial*. Dinas Kesehatan tidak memungut biaya dari masyarakat sebagai imbalan atas pelayanan yang diberikan.

Sedangkan mengenai sumber daya yang dimiliki Dinas dalam mendukung peningkatan layanan kesehatan relatif "*sangat terbatas*". Keterbatasan sumber daya SDM, misalnya disebabkan:

- (a) Sistem rekrutmen tenaga kesehatan tidak sesuai dengan kebutuhan (lebih banyak tenaga umum ketimbang tenaga medis kesehatan);

- (b) Anggaran yang terbatas, dan sistem anggaran sangat ditentukan oleh birokrasi di atasnya;
- (c) Pengadaan, pemeliharaan dan operasionalisasi sarana-prasarana terlalu banyak rambu-rambu yang mengatur.

#### f. Aspek Pembiayaan

Jenis pelayanan kesehatan yang diberikan Dinas Kesehatan *perlu dikenakan biaya/tarif*. Hal ini disebabkan : (a) Pemerintah memiliki sumber daya/anggaran yang terbatas, sementara masyarakat membutuhkan layanan yang bermutu; (b) Semua instrumen layanan (sarana dan prasarana) membutuhkan pemeliharaan dan bahkan pengadaan baru; (c) Agar mendidik masyarakat bahwa sakit perlu cost (biaya), dengan demikian masyarakat menjaga serta mengalokasikan biaya untuk kesehatannya.

Setiap tarif masyarakat harus atas dasar pertimbangan kemampuan masyarakat dan penentuannya melalui keputusan/ ketetapan DPR (Peraturan Daerah).

Mengenai Unit Pelayanan Pemerintah (DINAS) harus memiliki konstribusi kepada penerimaan PAD. Dinas Kesehatan tidak setuju, karena bila terget pemasukan PAD berdasarkan jumlah kunjungan masyarakat sakit (PUSKESMAS) maka penerimaan Dinas meningkat akan secara signifikan meningkat pula jumlah orang sakit. Jadi tetap layanan kesehatan untuk Dinas Kesehatan bersifat Non-profit oriented.

Sedangkan tarif yang dikenakan sekarang tidak terlalu mahal (sedang bahkan cukup murah). Hal ini mengingat tarif yang dikenakan itu hanyalah membantu subsidi pemerintah agar layanan kesehatan dapat diterima oleh masyarakat, tanpa orientasi untuk memperoleh keuntungan oleh Dinas Kesehatan. *Tidak Betul* pelayanan berkualitas dengan tarif yang besar pula. Besarnya jumlah tarif tetap harus rasional sesuai dengan jasa yang harus diterima oleh masyarakat. Akan tetapi menurut Dinas Kesehatan Tingkat II, besarnya tarif sah-sah saja diperlukan kepada golongan masyarakat yang mampu memberi subsidi silang terhadap masyarakat yang kurang mampu.

#### g. Aspek Produk

Kriteria mengukur tingkat kualitas pelayanan:

- 1) Kejelasan dan kepastian, serta keterbukaan
- 2) Keamanan dan kenyamanan
- 3) Keadilan
- 4) Efisiensi, Ekonomis dan ketepatan waktu

#### h. Kualitas Pelayanan

Pelayanan Dinas Kesehatan kepada masyarakat saat ini belum berkualitas. Hal ini disebabkan: (a) Sumber daya relatif terbatas, baik tenaga medis, sarana dan prasarana maupun anggaran; (b) Banyak masalah kesehatan masyarakat yang tak

mampu diselasaikan oleh pemerintah., karena terkait dengan soal budaya, seperti tingginya angka kematian Bayi dan angka kematian Ibu.

Cara untuk mewujudkan pelayanan kesehatan yang berkualitas, efektif dan efisien adalah:

- 1) Tingkatkan kesejahteraan petugas
- 2) Tingkatkan pengetahuan kinerja petugas
- 3) Pemberdayaan kelompok-kelompok masyarakat untuk ikut terlibat dalam layanan kesehatan

Pelayanan Dinas Kesehatan selama ini "*tidak sesuai*" dengan permintaan dan aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan: (a) Informasi kesehatan di masyarakat belum sepenuhnya diketahui oleh pemerintah melalui Dikes; (b) Perencanaan dan program-program layanan kesehatan masih belum relevan dengan kebutuhan masyarakat akan kesehatan.

#### i. Aspek Prosedur/ Mekanisme

Penetapan kebijaksanaan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan diciptakan oleh Dinas Kesehatan tingkat II untuk layanan kesehatan Puskesmas. Dan persyaratan pelayanan selama ini mudah untuk dipenuhi oleh masyarakat. Prosedur pelayanan Dinas dan Puskemas perlu disosialisasikan lebih intens lagi sehingga masyarakat dapat mengetahui secara luas prosedur pelayanan yang berlaku saat ini dalam rangka mempermudah layanan kesehatan masyarakat.

Tempat penyelenggaraan pelayanan perlu dipisahkan dari instansi induknya, agar layanan lebih efektif, efisien tercipta suasana yang kondusif sehingga layanan betul-betul berorientasi memuaskan kebutuhan masyarakat.

#### 4. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan

Pelayanan Dinas pendidikan dan kebudayaan masih *sangat dibutuhkan* oleh masyarakat. Hal ini mengingat tingkat drop out sekolah masih tinggi, tingkat pendidikan masyarakat relatif masih rendah dan kemampuan sosial-ekonomi secara umum masyarakat masih rendah. Oleh karena itu pelayanan pemerintah pada sektor pendidikan masih dirasakan penting.

Akan tetapi pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan ini "kurang memuaskan". Ini disebabkan : (1) Keterbatasan Tenaga Pengajar, (2) Terbatasnya sarana/prasarana penunjang proses belajar mengajar, (3) kurangnya kesejahteraan guru sebagai pelayanan/pelaksana langsung pendidikan. Faktor ini mempengaruhi langsung kinerja pelayanan pendidikan, utamanya pendidikan dasar.

Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan sangat menyadari akan rendahnya mutu layanan, akan tetapi mereka mempunyai komitmen yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari

adanya kebijaksanaan pemerintah untuk menerima guru SD yang berasal dari PGSD. Hal lain pemerintah berkewajiban untuk memberdayakan masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam memberikan pelayanan pendidikan, seperti TK dan jenis pendidikan lainnya.

#### a. Aspek Kelembagaan

Menurut Dinas Pendidikan dan kebudayaan, pelayanan pendidikan perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah. Alasannya karena perlu ada lembaga yang koordinasikan proses pendidikan agar berkesinambungan dan terarah.

Sedangkan apabila pelayanan pendidikan diselenggarakan oleh swasta, maka hasilnya "sama saja". Hal ini telah terbukti belum ada swasta memberikan layanan melebihi mutu yang diberikan pemerintah.

Potensi dan peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan pendidikan "cukup besar". Artinya dalam jenis-jenis pelayanan tertentu, swasta mampu memberikan layanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti halnya pemerintah.

Menurut masyarakat (swasta, potensi dan peluang pihak swasta untuk terlibat dalam menyelenggarakan pelayanan pada sektor pendidikan sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari: (1) Minat masyarakat untuk mencari pendidikan yang berkualitas yang sangat tinggi, (2) Kesempatan untuk sekolah di sekolah pemerintah sangat terbatas, (3) kebijakan dari pemerintah untuk melibatkan swasta dalam menyelenggarakan pendidikan baik (TK, SD, SLTP, SMU, PT ) sangat kondusif, (4) kemampuan masyarakat dan swasta cukup tinggi.

Pemerintah "setuju" sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh pihak swasta. Alasannya tidak semua elemen-elemen pendidikan dapat dilaksanakan / dikerjakan sendiri oleh pemerintah, pemerintah memiliki keterbatasan akan sumber pembiayaan dan masyarakat secara relatif telah mempunyai kemajuan untuk turut serta dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan.

Jenis-jenis pelayanan untuk dilaksanakan oleh swasta:

- a. Pengadaan sarana/prasarana fisik pendidikan
- b. Menyelenggarakan pendidikan ( TK, SD, SLTP, SMU, PT )
- c. Penelitian dan pengkajian
- d. Penyuluhan pendidikan

Pemerintah "setuju" agar jenis pelayanan umum tertentu dilakukan secara bermitra antara pemerintah dan swasta. Jenis pelayanan itu :

- a. Penyusunan kurikulum
- b. EBTA/EBTANAS
- c. Bantuan tenaga pelajar

Menurut Dinas, dalam melaksanakan pelayanan tertentu pemerintah tidak membutuhkan organisasi yang bersifat independen (Unit Pelaksanaan Teknis) karena pelayanan memerlukan koordinasi antar Dinas/Instansi terkait.

Pelayanan yang berikan oleh pemerintah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan "tidak" dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

#### b. Aspek Ekonomis

Selama ini pelayanan yang diberikan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan "*bersifat sosial*". Sedangkan mengenai sumber daya yang dimiliki " sangat terbatas". Saat ini Dinas pendidikan dan Kebudayaan kekurangan : (1) Tenaga guru (SD), (2) Sarana/prasarana pembelajaran, (3) Jumlah infra-struktur sekolah yang terbatas dan, (4) Sumber anggaran untuk pengadaan dan pemeliharaan sangat terbatas.

#### c. Aspek Pembiayaan

Jenis pelayanan yang dilaksanakan sekarang "tidak perlu" dikenakan biaya/tarif, dengan alasan : (1) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan bukan Dinas produksi, (2) Pelayanan Dinas p & K bersifat non-profit orientasi (pelayanan murni tanpa imbalan). Sedangkan yang menanggung biaya pelayanan itu adalah pihak pemerintah dan masyarakat. Bila ada tarif/biaya, maka penetapan tarif tersebut dibahas bersama DPRD.

Dinas P & K tidak setuju Unit Pelayanan Pemerintah ini harus memberi kontribusi kepada pemasukan daerah, karena Dinas ini tidak menghasilkan (seperti Dinas pasar). Pandangan ini senada dengan masyarakat, bahwa pelayanan Dinas pendidikan tidak perlu memberi kontribusi tchadap pemasukan daerah (PAD) karena jika itu terjadi maka pemerintah akan membebani masyarakat yang sangat besar. Akibatnya banyak masyarakat tidak memperoleh pendidikan yang layak.

Sedangkan tarif yang dikenakan kepada masyarakat untuk memperoleh layanan pendidikan " sedang", artinya tidak terlalu mahal dan tidak terlalu murah, sesuai dengan jasa yang mereka terima. Dan *Betul*, Pelayanan yang berkualitas (cepat, tepat) tidak berkeberatan dengan besarnya jumlah tarif, karena biaya/tarif itu digunakan untuk memproses jasa pelayanan yang berikan tidak mungkin mendapat pelayanan yang berkualitas apabila tidak memberikan imbalan yang sesuai dengan layanan.

#### d. Aspek Produk

Kriteria untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan :

- 1) Nilai guna pelayanan
- 2) Kepastian hukum bagi masyarakat
- 3) Mudah, cepat, tepat, dan tidak berbelit-belit

Pelayanan Dinas selama ini "belum berkualitas" hal ini disebabkan:

- 1) Kualitas SDM tidak sesuai dengan syarat jabatan
- 2) Dana tidak memadai
- 3) Sarana/prasarana pendukung pelayanan tidak memadai

Cara untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, efisien dan efektif:

- 1) Penempatan pegawai dalam jabatan harus sesuai dengan kualifikasi jabatan.
- 2) Sarana/prasarana serta kesejahteraan lebih ditingkatkan

Pelayanan Dinas P & K selama ini *tidak sesuai* dengan permintaan dan aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan terbatasnya sumber pendanaan dan kualitas pegawai dan guru yang dimiliki.

#### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini ditetapkan bersama unsur terkait, tidak hanya oleh Dinas P & K saja. Persyaratan pelayanan pendidikan selama ini *mudah dipenuhi* oleh masyarakat. Sedangkan mengenai prosedur pelayanan yang berlaku saat ini masih birokratis (berbelit-belit), melalui tahapan yang cukup panjang.

Prosedur pelayanan yang berlaku saat ini perlu di sederhanakan, seperti harus adanya pendlegasian urusan-urusan kepada instansi bawahan, terutama menyangkut urusan-urusan rutin. Tempat pelayanan “tidak perlu” dipisah dari Instansi induknya, agar dapat memudahkan koordinasi dan monitoring, evaluasi, penilaian dan pelaporan.

### 3. Dinas Pekerjaan Umum (PU)

Di Propinsi Nusa Tenggaran Barat maupun Kodya Mataram, Dinas Pekerjaan Umum meliputi bagian Bina marga, Bagian Cipta Karya dan Pengairan dan ketiganya masih bersatu dalam satu dinas.

#### Dinas PU - Bina Marga

Pelayanan Dinas PU (Bina Marga) ini masih dibutuhkan oleh masyarakat. Karena dengan pelayanan ini semua ruas jalan dapat berfungsi secara maksimal. Pelayanan yang diberikan oleh Bina Marga (BM) kurang memuaskan bagi masyarakat. Salah satu penyebabnya adalah pemeliharaan jaringan jalan dan jembatan dengan sistem kontrak kerja mengalami gangguan karena tidak langsung dapat dilaksanakan, harus menunggu proses pencairan dana yang berbelit-belit, sementara pemeliharaan merupakan kegiatan rutin kebinamargaan. Bina Marga sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat seperti halnya cepatnya merespon segala keluhan masyarakat yang dilaporkan kepada Dinas.

### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan ini perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah karena jenis pelayanan pemeliharaan jaringan jalan dan jembatan merupakan kegiatan rutin dan didukung dengan peralatan yang cukup memadai yang dimiliki dinas.

Apabila pelayanan pemeliharaan jalan/jembatan diserahkan kepada swasta maka pelayanan tersebut akan lebih jelek. Hal ini disebabkan pihak swasta selama ini tidak pernah melaksanakannya dan tidak didukung dengan peralatan yang memadai. Keadaan ini terjadi pada Dinas TK II. Berdasarkan wawancara dengan kepala Dinas PU Tk I, menunjukkan bahwa walaupun swasta kurang memiliki tenaga yang profesional dan sumber daya peralatan yang memadai, akan tetapi swasta tetap diserahkan sebagian tugas pelayanan ke-PU-an untuk dilaksanakan. Hal ini disamping perberdayaan masyarakat juga mengurangi beban pemerintah. Bahkan ada keinginan yang kuat bahwa pada masa datang *pimpinan proyek (pimpro) berasal dari kalangan swasta* sendiri

Mengenai potensi dan peluang swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan kurang mampu. Hal ini disebabkan karena swasta tidak didukung oleh tenaga yang berpengalaman dibidang yang dibutuhkan. Walaupun demikian, peluang swasta cukup besar karena adanya kebijaksanaan pemerintah sendiri yang melibatkan dan menyerahkan kepada swasta untuk menyelenggarakan penyediaan infra-struktur jalan dan jembatan.

Dinas PU Bina Marga setuju bila sebagian jenis pelayanan dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilakukan oleh swasta. Alasannya adalah agar dapat membuka/menciptakan lapangan kerja baru. Jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh swasta :

- 1) Tenaga-tenaga pembersihan kaki jalan dan pembersihan saluran.
- 2) Pembangunan Infra struktur jalan dan jembatan

Dinas PU Bina Marga sepakat bila jenis pelayanan dilakukan bermitra dengan swasta. Jenis pelayanan yang dilakukan bermitra dengan swasta adalah Pemeliharaan jalan dan jembatan. Dalam melaksanakan pelayanan tertentu, pemerintah membutuhkan organisasi yang independen (UPT), agar mudah mengambil keputusan mengelola pelayanan tersebut dengan efektif. Sedangkan saat ini pelayanan yang diberikan Dinas PU Bina Marga dapat dimanfaatkan secara merata berkaidilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

### b. Aspek Ekonomis

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah selama ini *bersifat sosial*. Sedangkan mengenai ketersediaan sumber daya dalam memberikan pelayanan sangat terbatas, terutama, (a) pegawai belum ada yang spesialisasi dibidang Bina Marga (sarjana, teknik sipil perhubungan), (b) prasarana sangat kurang (alat-alat besar), (c) Dana sangat terbatas, yang dibutuhkan 7,5 sampai dengan 10 Miliar untuk memelihara dan peningkatan jalan (PU Kodya).

### c. Aspek Pembiayaan

Pelayanan yang dilakukan oleh Bina Marga tidak perlu dikenakan biaya/tarif, alasannya karena merupakan kegiatan rutin.

### d. Aspek Produk

Kriteria tingkat kualitas pelayanan: (a) tidak bertele-tele; (b) cepat; (c) tepat; (d) nyaman. Pelayanan yang diberikan Bina Marga selama ini sudah berkualitas. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya pemakai jalan. Berdasarkan wawancara masyarakat bahwa pelayanan Bina Marga selama ini belum berkualitas. Bina Marga hanya memperhatikan pemeliharaan dan peningkatan jalan utama/protokol, sementara jalan yang berakses ke rumah penduduk (lorong,stapak) belum diperhatikan. Pelayanan Bina Marga selama ini belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan tuntutan masyarakat sangat tinggi, sementara kemampuan pemerintah (Bina Margå) sangat terbatas.

### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijaksanaan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan selama ini diciptakan sendiri oleh Dinas. Demikian juga tentang persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini mudah dipenuhi oleh masyarakat . Demikian juga mengenai prosedur oleh anggota masyarakat. Dengan demikian, prosedur yang berlaku saat ini tak perlu disederhanakan karena sudah berjalan dengan baik dan mudah dipahami oleh masyarakat.

## **Dinas PU – Cipta Karya**

Jenis pelayanan Dinas ini (PU Cipta Karya) masih dibutuhkan oleh masyarakat. Izin Mendirikan Rumah (IMB) merupakan salah satu jenis layanan yang diberikan Cipta Karya yang berfungsi untuk menciptakan penataan kota demi terciptanya mekanisme pembangunan di wilayah perkotaan.

Selama ini pelayanan yang diberikan Cipta karya belum memuaskan masyarakat, karena prosedur permohonan IMB masih berbelit-belit. Untuk izin lokasi harus dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota, sedangkan IMB-nya oleh Dinas PU seksi Cipta karya. Cipta Karya bersungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, ini terlihat dari tingkat responsif pegawai yang tinggi terhadap kebutuhan masyarakat.

### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan Cipta Karya khusus layanan IMB masih perlu diselenggarakan sendiri oleh Dinas/pemerintah. Karena untuk penataan kota belum bisa melibatkan unsur swasta, dimana kesiapan dari pihak swasta belum mendukung/memadai.

Sedangkan pandapat anggota masyarakat, pelayanan yang dapat dilakukan oleh masyarakat/swasta adalah berupa jasa konstruksi kecipta karyaan.

Mengenai kualitas pelayanan tersebut diberikan kepada masyarakat/swasta *sama saja*, bahkan swasta akan cenderung tidak mampu untuk melaksanakannya. Sedangkan potensi dan peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan "biasa-biasa saja" artinya potensi swasta sekarang tidak lebih baik dengan potensi yang dimiliki oleh pemerintah.

Pemerintah (cipta karya) *tidak setuju* apabila jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah saat ini diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta. Karena pelayanan IMB merupakan fungsi kontrol pemerintah terhadap ketertiban pembangunan perkotaan/perumahan. Sedangkan swasta hanya berorientasi keuntungan swasta, tanpa memperhatikan kepentingan umum.

Pemerintah (cipta karya) sependapat jika jenis pelayanan umum tertentu dilakukan secara bermitra dengan pihak swasta, alasan untuk mengurangi beban pembiayaan pemerintah dan pemberdayaan masyarakat.

Jenis pelayanan yang dilakukan bermitra adalah :

- 1) Retribusi perparkiran
- 2) Penyuluhan dibidang keciptakaryaan

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan pelayanan, pemerintah membutuhkan unit-unit pelaksana teknis (UPT). Hal ini diperlukan untuk memaksimalkan pelayanan yang berorientasi memuaskan masyarakat. Sebagai misal, saat sekarang ini pelayanan IMB melibatkan banyak bagian/seksi sehingga pelayanan IMB memerlukan waktu yang lama dan prosedur yang kaku. Bila pelayanan IMB dibuatkan Unit Pelayanan Terpadu (satu atap) maka, masyarakat akan cepat memperoleh IMB-nya, dan anggota masyarakat merasakan kemudahan dan kepuasan.

### b. Aspek Ekonomis

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (PU Cipta karya) selama ini *bersifat sosial dan komersiali* sedangkan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah (PU Cipta karya) selama memberikan pelayanan selama ini sangat terbatas. Terutama terbatasnya anggaran operasional, dimana jangkauan pekerjaan meliputi pelayanan dan pengawasan pada seluruh wilayah kodya mataram.

### c. Aspek Pembiayaan

Jenis pelayanan yang diberikan sekarang perlu dikenakan biaya/tarif. Karena pelayanan IMB merupakan salah satu sumber PAD. Tarif ditetapkan berdasarkan Perda No.4 tahun 1995, besarnya tarif ditentukan dan dibahas bersama DPRD. Pemerintah (cipta karya) setuju unit pelayanan pemerintah harus memiliki kontribusi kepada pemasukan PAD. Karena salah satu penerimaan daerah adalah melalui retribusi dalam rangka pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah.

Tarif yang dikenakan dalam pelayanan masyarakat tidak terlalu mahal (sedang), sesuai dengan kemampuan masyarakat itu sendiri. Sementara itu pelayanan berkualitas (cepat,tepat) sangat membutuhkan biaya tertentu karena untuk membiayai satuan pelayanan membutuhkan dana yang cukup.

#### d. Aspek Produk

Kriteria untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan adalah :

- 1) Tepat
- 2) Cepat
- 3) Adil
- 4) Transparan
- 5) Animo masyarakat
- 6) Terbuka melalui kritik dari masyarakat sendiri.

Pelayanan pemerintah selama ini belum berkualitas karena masih tumpang tindih sistem pelayanan, waktu yang dibutuhkan oleh masyarakat cukup lama. Menurut hemat kami, cara untuk mewujudkan pelayanan berkualitas, efisien dan efektif adalah:

- 1) Pelayanan cepat dan terpadu
- 2) Kesejahteraan pegawai terpenuhi
- 3) Transparansi mengenai sistem pengelolaan.
- 4) Kinerja petugas harus berkualitas baik teknis maupun administratif.

Selama ini pelayanan pemerintah (PU Cipta Karya) sesuai dengan aspirasi dan permintaan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari belum ada komplein/keberatan terhadap retribusi dan pelayanan yang dikelola oleh pemerintah.

#### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini ditetapkan bersama instansi lain, dan tidak hanya Dinas PU (seksi cipta karya). Demikian pula, persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini sangat mudah dipenuhi oleh masyarakat. Prosedur pelayanan yang berlaku saat ini agak sulit dipahami oleh masyarakat karena masih banyak instansi terkait yang terlibat dalam mengeluarkan IMB. Dengan demikian prosedur pelayanan yang berlaku saat ini perlu disederhanakan, terutama memangkas birokrasi yang terlalu panjang dan membentuk unit pelayanan terpadu untuk jenis pelayanan pemerintah.

#### Dinas PU – Pengairan

Pelayanan PU Pengairan masih dibutuhkan oleh masyarakat karena dengan pelayanan pemeliharaan irigasi dan pengendalian air permukaan memungkinkan masyarakat bisa meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Selama ini jenis pelayanan yang diberikan PU (Pengairan) kurang memuaskan masyarakat. Alasannya tiap tahunnya Kodya Mataram selalu kebanjiran, dan salah satu

penyebabnya adalah kurang efektifnya pengelolaan dan penanggulangan banjir yang dilakukan oleh Dinas PU (pengairan).

Dinas PU (pengairan) sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari tingginya perhatian dari pegawai untuk menerima dan menanggapi setiap keluhan masyarakat walaupun PU Pengairan memiliki keterbatasan dana, fasilitas dan pegawai yang dimilikinya.

#### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan Dinas PU - Pengairan tak perlu dilaksanakan sendiri oleh pemerintah, tetapi harus melibatkan masyarakat agar supaya masyarakat ikut bertanggung jawab terhadap pengelolaan air, irigasi dan pemeliharaannya. Pola pelayanan yang cocok adalah melalui kemitraan. Dimana pemerintah dan masyarakat ikut serta dalam pengelolaan dan pemeliharaan pengairan. Kemungkinan apabila pelayanan tersebut diselenggarakan oleh swasta "sama saja" kualitasnya dibanding dilaksanakan oleh pemerintah dan bahkan akan lebih jelek lagi kalau kurang pengawasan oleh pemerintah, sebab orientasi swasta hanya semata-mata mencari keuntungan, tanpa memperhatikan kebutuhan petani dan masyarakat yang terkait dengan itu.

Potensi dan peluang swasta untuk menyelenggarakan pelayanan pengelolaan irigasi kurang mampu dan tidak prospektif, karena pengelolaan irigasi pertanian disamping jasa pelayanan berorientasi sosial, juga minat swasta masih rendah. Hal ini disebabkan karena prospek keuntungan swasta relatif kecil.

Dinas PU Pengairan setuju jika jenis pelayanan pengairan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta. Alasannya agar pelayanan dapat lebih efisien, responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh swasta adalah : Retribusi Irigasi.

Pelayanan umum harus dilakukan dilakukan secara bermitra antara pihak pemerintah dengan swasta. Jenis pelayanan tersebut adalah :

- 1) Pemberian dan Pemeliharaan Air Irigasi
- 2) Penanganan Air Limbah Perkotaan

Untuk melaksanakan pelayanan irigasi, pemerintah membutuhkan organisasi yang Independen, semacam Unit Pelaksana Teknis agar supaya pelayanan tersebut lebih dekat dengan masyarakat, dan tidak berbelit-betit. Seperti misal, Unit pengelolaan & pemeliharaan DAM/Irigasi; disamping pengelolaannya otonom, juga langsung dekat dengan kelompok-kelompok petani pemakai air.

Mengenai pelayanan yang diberikan Dinas ini telah dapat dimanfaatkan secara merata oleh anggota masyarakat, kecuali beberapa kasus, misalnya penanggulangan banjir yang belum ditangani secara tuntas.

### **b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan Dinas PU Pengairan selama ini “bersifat sosial”. Sumber daya yang dimiliki oleh Dinas belum memadai utamanya pegawai yang memiliki spesifikasi yang dibutuhkan, peralatan yang dibutuhkan dan dana yang tersedia untuk menggerakkan kegiatan tidak memadai

### **e. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan yang diberikan tidak perlu dikenakan biaya tarif, karena bersifat sosial. Dinas PU seksi Pengairan tidak setuju bila pelayanan yang diberikan harus memberikan kontribusi terhadap pemasukan Pendapat Asli Daerah (PAD).

### **d. Aspek Produk**

Kriteria mengukur tingkat kualitas pelayanan pemberian dan pemeliharaan air irigasi :

- Tersedia air sesuai kebutuhan petani
- Petugas irigasi ramah terhadap petani
- Distribusi air yang bersifat adil dan terbuka

Mengenai pelayanan Dinas PU Pengairan selama ini belum berkualitas, alasan adalah ketersediaan air baku sangat terbatas sehingga belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan petani, perawatan saluran kota belum dilakukan secara optimal.

Cara untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, efisien, efektif adalah meningkatkan profesionalisme pegawai dengan didukung oleh sarana dan fasilitas kerja yang diperlukan.

### **e. Aspek Prosedur Dan Mekanisme**

Selama ini penetapan prosedur, metode, teknik pelayanan perawatan dan pemberian air disepakati oleh warga petani atas usul inisiatif dari Dinas sendiri. Semua persyaratan dan prosedur pelayanan saat ini mudah dipenuhi dan dipahami oleh masyarakat dengan demikian, prosedur yang berlaku saat ini cukup efektif.

## **5. Dinas Kebersihan**

Pelayanan umum yang diberikan Dinas kebersihan masih dibutuh oleh masyarakat, terutama pelayanan persampahan karena pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan lingkungan kota yang sehat, bersih dan nyaman. Selama ini pelayanan kebersihan oleh Dinas kebersihan telah *memuaskan*, alasannya karena para pekerja penyapu jalan dan pengangkut sampah telah selesai kegiatan sebelum jam 06.00 pagi, sehingga Kota Mataram tiap harinya cukup bersih, nyaman. Indikasi lain adalah kurangnya pengaduan masyarakat tentang sampah yang tidak terangkut. Walaupun demikian, salah satu anggota masyarakat karang kelok yang diwawancara menyatakan bahwa sampahnya berminggu-

minggu baru dapat diangkut oleh petugas sehingga cukup mengganggu kenyamanan dan keindahan lingkungan.

Dinas Kebersihan sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Alasannya walau sumber daya yang kami miliki belum memadai, kebersihan kota tetap terjamin, wujud lain, adalah saat ini Dinas kebersihan sementara membangun Tempat Pembuangan Akhir (TPA) yang lebih modern dari pada yang dimiliki sebelumnya.

#### a. Aspek Kelembagaan

Semestinya jenis pelayanan dinas kebersihan tak perlu dilakukan sendiri oleh Dinas, karena masalah kebersihan kota adalah masalah masyarakat, masalah Budaya dan kebiasaan. Jadi, harus melibatkan unsur masyarakat dan swasta dalam mengelola kebersihan kota.

#### b. Pola pelayanan yang cocok adalah :

- 1) Swasta murni, untuk mengelolah sampah pembuangan akhir (TPA) menjadi bahan Industri/produk.
- 2) Pula kemitraan antara pemerintahan dengan swasta (pengumpulan sampah dari tempat pembuangan sementara dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat, sedangkan pembuangan akhir dilakukan oleh swasta)
- 3) Pola kontrak kerja

Dinas kebersihan pernah melibatkan swasta dalam pengelolaan kebersihan, hasilnya tidak cukup baik. Oleh karena itu, untuk sementara ini pelayanan kebersihan kota masih harus ditangani dulu oleh pemerintah mengingat kemampuan dan prospek swasta belum memadai. Saat ini potensi dan peluang swasta untuk mengelola kebersihan kota belum mampu. Kedepan memang kehadiran swasta sangat membantu meringankan beban pemerintahan untuk mengelola kebersihan kota.

Dinas kebersihan setuju, jika sebagian jenis pelayanan kebersihan kota diserahkan kepada swasta, tetapi bukan sekarang, untuk waktu ke depan mengingat potensi dan peluang mereka belum memadai. Jenis pelayanan yang memungkinkan dilaksanakan oleh swasta:

- Kebersihan kota
- Pengolahan sampah pembuangan akhir

Pelayanan kebersihan oleh Dinas kebersihan sebaiknya bermintra dengan swasta mengingat kemampuan pemerintah terutama dana sangat terbatas, dan swasta juga tidak sepernuhnya mampu untuk itu. Namun demikian, pemerintah berkewajiban melibatkan swasta agar swasta dan masyarakat lainnya ikut serta dalam pengelolaan kebersihan kota.

Jenis pelayanan yang mungkin dilaksanakan bermintra dengan swasta :

- Kebersihan kota

- Pengambilan dan perumusan sampah
- Retribusi sampah

Untuk melaksanakan pelayanan kebersihan kota pemerintah saat sekarang belum membutuhkan Unit Pelaksanaan Teknis (UPT), mengingat kemampuan Dinas kebersihan mengelola kebersihan kota masih cukup memadai. Namun demikian, kedepan tidak menutup kemungkinan adanya "Unit Perusahaan Daerah" yang mengelola kebersihan kota yang struktur organisasinya akan lebih efisien sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

**c. Aspek Ekonomis**

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas kebersihan "bersifat sosial". Sementara itu sumber daya yang dimiliki oleh Dinas kebersihan sangat terbatas, utamanya pegawai dan tenaga pengumpul sampah/pembersih jalan, fasilitas, kendaraan, gerobak dan pembuangan serta teknologi pengolahan sampah.

**d. Aspek Pembiayaan**

Pelayanan kebersihan kota perlu dikenakan tarif/biaya, mengingat untuk menciptakan kota yang bersih, nyaman, aman dan terhindar dari pencemaran lingkungan diperlukan partisipasi masyarakat itu adalah melalui retribusi sampah. Tarif retribusi sampah dipungut atas dasar peraturan daerah yang dibahas bersama DPRD setempat. Dinas kebersihan setuju bahwa unit pelayanan kebersihan ini memiliki kontribusi terhadap pemasukan Pendapat Asli Daerah (PAD), mengingat retribusi sampah adalah salah satu retribusi yang menjadi sumber pemasukan Pendapatan Asli Daerah.

Tarif yang dikenakan kepada masyarakat saat sekarang tidak terlalu mahal, sesuai dengan kemampuan masyarakat. Sementara itu, pelayanan yang berkualitas, akan selalu berkorelasi terhadap besarnya tarif yang dibebankan kepada masyarakat / pelanggan.

**e. Aspek Produk**

Kriteria untuk mengukur kualitas pelayanan sampah/kebersihan kota :

- Bersih
- Nyaman
- Cepat dan tepat waktu
- Bebas dari dampak lingkungan
- Responsif terhadap kebutuhan masyarakat

Selama ini Dinas kebersihan menyadari bahwa pelayanan kebersihan dan pengolahan sampah belum sepenuhnya berkualitas. Hal ini dapat terlihat sebagian dari daerah pinggiran kota belum sepenuhnya dilayani dengan cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Cara untuk mewujudkan pelayanan kebersihan kota yang efisien, efektif adalah :

- 1) Melibatkan seluruh lapisan masyarakat dalam pemeliharaan kebersihan kota melalui partisipasi langsung maupun tak langsung.
- 2) Menentukan jadwal waktu yang tepat untuk kebersihan dan pengangkutan sampah, agar tidak mengganggu aktivitas masyarakat.
- 3) Menggerakkan seluruh sumber daya yang dimiliki pagawai, pengumpulan sampah dan pengapu jalan, kendaraan dan fasilitas lainnya.

Selama ini secara umum pelayanan kebersihan kota telah sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat. Cuma kami maklum karena kebutuhan masyarakat selalu meningkat sementara kemampuan Dinas tidak berkembang secara signifikan dengan kebutuhan masyarakat. Tetapi secara umum Dinas kebersihan telah mampu memberi pelayanan sesuai dengan permintaan masyarakat.

#### **f. Aspek Prosedur/Mekanisme**

Penentuan dan penetapan prosedur, metode dan teknik pelayanan kebersihan kota dan pengumpulan sampah ditetapkan oleh dinas, untuk kemudian disosialisasikan kepada masyarakat. Selama ini persyaratan pelayanan yang berlaku mudah dipahami, demikian pula mengenai prosedur pelayanan saat ini prosedur pelayanan sampah tak perlu disederhanakan. Pelayanan dari tempat sumber sampah ke tepat pembungan sementara telah bagus dilakukan oleh anggota masyarakat sendiri. Demikian pula dari TPS ke TPA prosedur pelayanan sampah masih cukup efektif. Tempat pelayanan tidak perlu dipisahkan dari Dinas kebersihan, mengingat proses dan prosedur pelayanan kebersihan kota saat ini telah cukup efektif dikelola oleh Dinas kebersihan.

### **G. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Kalimantan Selatan**

#### **1. Dinas Kesehatan**

Pelayanan Dinas Kesehatan masih dibutuhkan oleh masyarakat karena sangat penting sebagai upaya peningkatan kesehatan masyarakat, pelayanan kesehatan masih merupakan kebutuhan primer bagi masyarakat, dan pelayanan murah. Meskipun demikian, untuk mengoptimalkan pelayanan kesehatan, masyarakat perlu bimbingan karena umumnya masyarakat belum memahami secara baik tentang penyuluhan yang diberikan kepada mereka, serta perlu pengaturan pemberian izin kepada pihak mitra.

Pelayanan kesehatan yang diberikan selama ini belum memuaskan, meskipun secara langsung telah dilakukan pembinaan baik secara administratif, konsultatif dan teknis kepada instansi kesehatan dan RSU, maupun kepada masyarakat tentang pentingnya hidup sehat. Hal ini disebabkan antara lain karena belum semua kebutuhan pelayanan kesehatan dapat dilaksanakan secara optimal karena kekurangan tenaga dan sarana, terlalu birokratis, pilih kasih, materialistik, dan pegawai sering keluar/tidak ada di tempat.

Pemerintah dalam hal ini Dinas Kesehatan memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat karena dengan segala kekurangan atau serba keterbatasan tetap diusahakan pelayanan bagi masyarakat walaupun kadang-kadang tenaga harus merangkap tugas guna melaksanakan pelayanan. Bahkan salah contoh konkret bukti komitmen pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat adalah diberikannya tiap-tiap Puskesmas suatu program JPSBK (Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan). Meskipun masih terdapat hambatan-hambatan seperti; lambat dalam pelayanan dan pemberian izin, dan fasilitas kesehatan kurang lengkap.

#### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan kesehatan tidak perlu diselenggarakan oleh Pemerintah (Dinas), karena pada dasarnya selain dilaksanakan oleh pemerintah juga dilaksanakan oleh masyarakat, organisasi, swasta sebagai upaya membangun derajat kesehatan masyarakat. Selain itu masalah kesehatan mempunyai keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan dengan sektor lain dimana Dinas Kesehatan tidak dapat melaksanakan sendiri, karena antara lain fasilitas dan SDM Dinas kurang.

Pola pelayanan kesehatan hendaknya dilaksanakan oleh kemitraan antara swasta dengan pemerintah, agar terjalin kerjasama yang baik dalam pembangunan kesehatan, dan terjalin kerjasama yang saling mendukung guna mendapat hasil yang optimal, serta ada saling kontrol apabila ada terjadi kesalahan dalam implementasi program yang ada. Pelayanan tersebut jika diselenggarakan oleh swasta, akan lebih baik/berkualitas/efektif. Namun perlu dipikirkan apakah masyarakat sudah siap untuk memikul biaya pelayanan kesehatan yang selama ini disubsidi oleh pemerintah, jika diselenggarakan oleh swasta biayanya mungkin mahal.

Potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan, sangat besar sebagai peran serta membangun derajat kesehatan masyarakat dan membangun dalam bidang perekonomian/ perdagangan. Namun, kemampuan dan pengalaman pihak swasta dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan masih perlu dipertimbangkan. Bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta umumnya menyatakan setuju, karena fasilitas pemerintah tidak cukup, dan dapat mengurangi beban kerja sekaligus membantu Dinas Kesehatan sehingga pelayanan kesehatan masyarakat dapat ditingkatkan. Yang penting biaya tidak mahal. Adapun jenis-jenis pelayanan yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta antara lain adalah : pencegahan penyakit menular, misalnya; demam berdarah, penyehatan lingkungan, masalah air bersih, limbah, sampah. Pencegahan penyakit menular, misalnya; vaksinasi, pengobatan dan perawatan, pengadaan obat-obatan, dan askes/kartu kuning untuk PNS.

Untuk jenis pelayanan umum kesehatan tertentu seperti; pengadaan obat, optik, penyuluhan kesehatan, perbaikan gizi, pencegahan dan pemberantasan penyakit menular, penyehatan lingkungan masyarakat, penyuluhan kesehatan masyarakat, keluarga berencana, dan kesehatan ibu dan anak, sebaiknya dilakukan secara

bermitra karena disamping tidak semua keperluan masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintah, juga karena dengan bermitra akan didapat hasil yang lebih optimal dimana rasa memiliki dan rasa tanggung jawab lebih dirasakan oleh banyak orang, dan dengan bermitra pelayanan akan lebih efektif. Dalam melaksanakan pelayanan kesehatan tertentu, perlu atau dibutuhkan organisasi independen, karena untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dan untuk lebih meningkatkan pelayanan yang spesifik, lebih adil dan merata, serta agar pemerintah (Dinas) lebih obyektif membuat peraturan. Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) belum semua dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

**b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah selama ini pada umumnya mengandung sifat sosial dan komersial. Adapun sumberdaya misalnya SDM, sarana/prasarana, anggaran yang dimiliki oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan masih sangat terbatas, fasilitas dan SDM masih kurang, misalnya dari 26 Puskesmas hanya 17 Puskesmas yang ada dokter umumnya. Jadi masih kekurangan 9 orang dokter. Bahkan di antara dokter yang Kepala Puskesmas tersebut terdapat beberapa dokter gigi. Selain itu, Dinas Kesehatan Tingkat II Banjarmasin terdapat 2 (dua) jabatan Kepala Seksi masih kosong karena tidak ada tenaga yang memenuhi persyaratan.

**c. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan kesehatan yang dilaksanakan ini perlu dikenakan biaya/tarif, karena selain untuk lebih transparansi mengenai pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, juga karena selain jasa terkadang juga memerlukan dana transpor dan bahan habis pakai. Pengenaan biaya/tarif tersebut didasarkan pada besarnya alokasi kegiatan dan sumberdaya yang dikelola. Adapun pengenaan besarnya biaya/tarif tersebut perlu dibahas di DPRD yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA), dan diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemasukan PAD.

**d. Aspek Produk**

Kriteria yang cocok untuk diterapkan untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan kesehatan adalah; efektivitas, efesiensi, kredebilitas, disiplin kerja, kesadaran hukum, budaya hukum, angka kesakitan, angka kematian, tingkat cakupan pelayanan, lebih cepat, tepat, ramah, dan lebih memuaskan.

Pelayanan Pemerintah selama ini belum berkualitas karena belum semua pelayanan dilaksanakan dengan baik, masih lambat, kurang bersahabat, birokratis atau prosedur berbelit-belit. Bahkan sebagian belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat karena masih adanya keterbatasan sarana, prasarana dan SDM. Untuk itu agar pelayanan dapat lebih berkualitas, efektif, dan efisien, maka cara yang perlu dilakukan antara lain: volume kerja harus sebanding dengan SDM yang ada, kesejahteraan karyawan yang baik, prosedur dan metode kerja yang

baik, sumberdaya manusia yang berkualitas dan mempunyai budaya kerja, melibatkan peran aktif masyarakat dan melengkapi sarana dan prasarana yang memadai dengan tenaga yang berkualitas, serta menetapkan pola kerja yang optimal, baik dari segi waktu maupun dana yang diperlukan.

#### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode, dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini sebagian menyatakan diciptakan sendiri oleh Dinas, dan sebagian menyatakan tidak diciptakan sendiri oleh Dinas. Persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini tidak mudah dipenuhi dan tidak mudah dipahami, karena prosedur kurang jelas, belum diketahui semua orang, terlalu banyak persyaratan, dan berbelit-belit sehingga membingungkan pengguna jasa kesehatan. Oleh karena itu, prosedur yang berlaku selama ini perlu disederhanakan, misalnya tidak perlu memakai rujukan. Adapun tempat penyelenggaraan pelayanan perlu dipisah dari instansi induknya untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas, mandiri dan cepat. Namun perlu dipikirkan masalah biaya, sarana dan prasarana, karena dapat menimbulkan permasalahan baru jika dipisahkan dari instansi induknya.

### 2. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan

Jenis pelayanan Dinas P dan K khususnya pelayanan pendidikan dasar masih dibutuhkan masyarakat terutama dalam rangka mewujudkan tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa diperlukan pembangunan sumberdaya manusia yang berkualitas yang dimulai dari pendidikan dasar. Misalnya, melalui program wajib belajar sembilan tahun.

Jenis pelayanan pendidikan dasar yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) disatu pihak cukup memuaskan karena sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dan aspirasi masyarakat. Hal ini terlihat dari kurang lebih 95 % anak usia sekolah telah tertampung. Namun, dilain pihak belum memuaskan karena masih terdapat hambatan-hambatan seperti; kemampuan aparat Dinas masih rendah, fasilitas masih terbatas, pelayanan masih bersifat administratif dan belum berusaha memecahkan masalah pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Bahkan masih terjadi praktik KKN terutama dalam pengisian NEM anak-anak yang lulus pendidikan dasar.

Pemerintah sudah sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan pendidikan dasar terbaik kepada masyarakat misalnya dengan adanya program wajib belajar sembilan tahun sebagai program nasional yang dilaksanakan, dan pemerintah sudah transparan dalam pelayanan. Meskipun komitmen tersebut perlu diarahkan pada pengembangan bidang pendidikan dasar yang didukung oleh perilaku obyektif aparat pemerintah.

### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan pendidikan dasar selain perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah (Dinas), dalam rangka konsentrasi dalam pengelolaan kebutuhan pendidikan dasar, juga perlu melibatkan pihak lain dengan alasan antara lain : masyarakat perlu dilibatkan dalam proses sistem pendidikan nasional, pendidikan merupakan tanggung jawab semua orang, pemerintah perlu dibantu karena kemampuan terbatas dan belum profesional, serta kurang obyektif dalam melaksanakan tugas. Pola pelayanan selain hendaknya dilaksanakan dengan pola kontrak kerja karena lebih efisien, juga sebaiknya pola pelayanan pendidikan dasar hendaknya dilaksanakan dengan kemitraan antara pemerintah dengan swasta, dengan alasan bahwa bermitra dengan swasta lebih gampang, dan supaya ada yang akan mengontrol dalam pelaksanaan kegiatan.

Kualitas pelayanan pendidikan dasar tersebut disatu pihak sama saja jika diselenggarakan oleh swasta, dengan alasan bukan masalah siapa pelaksananya, tetapi bagaimana manajemennya. Namun, dilain pihak diakui pula bahwa kualitas pelayanan lebih baik jika dilaksanakan oleh swasta, dengan alasan pihak swasta umumnya lebih profesional, komitmen swasta adalah pelayanan yang baik, dan swasta lebih cepat melayani.

Potensi atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan pendidikan dasar sangat besar, karena kemampuan pemerintah terbatas, anak-anak usia sekolah sangat banyak, kesadaran masyarakat terhadap pendidikan sangat tinggi, dan pihak swasta lebih siap baik dari segi dana maupun kemampuan, karena mereka akan selalu memperhitungkan segala sesuatu dengan matang. Meskipun diakui bahwa profit margin dibidang pendidikan dasar tidak sebesar dan secepat pertumbuhannya disektor ekonomi riil, sehingga sama saja jika dilakukan sendiri oleh pemerintah.

Bila sebagian pelayanan pendidikan dasar dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan swasta sangat baik, sepanjang komitmen untuk memajukan kesejateraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dapat mengurangi beban pemerintah.. Namun, tetap pemerintah yang bertanggung jawab dalam rangka memenuhi kebutuhan publik. Adapun jenis-jenis pelayanan yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta antara lain adalah : mendirikan sekolah, penyelenggaraan kursus-kursus, perpustakaan, penyediaan sarana dan prasarana, seperti buku-buku, alat paraga, pendidikan non-formal, dan lain-lain. Untuk jenis pelayanan pendidikan dasar tertentu sebaiknya dilakukan secara bermitra karena antara pemerintah dan swasta sama-sama bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pendidikan yang dilaksanakan secara terpadu, lebih efisien, dan lebih baik. Adapun jenis pelayanan yang sebaiknya dilakukan secara bermitra adalah seperti pengadaan buku dan fasilitas lain, pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dasar, penerbitan buku, penjualan buku dan alat bantu/paraga. Dalam melaksanakan pelayanan pendidikan dasar tertentu, dibutuhkan organisasi yang independen, terutama dalam pelaksanaan tender proyek. Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) belum semua

dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

**b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan pendidikan dasar yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) selama ini disamping bersifat sosial, juga bersifat komersial.. Adapun sumberdaya (misalnya: sumberdaya manusia, sarana/prasarana, anggaran) yang dimiliki oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan pendidikan dasar masih sangat terbatas. Hal ini disebabkan karena tidak seimbangnya antara kebutuhan masyarakat dengan kemampuan terutama dana, sumber penerimaan PAD terbatas, sumberdaya manusia tidak profesional, sarana kurang, dan efektivitas kerja belum optimal.

**c. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan pendidikan dasar yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak perlu dikenakan biaya/tarif, karena pelayanan pendidikan bersifat sosial, dan sudah merupakan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, yang seharusnya menanggung biaya adalah pemerintah dan masyarakat melalui BP3. Besarnya tarif jenis pelayanan tertentu saat ini sebaiknya dibahas bersama antara pemerintah dan DPRD, dan unit pelayanan pemerintah tidak perlu memiliki kontribusi terhadap pemasukan keuangan daerah (PAD), karena Dinas Pendidikan dan Kebudayaan hanya merupakan pengelola pendidikan. Adapun tarif yang harus dibayar untuk jenis pelayanan pendidikan tidak terlalu mahal dan tidak terlalu murah, dan tidak keberatan bila pelayanan yang berkualitas (cepat, tepat) tertentu dengan besarnya jumlah tarif, asal kualitas pelayanan baik.

**d. Aspek Produk**

Kriteria yang cocok untuk diterapkan atau untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan pendidikan dasar adalah; kecepatan dan ketepatan waktu pelayanan, sikap, penampilan dan keramah tamahan petugas, dan hemat biaya. Pelayanan pemerintah (Dinas) selama ini belum berkualitas karena pemecahan problem kebutuhan dasar masyarakat dibidang pendidikan dasar belum diupayakan secara maksimal, dan pelayanan sangat lambat.

Cara yang perlu dilakukan untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, efisien, dan efektif adalah; jumlah dan kualitas SDM ditingkatkan, SDM harus bermental abdi rakyat dan abdi negara, bukan abdi materi, dan fasilitas harus ditingkatkan. Adapun pelayanan pemerintah selama ini tidak/belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, karena Dinas hanya mengurus masalah administratif saja, bukan kebutuhan substansial, dan masyarakat maunya yang murah/gratis.

**e. Aspek Prosedur/Mekanisme**

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini tidak diciptakan sendiri oleh Dinas. Persyaratan pelayanan yang

berlaku saat ini tidak mudah dipenuhi dan tidak mudah dipahami karena berbelit-belit, dan dipersulit oleh petugas. Oleh karena itu, prosedur pelayanan yang berlaku saat ini perlu disederhanakan utamanya bagian-bagian yang mengurusi masalah kenaikan pangkat, dan masalah kepegawaian guru SD. Adapun tempat penyelenggaraan pelayanan tidak perlu dipisahkan dari instansi induknya, agar supaya pelayanan terpadu.

### 3. Dinas Pekerjaan Umum

Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum masih dibutuhkan oleh masyarakat/pelanggang karena masyarakat perlu layanan pemerintah, dan Dinas PU sebagai pelaksana teknis sangat membantu tugas-tugas bidang pembangunan khususnya yang berhubungan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat seperti jalan, bangunan, perumahan, dan saluran. Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pekerjaan Umum selama ini, disatu pihak program pembangunan ke PU-an dapat dilaksanakan sesuai target. Namun dilain pihak pelayanan tersebut kurang memuaskan karena pelayanan masih bersifat KKN, pembangunan sarana/fasilitas masih kurang, dan SDM kurang profesional. Meskipun demikian, pemerintah (Dinas) sungguh-sungguh sudah memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat karena sesuai dengan tugas dan kewajiban yang telah ditetapkan sudah memberikan pelayanan dan hasil kerja secara maksimal.

#### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan ke PU-an tidak perlu diselenggarakan oleh pemerintah (Dinas) sendiri, karena pelayanan ke PU-an sangat terkait dengan instansi/mitra kerja bidang ke PU-an, dan Dinas PU tidak mampu memenuhi semua kebutuhan masyarakat yang antara lain disebabkan oleh fasilitas/alat-alat Dinas PU kurang lengkap, serta perlu swasta agar output lebih baik dan bertanggung jawab.

Pola pelayanan pekerjaan umum hendaknya dilaksanakan dengan kemitraan antara pemerintah dan swasta, agar kegiatan lebih cepat dan gampang diawasi pemerintah, atau dengan perkataan lain swasta yang menjalankan dan pemerintah yang mengontrol. Selain itu, pola pelayanan ke PU-an khususnya pelayanan IMB hendaknya dilaksanakan dengan sistem pola kontrak kerja.

Pelayanan tersebut akan lebih berkualitas dan efektif jika diselenggarakan oleh swasta, karena fasilitas yang dimiliki oleh swasta lebih banyak dan SDM yang lebih baik. Namun pelaksanaan pelayanan tersebut jangan sampai terjadi monopoli, karena jika terjadi monopoli kualitas pelayanan tersebut kemungkinan sama saja bahkan mungkin lebih jelek.

Potensi atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan pelayanan ke PU-an sangat besar, karena pengusaha semakin banyak khususnya dalam pembangunan sarana perkotaan yang sangat mendesak. Hal ini berarti, bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh

swasta sangat baik, karena berdasarkan pengalaman dan penilaian terhadap pelayanan yang dikontrakkan kepada pihak swasta terlihat lebih baik, asal monitoring dan kontrol yang sehat dari pemerintah dilaksanakan. Selain itu penyerahan sebagian pelayanan kepada pihak swasta dapat memperluas lapangan kerja baru bagi swasta, dan swasta memang sedikit lebih mampu dan lebih profesional dibanding dengan pemerintah.

Untuk jenis pelayanan ke PU-an tertentu seperti; penyewaan alat-alat berat, pembangunan jalanan tol, perhubungan/transportasi, perumahan, telekomunikasi, dan pembangunan sarana pelayanan umum, sebaiknya dilakukan secara bermitra karena dapat meringankan beban pemerintah, serta menumbuhkan/mengkaderkan masyarakat supaya mampu mengelola sendiri. Dalam melaksanakan pelayanan ke PU-an tertentu, selain dilaksanakan oleh pemerintah, juga memerlukan organisasi yang independen supaya dapat lebih berkembang kreasi/kreatif. Adapun mengenai pelayanan ke PU-an yang diberikan oleh pemerintah belum semua dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

#### **b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan pekerjaan umum yang diberikan oleh pemerintah selama ini disamping mengandung sifat sosial, juga mengandung sifat komersial. Adapun sumberdaya misalnya SDM, sarana/prasarana, dan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan sangat terbatas. Selain itu optimalisasi, motivasi dan etika moral masih perlu diperbaiki.

#### **c. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan ke Puan misalnya pelayanan IMB yang dilaksanakan selama ini perlu dikenakan biaya/tarif. Pengenaan biaya/tarif tersebut didasarkan pada ketetapan Pemda tentang Tarif Pelayanan Umum. Adapun pengenaan besarnya biaya/tarif tersebut perlu dibahas di DPRD yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah (PERDA), dan diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemasukan pendapatan asli daerah (PAD). Tarif pelayanan ke Puan yang harus dibayar untuk satu jenis pelayanan tertentu saat ini, misalnya IMB tidak terlalu mahal dan juga tidak terlalu murah. Dengan demikian, tidak berkeberatan dengan besarnya jumlah tarif, asal pelayanan tersebut berkualitas dalam arti cepat dan tepat.

#### **d. Aspek Produk**

Kriteria yang cocok untuk diterapkan untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan ke Puan adalah kecepatan, profesionalisme, tepat waktu, tidak berbelit-belit, biaya yang murah, batas waktu penyelesaian pekerjaan harus jelas, sarana dan prasarana harus memadai, pemberi pelayanan harus proaktif. Adapun pelayanan pemerintah selama ini belum berkualitas karena belum tepat waktu dan belum tepat sasaran, kurang koordinasi dengan seluruh sektor, dan masih lamban.

Untuk itu agar pelayanan dapat lebih berkualitas, efektif, dan efisien, maka cara yang perlu dilakukan antara lain; peningkatan mutu SDM, lengkapi sarana dan prasarana, cepat dan profesional, perlu sangsi bagi pelaksana yang tidak disiplin. Adapun pelayanan pemerintah selama ini tidak/belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, karena terlalu birokratis, dan lain sebagainya.

#### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode, dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini tidak diciptakan sendiri oleh pemerintah (Dinas). Persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini tidak mudah dipenuhi, dan tidak mudah dipahami, karena seperti dipimpang atau berbelit-belit. Bahkan kesan sebagian besar masyarakat menyatakan bahwa berurusan dengan pemerintah sangat susah. Oleh karena itu, prosedur yang berlaku selama ini perlu disederhanakan, misalnya penyederhanaan perizinan, pemeriksaan, bahkan perlu penyederhanaan seluruh bagian. Adapun tempat penyelenggaraan pelayanan tidak perlu dipisah dari instansi induknya, supaya mudah dikontrol.

### 5. Dinas Pasar

Pelayanan Dinas Pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat/pelanggang karena fungsi Dinas Pasar untuk mengatur dan menata keberadaan pasar dan perdagangan sangat penting, termasuk pengaturan parkir, penertiban sampah dalam rangka menciptakan lingkungan pasar yang bersih dan sehat.

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar disatu pihak cukup memuaskan, karena selama ini segala permasalahannya khususnya kepada pedagang dapat diselesaikan secara musyawarah dan mufakat serta secepatnya ditindaklanjuti. Namun, dilain pihak kurang memuaskan karena masih terdapat kendala-kendala seperti; masih ada pelayanan parkir yang belum dipenuhi dengan baik, pelayanan sampah yang diberikan masih setengah-setengah, dalam arti sampah masih terlihat berantakan.

Pemerintah dalam hal ini Dinas Pasar sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat karena baik pelayanan sampah maupun pelayanan parkir sudah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Meskipun pelayanan tersebut berbau komersil, dan aparat/petugas terkesan tidak benar-benar abdi masyarakat.

#### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan Dinas Pasar khususnya pelayanan parkir dan sampah, disamping perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah, juga perlu keterlibatan lembaga/pihak lain, karena bila diselenggarakan oleh Dinas saja maka kebijakan-kebijakan yang dibuat hanya dari pemerintah saja tanpa ada kompromi/ musyawarah dengan masyarakat umum atau swasta.

Pola pelayanan Dinas Pasar khususnya pelayanan sampah hendaknya dilaksanakan oleh kemitraan antara swasta dengan pemerintah, agar dapat saling menunjang dan akan dapat membuka lapangan kerja dalam pengelolaan sampah serta mengefektifkan pelayanan menjadi berkualitas. Untuk pelayanan parkir pola pelayanan hendaknya dilaksanakan dengan pola kontrak kerja, karena dengan pola kontrak kerja prestasi dapat dievaluasi, kurang memuaskan kontrak kerja dapat diputuskan.

Pelayanan tersebut lebih berkualitas dan lebih efektif jika diselenggarakan oleh swasta karena swasta bekerja lebih baik, meskipun tetap harus diawasi oleh pemerintah agar tidak memberatkan dan atau merugikan masyarakat. Adapun potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan pelayanan Dinas Pasar khususnya pelayanan sampah dan parkir sangat besar, karena pihak swasta mempunyai tenaga, dana, sarana, dan prasarana cukup baik.

Bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta sangat baik, disamping karena swasta lebih mandiri, juga agar ada peluang pihak swasta meningkatkan pelayanan dengan baik, serta beban pemerintah berkurang. Adapun jenis-jenis pelayanan Dinas Pasar yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta antara lain adalah; parkir, sampah, dan penagihan iuran ke pedagang.

Untuk jenis pelayanan umum Dinas Pasar tertentu sebaiknya dilakukan secara bermitra karena jenis pelayanan umum tertentu memerlukan dana yang besar. Adapun jenis pelayanan yang sebaiknya dilakukan secara bermitra adalah seperti; pembangunan pasar dengan fasilitasnya yang representatif.

Dalam melaksanakan pelayanan Dinas Pasar tertentu, dibutuhkan organisasi yang independen, karena disamping untuk kecepatan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian, juga karena kemudahan dalam pengelolaan dan tidak ada tumpang tindih pekerjaan, dengan kata lain adanya pemisahan antara pekerjaan yang satu dengan pekerjaan yang lainnya. Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) selama ini belum dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

#### **b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan parkir dan sampah yang diberikan oleh pemerintah selama ini adalah bersifat sosial dan komersial. Adapun sumberdaya misalnya, SDM, sarana/prasarana, dan anggaran yang dimiliki sangat terbatas, karena baik kualitas maupun kuantitas SDM, sarana dan prasarana masih terbatas. Demikian pula penggunaan dana masih sangat terbatas, karena masih berdasarkan skala prioritas.

#### **c. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan Dinas Pasar misalnya parkir dan sampah yang dilaksanakan selama ini perlu dikenakan biaya/tarif. Pengenaan biaya/tarif tersebut didasarkan pada peraturan daerah (PERDA). Namun, pelayanan parkir dan sampah tidak

harus memberikan kontribusi terhadap pemasukan pendapatan asli daerah (PAD), sebab pelayanan ini bukan semata untuk meningkatkan PAD, tetapi juga untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tarif pelayanan Dinas Pasar yang harus dibayar untuk satu jenis pelayanan tertentu tidak terlalu mahal, dan keberatan jika hanya alasan pelayanan berkualitas dalam arti cepat dan tepat dikenakan biaya/tarif, sebab akan membebani masyarakat.

#### d. Aspek Produk

Kriteria yang cocok untuk diterapkan untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan Dinas Pasar adalah; cepat, tepat, memuaskan, dan sumberdaya manusia yang berkualitas. Adapun pelayanan pemerintah selama ini belum berkualitas, meskipun segala permasalahan secepatnya ditindak lanjuti dan diselesaikan, karena masih terlihat adanya kendala-kendala seperti; hanya sebagian aparat yang benar-benar melaksanakan komitmen, dan masih terbatasnya sarana dan prasarana. Untuk itu, agar pelayanan dapat lebih berkualitas, efektif, dan efisien, maka cara yang perlu dilakukan antara lain; harus dimulai dengan SDM yang berkualitas dan bertanggung jawab, perencanaan yang baik dan dievaluasi perbaikan-perbaikan, serta menciptakan kerja yang optimal sesuai kebutuhan masyarakat. Adapun mengenai pelayanan pemerintah (Dinas) selama ini sudah sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, meskipun pelayanan yang diberikan belum optimal.

#### e. Aspek Prosedur/Mekanisme

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode, dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini tidak diciptakan sendiri oleh Dinas. Persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini mudah dipenuhi, mudah dipahami, dan tidak berbelit-belit, karena ada pelayanan informasi, serta prosedur memang sederhana dan memudahkan masyarakat. Oleh karena itu, prosedur yang berlaku selama ini tidak perlu disederhanakan. Adapun tempat penyelenggaraan pelayanan tidak perlu dipisah dari instansi induknya, karena disamping sudah sesuai, juga bila dipisahkan dengan induknya akan memakan biaya yang lebih besar untuk sarana dan prasarana.

### 5. Dinas Kebersihan

Pelayanan Dinas Kebersihan masih dibutuhkan oleh masyarakat/pelanggang karena sampah adalah bagian dari masalah masyarakat yang setiap hari terus meningkat dan pasti ada disetiap rumah. Oleh karena itu, masalah sampah ini harus ditanggulangi dan diurus, sehingga masih sangat diperlukan penanganan secara profesional dari Dinas Kebersihan.

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan belum memuaskan, meskipun pelayanan sampah tidak dapat ditunda sebab dapat berakibat menumpuknya sampah dan polusi debu serta bau. Belum memuaskan karena masih banyak tumpukan-tumpukan sampah terlihat dipinggir jalan-jalan dan

berbau busuk. Hal ini antara lain disebabkan karena pelayanan yang diberikan hanya dilakukan di daerah kota dan tidak di daerah pinggiran kota. Hal ini berarti komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat belum sungguh-sungguh.

#### a. Aspek Kelembagaan

Pelayanan Dinas Kebersihan khususnya pelayanan sampah dan kebersihan kota, disamping perlu diselenggarakan oleh pemerintah, karena belum ada pihak swasta yang mempunyai komitmen/minat menggantikan fungsi Dinas, juga perlu ada kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat pelanggang. Oleh karena itu perlu ada kesadaran masyarakat sendiri terhadap dampak yang ditimbulkan dari sampah-sampah tersebut.

Pola pelayanan Dinas Kebersihan khususnya pelayanan sampah hendaknya dilaksanakan oleh kemitraan antara swasta dengan pemerintah, agar baik pihak swasta maupun pemerintah dapat melaksanakan program kebersihan secara seksama dan terkoordiner, serta mempermudah pelaksanaan. Bahkan jika infrastruktur mendukung pelayanan kebersihan lebih berkualitas dan lebih efektif jika diselenggarakan oleh swasta, karena swasta memiliki sumberdaya yang cukup baik, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya lainnya.

Potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan kebersihan sangat besar, tergantung bagaimana komitmen swasta tersebut. Hal ini berarti pelayanan akan lebih baik bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta. Jenis-jenis pelayanan Dinas Kebersihan yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta antara lain adalah; pengangkutan sampah dari TPS ke TPA, pengolahan sampah menjadi komoditi menjadi ekonomis, penyediaan tempat sampah, penyuluhan kepada masyarakat, penyediaan grobak sampah di setiap RT, kebersihan jalan, sungai, lorong-lorong, dan pembuangan limbah-limbah industri.

Untuk jenis pelayanan umum Dinas Kebersihan tertentu sebaiknya dilakukan secara bermitra karena pelayanan Dinas Kebersihan selama ini kurang memuaskan bagi masyarakat. Oleh karena itu supaya terjalin kerjasama yang baik, maka keterlibatan swasta memang diperlukan sejalan dengan keterbatasan sumberdaya yang ada dan membuka peluang kesempatan kerja bagi masyarakat. Adapun jenis pelayanan yang sebaiknya dilakukan secara bermitra, antara lain adalah; pengangkutan sampah, pengolahan persampahan, perawatan armada angkutan, dan pengolahan limbah/air kotor. Dalam melaksanakan pelayanan Dinas Kebersihan tertentu dibutuhkan organisasi yang independen, karena untuk mencapai seluruh pelosok yang membutuhkan pelayanan kebersihan, misalnya UPT untuk menanganiinya. Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah selama ini khususnya pelayanan pengambilan sampah dan pemusnahan sampah belum dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

### **b. Aspek Ekonomis**

Pelayanan kebersihan yang diberikan oleh pemerintah selama ini adalah bersifat sosial dan bersifat komersial. Adapun sumberdaya misalnya, SDM, sarana/prasarana, dan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan masih sangat terbatas, karena peralatan sangat terbatas dan relatif ketinggalan jaman. Selain itu, pelaksanaan daripada kebersihan masih kurang yang antara lain disebabkan oleh kurang mampunya dan kurang dimanfaatkannya SDM yang ada.

### **c. Aspek Pembiayaan**

Jenis pelayanan Dinas Kebersihan misalnya pengambilan dan pemusnahan sampah yang dilaksanakan selama ini perlu dikenakan biaya/tarif, karena terbatasnya sumber pembiayaan pemerintah daerah. Pengenaan biaya/tarif tersebut didasarkan pada produksi sampah yang dihasilkan, dan produksi limbah yang perlu mendapatkan jasa pelayanan. Adapun pengenaan besarnya biaya/tarif tersebut perlu dibahas bersama di DPRD yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah (PERDA). Selanjutnya diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemasukan pendapatan asli daerah (PAD), sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dimana setiap unit pelayanan harus memberikan kontribusi bagi daerah.

Tarif pelayanan Dinas Kebersihan yang harus dibayar untuk satu jenis pelayanan tertentu saat ini tidak terlalu murah dan tidak terlalu mahal, dan tidak keberatan jika pelayanan yang berkualitas dalam arti cepat dan tepat dikenakan biaya/tarif, sebab untuk memberikan pelayanan yang berkualitas memang diperlukan biaya yang lebih.

### **d. Aspek Produk**

Kriteria yang cocok untuk diterapkan untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan Dinas Kebersihan adalah; cepat, mudah, dan efektif. Adapun pelayanan pemerintah selama ini meskipun sudah dilaksanakan secara maksimal sesuai sumberdaya yang ada, namun belum berkualitas karena belum mempunyai program yang khusus menangani penanggulangan sampah berkualitas. Untuk itu agar pelayanan dapat lebih berkualitas, efektif, dan efisien, maka cara yang perlu dilakukan antara lain adalah; melakukan program terpadu, dan harus ada keseimbangan antara sumberdaya dan tugas pelayanan yang harus dijalankan. Adapun mengenai pelayanan pemerintah selama ini sudah sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, karena masyarakat umumnya menilai bahwa tuntutan pelayanan kebersihan adalah suatu hal yang mutlak dilaksanakan

### **e. Aspek Prosedur/Mekanisme**

Penetapan kebijakan tentang prosedur, metode, dan teknik pelayanan yang berlaku selama ini diciptakan sendiri oleh Dinas, dan persyaratan pelayanan mudah dipenuhi, mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Namun prosedur khususnya ketepatan waktu pembuangan sampah ke TPS perlu disederhanakan. Adapun

tempat penyelenggaraan pelayanan perlu dipisahkan dari instansi induknya, untuk memudahkan mobilitas dan penyelenggaraan koordinasi.

## H. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Di Sulawesi Utara

### 1. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas P dan K menurut persepsi responden masih dibutuhkan masyarakat dimana pelaksanaan teknis pendidikan harus secara terkoordinasi dalam rangka mewujudkan tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun demikian pelaksanaan pelayanan tidak harus dilaksanakan sendiri oleh Dinas Pendidikan, swasta dapat dilibatkan berperan aktif dalam memberikan layanan pendidikan. Selama ini lembaga pendidikan swasta telah melakukannya.

Pola pelayanan yang ideal untuk dikembangkan adalah kemitraan antara swasta dan pemerintah dengan pola demikian pemerintah dan swasta akan saling melengkapi dan menunjang kegiatan pelayanan pendidikan. Potensi pihak swasta untuk menyelenggarakan pendidikan sangat besar karena kebutuhan pendidikan semakin disadari oleh masyarakat dan pemerintah memiliki keterbatasan dalam memberikan layanan pendidikan.

Pelayanan yang memungkinkan untuk diserahkan pada pihak swasta adalah :

1. Pengadaan fasilitas pendidikan
2. Distribusi bahan-bahan pengajaran
3. Pelaksanaan pendidikan

Pelayanan yang dapat dilakukan secara bermitra adalah :

1. Penerimaan murid baru
2. Kontrol terhadap kesehatan murid
3. Pengelolaan administrasi pendidikan (Khususnya BP3 dan SPP)

### 2. Dinas Pekerjaan Umum

Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum masih dibutuhkan oleh masyarakat / pelanggang khususnya dalam menangani pekerjaan fisik yang dibiayai oleh pemerintah atau sumber lain yang hasilnya dirasakan langsung oleh masyarakat.

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas PU selama ini sudah tidak pelaksanaan sendiri oleh pemerintah, untuk itu perlu kerjasama dengan masyarakat dengan pola-pola tertentu yang cukup menguntungkan. Pola Kemitraan dan Kontrak kerja perlu terus dikembangkan dalam penyediaan sarana-sarana umum seperti jalan, dan jembatan dapat dilakukan dimana swasta mempunyai minat dan potensi untuk turut serta.

Potensi atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan pelayanan ke PU-an sangat besar, karena pengusaha semakin banyak khususnya dalam pembangunan sarana perkotaan yang sangat mendesak. Hal ini berarti, bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta sangat baik, karena berdasarkan pengalaman dan penilaian terhadap pelayanan yang dikontrakkan kepada pihak swasta terlihat lebih baik, asal monitoring dan kontrol yang sehat dari pemerintah dilaksanakan. Selain itu penyerahan sebagian pelayanan kepada pihak swasta dapat memperluas lapangan kerja baru bagi swasta, dan swasta memang sedikit lebih mampu dan lebih profesional dibanding dengan pemerintah.

Untuk jenis pelayanan ke PU-an tertentu seperti; penyewaan alat-alat berat, pembangunan jalanan tol, perhubungan / transportasi, perumahan, telekomunikasi, dan pembangunan sarana pelayanan umum, sebaiknya dilakukan secara bermitra karena dapat meringankan beban pemerintah, serta menumbuhkan / mengkaderkan masyarakat supaya mampu mengelola sendiri.

Dalam melaksanakan pelayanan ke PU-an tertentu, selain dilaksanakan oleh pemerintah, juga memerlukan organisasi yang independen supaya dapat lebih berkembang kreasi/kreatif. Adapun mengenai pelayanan ke PU-an yang diberikan oleh pemerintah belum semua dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat.

### **3. Pelayanan Dinas Pasar**

Pelayanan Dinas Pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat dimana pembeli dan penjual membutuhkan sarana dan prasarana yang dapat menciptakan kemudahan bagi kedua pihak. Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar tidak harus dilaksanakan sendiri oleh Dinas Pasar. Pelayanan dapat dilakukan dengan melibatkan pihak swasta, melalui bentuk kemitraan atau melalui pola kontrak kerja. Swasta memiliki peluang dan potensi untuk melakukan pola-pola tersebut. Jenis-jenis pelayanan yang dapat diserahkan ke swasta adalah :

1. Pembangunan fasilitas pasar
2. Pemungutan retribusi Pasar
3. Kebersihan Pasar

### **4. Pelayanan Dinas Kebersihan**

Pelayanan Dinas Kebersihan masih dibutuhkan oleh masyarakat karena sampah adalah bagian dari masalah masyarakat yang setiap hari terus meningkat dan pasti ada di setiap rumah. Pengelolaan sampah perlu dilakukan secara kolektif tidak bisa dilepaskan secara sendiri-sendiri. Pelaksanaan pelayanan tidak perlu dilakukan sendiri oleh pemerintah, Pelayanan kebersihan harus ditangani secara bersama baik oleh masyarakat, swasta maupun pemerintah.

Potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan kebersihan sangat besar, tergantung bagaimana komitmen swasta tersebut. Hal ini berarti pelayanan akan lebih baik bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah diserahkan untuk dilaksanakan oleh swasta.

Jenis-jenis pelayanan Dinas Kebersihan yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta antara lain adalah; pengangkutan sampah dari TPS ke TPA, pengolahan sampah menjadi komoditi menjadi ekonomis, penyediaan tempat sampah, penyuluhan kepada masyarakat, penyediaan grobok sampah di setiap RT, kebersihan jalan, sungai, lorong-lorong, dan pembuangan limbah-limbah industri.

Untuk jenis pelayanan umum Dinas Kebersihan tertentu sebaiknya dilakukan secara bermitra karena pelayanan Dinas Kebersihan selama ini kurang memuaskan bagi masyarakat. Oleh karena itu supaya terjalin kerjasama yang baik maka keterlibatan swasta memang diperlukan sejalan dengan keterbatasan sumberdaya yang ada dan membuka peluang kesempatan kerja bagi masyarakat. Adapun jenis pelayanan yang sebaiknya dilakukan secara bermitra antara lain adalah; pengangkutan sampah, pengolahan persampahan, perawatan armada angkutan, dan pengolahan limbah/air kotor.

## 5. Pelayanan Kesehatan

Pelayanan Kesehatan masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat . Pelayanan kesehatan yang dilakukan selama ini meliputi : Pencegahan dan pemberantasan penyakit menular, pengadaan obat, apotik, penyehatan lingkungan masyarakat, penyuluhan kesehatan masyarakat, keluarga berencana, kesehatan ibu dan anak.

Jenis pelayanan kesehatan tersebut masih dibutuhkan oleh masyarakat. Kebutuhan ini didasarkan pada kriteria bahwa kesehatan merupakan kebutuhan primer manusia yang harus diadakan. Namun, disadari adanya berbagai kelemahan pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan selama ini karena pelayanan masih lambat, kurang bersahabat, birokratis, belum sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat, yang disebabkan oleh keterbatasan dana, fasilitas, dan SDM, maka libatkan swasta merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi masalah tersebut. Meskipun demikian, perlu dipikirkan apakah masyarakat sudah siap memikul biaya pelayanan yang jika dilibatkan pihak swasta kemungkinannya mahal.

Pelayanan kesehatan perlu diadakan, meskipun swastanisasi Dinas Kesehatan belum saatnya dilakukan, mengingat masyarakat belum siap menanggung biaya pelayanan kesehatan yang kemungkinan mahal. Oleh karena itu, pola pelayanan yang perlu dilakukan adalah pola kemitraan antara swasta dengan pemerintah. Tindak lanjut dari pola pelayanan kesehatan kemitraan ini adalah; buat peraturan tentang kemitraan pelayanan kesehatan, atur aspek terkait dalam kemitraan seperti personil, anggaran, asset dan sebagainya, atur aspek mana yang harus dikerjakan swasta dan aspek mana yang harus dikerjakan sendiri oleh pemerintah.

## **I. Profil Dan Kinerja Pelayanan Umum Sulawesi Selatan**

### **1. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan**

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas P dan K menurut persepsi responden masih dibutuhkan masyarakat dimana pelaksanaan teknis pendidikan harus secara terkoordinasi dalam rangka mewujudkan tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun demikian pelaksanaan pelayanan tidak harus dilaksanakan sendiri oleh Dinas Pendidikan, swasta dapat dilibatkan berperan aktif dalam memberikan layanan pendidikan. Selama ini lembaga pendidikan swasta telah melakukannya.

Pola pelayanan yang ideal untuk dikembangkan adalah kemitraan antara swasta dan pemerintah melalui kegiatan :

1. Pelatihan keterampilan masyarakat
2. Penataan Soal EBTANAS
3. Penggandaan Buku Raport, Blanko STTB & NEM
4. Pengadaan alat peraga dan peralatan sekolah lainnya
5. Penciptaan SIM Pendidikan pada masyarakat

### **2. Dinas Pekerjaan Umum**

Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum masih dibutuhkan oleh masyarakat/pelanggang khususnya dalam menangani pekerjaan fisik yang dibiayai oleh pemerintah atau sumber lain yang hasilnya dirasakan langsung oleh masyarakat.

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas PU selama ini sudah tidak pelaksanaan sendiri oleh pemerintah, untuk itu perlu kerjasama dengan masyarakat dengan pola-pola tertentu yang cukup menguntungkan. Pola Kemitraan yang dapat dilakukan antara lain dalam hal :

1. Pelayanan desain dan konstruksi
2. Pembangunan Prasarana
3. Perencanaan Teknis Terpadu
4. Penataan Kota

### **3. Dinas Pasar**

Pelayanan Dinas Pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat dimana pembeli dan penjual membutuhkan sarana dan prasarana yang dapat menciptakan kemudahan bagi kedua pihak. Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Pasar tidak harus dilaksanakan sendiri oleh Dinas Pasar. Pelayanan dapat dilakukan dengan melibatkan pihak swasta, melalui bentuk kemitraan atau melalui pola kontrak kerja. Swasta memiliki peluang dan potensi untuk melakukan pola-pola tersebut. Jenis-jenis pelayanan yang dapat dimitrakan adalah :

1. Renovasi dan pembangunan pasar
2. Pelayanan Restrukturisasi Pasar
3. Pengelolaan MCK, Kebersihan dan Parkir Pasar

#### **4. Dinas Kebersihan**

Pelayanan Dinas Kebersihan masih dibutuhkan oleh masyarakat karena sampah adalah bagian dari masalah masyarakat yang setiap hari terus meningkat dan pasti ada disetiap rumah. Pengelolaan sampah perlu dilakukan secara kolektif tidak bisa dilepaskan secara sendiri-sendiri. Pelaksanaan pelayanan tidak perlu dilakukan sendiri oleh pemerintah, Pelayanan kebersihan harus ditangani secara bersama baik oleh masyarakat, swasta maupun pemerintah.

Jenis pelayanan yang dapat dimitrakan dengan swasta adalah :

1. Pengumpulan sampah dari sumber primer ke TPS/Kontainer
2. Pembersihan Selokan

#### **5. Pelayanan Kesehatan**

Pelayanan Kesehatan masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat . Pelayanan kesehatan yang dilakukan selama ini meliputi : Pencegahan dan pemberantasan penyakit menular, pengadaan obat, apotik, penyehatan lingkungan masyarakat, penyuluhan keshatan masyarakat, keluarga berencana, keshatan ibu dan anak.

Jenis pelayanan kesehatan tersebut masih dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Dinas pasar dapat bermitra dalam menyediakan layanan dalam hal :

1. Keshatan dan sanitasi lingkungan
2. Pengobatan, preventif
3. Penyuluhan Keshatan (AIDS & Narkoba)
4. Abatisasi dan Imunisasi

**BAB V****PROSPEK RESTRUKTURISASI PELAYANAN UMUM**

Secara konsepsi pilihan-pilihan strategis kebijakan restrukturisasi pelayanan umum adalah mengikuti pola opsional atau pilihan sesuai dengan prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat (*Best Value For Money*). Kebijakan tersebut secara diametrik bergerak dalam suatu kuantum pilihan-pilihan strategis sebagai berikut :

- Pilihan strategis yang pertama adalah *program penghapusan* penyelenggaraan jenis layanan umum tertentu oleh pemerintah.
- Pola *Swastanisasi* atau *privatisasi* jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan umum tertentu.
- Pemberdayaan prakarsa swadaya masyarakat melalui kebijakan pola *kemitraan* antara pemerintah dengan swasta atau kelompok masyarakat lainnya
- Penyelenggaraan pelayanan umum dengan pola *kontrak kerja/karya* dengan pihak ketiga
- Penerapan kebijaksanaan efisiensi dan kualitas pelayanan umum melalui pola *uji pasar* yaitu pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh kelompok kerja intern (In-house Team) berdasarkan kontrak kerja yang dimenangkan dalam tender kompetitif atas kontraktor swasta.
- Pilihan strategis berikutnya adalah pelayanan umum tetap dijalankan sepenuhnya oleh pemerintah melalui pelaksanaan *program efisiensi internal*. misalnya melalui program-program: *Benchmarking*, *Business Process Reengineering* (BPR), *Restructuring*, *Citizen Charter / Performance Standard*, dan sebagainya.

Berdasarkan temuan penelitian, untuk kelima layanan dinas yang dijadikan sampel penelitian, dapat dikemukakan analisis prospek pelayanan tersebut serta bagaimana pilihan kebijakan yang paling sesuai dalam memenuhi kebutuhan dan tantangan perubahan yang akan terjadi pada masa yang akan datang. Adapun uraian dan skematik analisis prospek serta pilihan kebijakannya bisa digambarkan secara lebih rinci pada bagian selanjutnya tulisan ini.

#### **A. Kriteria Umum Yang Dapat Digunakan Untuk Mengukur Prospek Restrukturisasi Pelayanan**

##### **1. Kriteria Kelembagaan**

- Dampak restrukturisasi terhadap perubahan kelembagaan instansi yang selama ini mengelola jenis layanan tersebut
- Dampak restrukturisasi terhadap kepegawaian instansi yang selama ini mengelola/menyediakan jenis layanan tersebut.

## 2. Kriteria Ekonomi dan Finansial

- Kemampuan pemerintah untuk membiayai dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut. Dapat diukur dengan Rasio Antara Prediksi Total Biaya Operasional Yang Diperlukan (Jumlah Masyarakat Yang Harus Dilayani x Rata-rata Biaya Per Orang) *Terhadap* Dana Pemerintah Yang Tersedia Untuk Layanan Tersebut.

$$R = \frac{P \times TC}{B}$$

R = Rasio antara kebutuhan biaya operasional dengan ketersediaan dana pemerintah

P = Populasi (Jumlah masyarakat yang harus dilayani)

TC = Total Biaya yang diperlukan untuk suatu layanan

B = Ketersediaan dana pemerintah untuk suatu layanan

- Kelayakan pasar dari jenis layanan suatu jenis layanan. Apakah jenis layanan tersebut laku atau tidak jika dijual dengan tarif yang ditentukan.
- Kontribusi *net income* (pendapatan total dikurangi biaya operasional) dari jenis layanan tersebut terhadap PADS, jika dikelola pemerintah (saat ini), *dibandingkan dengan* kontribusi pajak yang akan diterima terhadap PADS jika layanan tersebut diserahkan kepada swasta.

$$R = \frac{TI - TC}{Tx}$$

R = Rasio antara *net income* dari layanan tersebut, jika dikelola oleh pemerintah

TI = Total pendapatan jika layanan tersebut dikelola pemerintah

TC = Total biaya operasional, jika layanan tersebut dikelola oleh pemerintah

Tx = Prediksi penerimaan dari pajak atas jenis layanan tersebut jika dikelola oleh swasta.

- Tarif yang dikenakan jika dikelola oleh pemerintah *dibandingkan* prediksi tarif yang akan dikenakan jika dikelola oleh swasta.

$$R = \frac{Hg}{Hs}$$

R = Rasio antara harga/tarif layanan jika dikelola pemerintah *dibandingkan dengan* tarif layanan jika dikelola swasta

Hg = Harga/tarif yang dikenakan jika layanan tersebut dikelola oleh pemerintah.

Hs = Harga/Tarif yang dikenakan jika layanan tersebut dikelola oleh swasta.

- Efisiensi dalam menyelenggarakan layanan, yang tercermin dari rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional.

$$R = \frac{TP}{TC}$$

R = Rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional

TP= Total penerimaan dari layanan tersebut

TC= Total biaya untuk menyelenggarakan layanan tersebut oleh pemerintah saat ini.

### 3. Kriteria Produk Layanan

- Kondisi kualitas layanan saat ini
- Kesesuaian layanan dengan kebutuhan masyarakat saat ini
- Kualitas layanan saat ini *dibandingkan dengan jika diselenggarakan oleh swasta.*

### 4. Kriteria Prosedur dan Mekanisme Pelayanan

- Kesederhanaan prosedur layanan saat ini
- Kemudahan persyaratan untuk mendapatkan layanan saat ini
- Kemudahan dan kesederhanaan prosedur pelayanan saat ini *dibandingkan dengan prediksi jika layanan tersebut diselenggarakan oleh swasta*

## B. Analisis Jenis Layanan Per Dinas

### 1. Layanan Dinas Pasar

Layanan Dinas Pasar atau PD pasar meliputi penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang sarana pasar. Penyediaan ini meliputi pembangunan dan pengelolaan pasar, mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan pencetilan dan keamanan pasar serta mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan kebersihan dan perawatan pasar. Layanan-layanan tersebut, sampai dengan saat ini diperscpikan oleh seluruh responden masih dibutuhkan. Sejumlah analisis / kriteria yang dikedepankan diantaranya adalah :

- a. Pasar sebagai sarana pembelanjaan bagi masyarakat umum
- b. Pasar menampung pedagang dan dagangan dari desa dan masyarakat bawah sebagai mata pencarian
- c. Pasar menyediakan barang-barang kebutuhan pokok
- d. Pasar merupakan salah satu sarana perekonomian dan perdagangan yang cukup penting di daerah
- e. Fasilitas pasar modern (super market) tidak selalu terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat

- f. Untuk beberapa daerah, seperti kasus Bali, justru pasar (tradisional) sekaligus telah menjadi sasaran kunjungan wisatawan.

Dengan preferensi kriteria tersebut maka jasa pelayanan sarana pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat dan masih perlu diadakan atau diselenggarakan.

Dengan mengacu kepada langkah Prior Option, selanjutnya dalam menentukan pilihan strategis kebijakan yang bisa diambil dalam restrukturisasi fungsi pelayanan sarana pasar adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan sarana pasar walaupun menjadi tanggung jawab pemerintah, namun untuk sebagian layanannya memiliki prospek ekonomis yang tinggi, sehingga peluang untuk melakukan *swastanisasi* pada sebagian layanan pasar sudah saatnya dilakukan serta dioptimalkan. Layanan ini terutama untuk yangs sifatnya *non core service*. Sedangkan untuk layanan *core service* masih harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui Dinas atau PD Pasar.
- b. Dan mengingat potensi swasta dalam mendanai pelayanan tersebut cukup besar, terutama dilihat dari preferensi kriteria yang menunjukkan bahwa dilapangan selain pelayanan sarana pasar memiliki prospek dan menjanjikan keuntungan ekonomis yang tinggi, juga prospek pelayanan persampahan di pasar yang sangat besar, sementara disatu sisi swasta memiliki teknologi, SDM, keuangan dan manajemen serta sistem Konstruksi yang lebih lengkap ditambah maka sangat mendukung minat swasta untuk berpartisipasi dalam pelayanan ini.
- c. Dengan demikian secara analisis, untuk sebagian pelayanan pasar memiliki prospek yang paling besar untuk diswastanisasikan melalui pola **kemitraan** antara pemerintah dan swasta, termasuk masyarakat.
- d. Sedangkan untuk layanan pasar yang masih dan menjadi tanggung jawab pemerintah prinsip restukturisasi yang bisa dipilih adalah melalui program efisiensi, khususnya melalui peningkatan kualitas pelayanannya.

## ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN SARANA PASAR

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWABAN	ANALISIS / KRITERIA		KEPUTUSAN
			1	2	
PELAYANAN SARANA PASAR PD PASAR	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasar sebagai sarana pembelanjaan bagi masyarakat umum</li> <li>• Pasar memampung perdagangan dan dagangan dari desa dan masyarakat bawah sebagai mata pencaharian</li> <li>• Pasar merupakan salah satu sarana perekonomian dan perdagangan yang cukup penting di daerah</li> <li>• Fasilitas pasar modern (super market) tidak selalu terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat</li> <li>• Untuk beberapa daerah, seperti kasus Bali, justeru pasar (tradisional) sekaligus telah menjadi sasaran kunjungan wisatawan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jasa pelayanan sarana pasar masih dibutuhkan dan perlu dijadikan</li> </ul>	5
<b>Core Service :</b> Penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang sarana pasar	<b>Non Core Service :</b> • Pembangunan dan pengelolaan pasar • Mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan penetratan dan keamanan pasar • Mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan kebersihan dan perawatan pasar	<b>Apakah pemenuhan yang harus mendanai pelayanan (jasa) tersebut ?</b>	<b>TIDAK</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Walaupun penyediaan layanan pasar menjadi tanggung jawab pemeringkat, akan tetapi sebagian layanan ini memiliki prospek dan keluangan ekonomis terlentu.</li> </ul>	Swastaniasi sebagai layanan pasar tetap satunya diakutakan (lanjut kolom 2)	
Adakah potensi swasta mendanai pelayanan tersebut ?	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan sarana pasar memiliki prospek dan menjunjikan keuntungan ekonomis yang tinggi Prospek pelayanan persampahtan sangat besar</li> <li>• Swasta memiliki teknologi, SDM, Keuangan dan Manajemen serta konstruksi yang lebih lengkap</li> <li>• Swasta telah banyak yang berminat untuk berpartisipasi dalam pelayanan ini</li> </ul>	Laksanakan Komitmen dengan Swasta dalam rangka sebagian layanan sarana pasar lainnya		

## 2. Layanan Dinas Kebersihan

Dinas Kebersihan memiliki core bisnis dalam Menciptakan lingkungan kota yang bersih, sehat, tertib, rapi dan indah. Disamping menjalankan hal tersebut Dinas Kebersihan menjalankan tugas dan fungsi-fungsi lain yang sebenarnya bukan merupakan core bisnis dari Dinas Kebersihan yaitu antara lain :

1. Pemeliharaan kebersihan Kota (penyapuan jalan dan trotoar di perkotaan)
2. Pengumpulan sampah di TPS
3. Pengangkutan dan pembuangan sampah ke TPA
4. Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA
5. Penyediaan tong sampah umum
6. Pengelolaan sampah Bahan Beracun dan berbahaya
7. Pendauran ulang sampah

Dalam merestrukturisasi Pelayanan Kebersihan dengan mengacu langkah-langkah Prior Option yang telah dibahas sebelumnya. Dapat dianalisis restrukturisasi dalam Pelayanan Dinas Kebersihan adalah sebagai berikut :

1. Perlunya Pelayanan kebersihan  
Masyarakat sangat membutuhkan akan lingkungan yang bersih, sehat, tertib, rapi indah dan nyaman yang telah menjadi kebutuhan dasar bagi setiap warga untuk memperlancar mobilitasnya dan meningkatkan perekonomian.
2. Philosophi Fungsi Pemerintah baik di negara tradisional maupun negara modern, bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Pelayanan Kebersihan terutama core bisnisnya merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melakukannya namun dalam proses penyedianya bisa dilakukan dalam beberapa model yaitu :
  - a. Dengan keterbatasan dana dan sarana yang dimiliki Pemerintah dapat melakukan *kemitraan* dengan sihak swasta untuk menginvestasikan dana yang dimilikinya untuk pelayanan kebersihan misalnya pengumpulan sampah baik dari Rumah ke TPS maupun dari TPS ke TPA, Pengelolaan TPA dengan sistem teknologi daur sehingga menghasilkan barang yang bisa dimanfaatkan misalnya pupuk. Bila melihat kecenderungan yang ada dimana :
    - Volume / produk sampah (masyarakat/ kantor/industri) semakin meningkat
    - Swasta memiliki potensi untuk memiliki armada transportasi (persampahan) yang lengkap dan memiliki kemampuan teknologi.
    - Tidak terlalu membutuhkan dana investasi dalam jumlah besar
    - Tabungan sektor swasta makin meningkat

Masa yang akan datang prospek kemitraan akan cukup terbuka lebar. Namun demikian kondisi saat ini dimana :

- Pelayanan persampahan belum menjanjikan keuntungan ekonomis yang tinggi

- Swasta belum banyak berminat untuk berpartisipasi
  - Swadaya masyarakat belum optimal
- Maka Kemitraan masih belum menjadi prioritas yang utama.
- b. Dengan adanya kondisi realitas yang ada saat ini tersebut, maka pola *Kontrak Karya* lebih memungkinkan untuk dikembangkan, pemerintah dapat mencenderkan pada fihak swasta yang memiliki kinerja baik yang dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pekerjaan. Atau bila memungkinkan menggunakan pola *Market testing*
3. Bila dalam bidang Kebersihan, swasta tidak memiliki kinerja yang tidak lebih baik dari yang dimiliki pemerintah dan pemerintah mempunyai potensi untuk menyelenggarakan. Pemerintah dapat tetap menyelenggarakannya dengan melaksanakan *program efisiensi* melalui menetapkan standar kinerja, mengadakan *bench marking*.

## ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN KEBERSIHAN

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN
1 PELAYANAN KEBERSIHAN	2 Core Service : Menciptakan lingkungan kota yang bersih, sehat, tertib, rapi dan indah	3 Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kepedulian pemerintah terhadap lingkungan perumahan, perkantoran dan perdagangan yang bersih, sehat, indah dan nyaman.</li> <li>Volume produksi sampah (rumah tangga, kantor, industri) makin meningkat.</li> <li>Kehidupan warga masyarakat dengan berbagai aktivitas masih membutuhkan adanya suatu instansi khusus menangani kebersihan.</li> <li>Kemungkinan muncul dan tersebarnya virus penyakit yang bersumber dari sampah</li> <li>Teknologi daur ulang sampah masih sangat tradisional.</li> </ul>
	Non Core Service :			<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Keindahan, kebersihan, kenyamanan lingkungan merupakan kebutuhan dasar dan pemenuhannya tidak dapat dilakukan perindividu tetapi harus terkoordinasi</li> </ul>



### 3. Layanan Dinas Kesehatan

*Peningkatan derajat kesehatan masyarakat* merupakan tugas utama pelayanan dinas kesehatan. Selain itu dinas kesehatan memiliki tugas dalam layanan kesehatan lainnya seperti:

- a. Penyuluhan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, sekolah, lingkungan, dan sebagainya;
- b. Pemeriksaan dan pengobatan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, kulit, internal, sekolah, lingkungan, dan sebagainya;
- c. Pengobatan / perawatan inap dan jalan;
- d. Pelayanan laboratorium;
- e. Pelayanan KB dan KIA.
- f. Membangun perumahan bagi warga berpenghasilan rendah
- g. Pengumpulan dana partisipasi pembangunan kesehatan masyarakat (DPPKM) untuk kemudian diberikan kepada keluarga yang kurang mampu
- h. Meningkatkan kesehatan murid sekolah
- i. Meningkatkan kesehatan dan gizi anak sekolah melalui pemberian makanan tambahan
- j. Penyuluhan kesehatan secara umum sesuai dengan keperluan
- k. Menyelenggarakan immunisasi massal
- l. Pemberantasan demam berdarah dan sejenisnya

Sementara itu, tindakan medis yang utama diselenggarakan oleh Rumah Sakit, Puskesmas, dan Balai-balai Pengobatan milik pemerintah yang dikoordinasikan di bawah tanggung jawab Dinas Kesehatan. Baik pelayanan yang dilakukan oleh dinas sendiri maupun yang dilaksanakan oleh unit-unit pelaksana teknis, terdapat jenis layanan yang tetap harus dikelola pemerintah, dilaksanakan oleh swasta murni, maupun layanan yang memungkinkan untuk dilakukan secara kontrak kerja (*outsourcing*).

Berdasarkan kriteria yang diajukan, pelayanan dinas kesehatan ternyata masih sangat diperlukan oleh masyarakat, dengan alasan sebagai berikut:

- Pelayanan kesehatan tersebut merupakan kebutuhan dasar manusia yang mutlak harus disediakan.
- Masih banyak kelompok masyarakat (misalnya di daerah pedesaan / terisolir) yang masih belum banyak terjangkau dengan pelayanan kesehatan tersebut.
- Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan. Atau dengan kata lain Angka Harapan Hidup (AHH) masyarakat masih rendah.
- Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi.
- Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi.
- Keracunan makanan masih sering terjadi.

### ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN KESEHATAN

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWABAN	ANALISIS / KRITERIA		KEPUTUSAN
			1	2	
PELAYANAN DINAS KESEHATAN	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus disediakan</li> <li>Masyarakat di daerah pedesaan / terisolir masih belum banyak terjangkau</li> <li>Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan</li> <li>Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi</li> <li>Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi</li> <li>Keracunan makanan masih sering terjadi</li> </ul>	Jasa pelayanan umum kesehatan masih perlu didapatkan (lanjut kolom 2)	
Non Core Services :					
1. Penyuluhan kesehatan mata, gigi dan mulut, iawa, sekolah, lingkungan, dan sebagainya					
2. Pemeriksaan kesehatan mata, gigi dan mulut, iawa, kuli, internal, sekolah, lingkungan, dan sebagainya					
3. Pengobatan / perawatan inap dan jalan	Apakah pemerintah yang harus mendanai pelayanan (jasa) tersebut ?	TIDAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kemampuan swasta sudah cukup baik</li> <li>Kesejahteraan masyarakat / daya beli makin meningkat</li> <li>Anggaran / kemampuan subsidi pemerintah makin terbatas</li> <li>Pemerintah memfokuskan kepada pengendalian kinerja pelayanan kesehatan oleh swasta</li> <li>Kemampuan pemerintah untuk membayar terbatas dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut.</li> <li>Produk layanan layak dipasarkan.</li> <li>Efisiensi layanan diperkirakan akan meningkat jika dikelola swasta</li> <li>Kualitas layanan diperkirakan akan lebih baik jika dikelola swasta</li> <li>Prosedur layanan diperkirakan akan lebih sederhana jika dikelola swasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Swastanasiasi beberapa jenis pelayanan</li> <li>kesehatan, misalnya RS / Puskesmas</li> </ul>	
4. Pelayanan laboratorium					
5. Pelatihan KB dan KIA					
6. Membangun pemurnahan bagi warga berpenghasilan rendah					
7. Pengumpulan dana dan partisipasi pembangunan kesehatan masyarakat (PPKn) untuk kemudian diberikan kepada keluarga yang kurang mampu					
8. Meningkatkan kesehatan mudi sekolah					
9. Meningkatkan kesehatan dan gizi anak sekolah melalui pemberian					
			• Secara ekonomi tidak profitable		
			• Bersifat pembinaan atau perijinan		

makanan lambahan 10. Penyaluran Kesehatan 11. Imunisasi/massal 12. Pemberantasan demam berdarah dan sejenisnya 13. Tindakan medis 14. Dan sebagainya.	YA			Adakah potensi swasta untuk membayai pelayanan tersebut?	TIDAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat masih sangat membutuhkan menyampaikan tugas pemerintah untuk melakukan pembinaan dan pengaturan (regulasi)</li> </ul>	Tetapi diselenggarakan seperti biasa, dengan melaksanakan efisiensi: Benchmarking dan sebagainya.

#### 4. Layanan Dinas Pekerjaan Umum

Dinas Pekerjaan Umum memiliki core bisnis dalam menyediakan fasilitas umum kepada masyarakat berupa jalan, jembatan, drainase dan irigasi. Disamping menjalankan hal tersebut Dinas PU menjalankan tugas dan fungsi-fungsi lain yang sebenarnya bukan merupakan core bisnis dari Dinas PU yaitu antara lain :

1. Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama & bangunan pelengkapnya
2. Pelaksanaan eksplorasi / pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase & bangunan pelengkapnya
3. Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi & bangunan pelengkapnya.
4. Perencanaan teknis dan pembangunan Jalan Kolektor.
5. Pemeliharaan Jalan Kolektor.
6. Pelaksanaan Pembangunan Konstruksi Bangunan Milik Pemerintah.
7. Penyediaan Fasilitas Penyehatan Lingkungan (MCK, Jamban Umum).
8. Pengaturan Perumahan.
9. Pengaturan Tata Ruang Wilayah.

Dalam merestrukturisasi Pelayanan Umum dengan mengacu langkah-langkah Prior Option yang telah dibahas sebelumnya. Dapat dianalisis restrukturisasi dalam Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum adalah sebagai berikut :

##### 1. Perlunya Pelayanan Pekerjaan Umum

Masyarakat sangat membutuhkan akan fasilitas jalan, jembatan, drainase dan irigasi untuk mendukung setiap aktivitasnya hal tersebut telah menjadi kebutuhan dasar bagi setiap warga untuk memperlancar mobilitasnya dan meningkatkan perekonomian.

2. Philosophi Fungsi Pemerintah baik di negara tradisional maupun negara modern, bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Pelayanan Pekerjaan Umum terutama core bisnisnya merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melakukannya namun dalam proses penyediannya bisa dilakukan dalam beberapa model yaitu :

- a. Dengan keterbatasan dana dan sarana yang dimiliki Pemerintah dapat melakukan **kemitraan** dengan pihak swasta untuk menginvestasikan dana yang dimilikinya untuk penyediaan sarana dan prasarana misalnya Pembangunan Jalan dan Jembatan dengan adanya konsesi-konsesi tertentu yang dapat dinikmati oleh investor. Melihat prospek yang dimiliki pelayanan pekerjaan umum dalam bidang jalan memiliki prospek yang sangat menguntungkan dan swasta tertarik untuk menanamkan modal dalam sektor tersebut
- b. Namun demikian tidak semua bidang Pekerjaan Umum yang memiliki nilai profitable. Bidang yang kurang memberikan nilai profitable, kurang

merangsang swasta untuk berinvestasi misalnya penyediaan drainase dan irigasi. Untuk itu pemerintah dapat menerapkan pola *Kontrak Karya*, pemerintah dapat mentenderkan pada fihak swasta yang memiliki kinerja baik yang dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pekerjaan. Atau bila memungkinkan menggunakan pola *Market testing*

3. Bila dalam bidang ke PU-an, swasta tidak memiliki kinerja yang tidak lebih baik dari yang dimiliki pemerintah dan pemerintah mempunyai potensi untuk menyelenggarakan. Pemerintah dapat tetap menyelenggarakannya dengan melaksanakan program efisiensi melalui menetapkan standar kinerja, mengadakan *bench marking*.

## ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN PEKERJAAN UMUM

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN
1. PELAYANAN PEKERJAAN UMUM	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat sangat membutuhkan fasilitas jalan, jembatan, drainase dan irigasi untuk mendukung setiap aktivitasnya.</li> <li>Jalan, jembatan, drainase dan irigasi merupakan prasarana dasar kehidupan manusia.</li> </ul>	Jasa pelayanan penyediaan jalan, jembatan, drainase dan irigasi masih dibutuhkan dan perlu diadakan.
Core Service : Penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat jalan, jembatan, drainase dan irigasi	1. Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama & bangunan pelengkapnya 2. Pelaksanaan eksplorasi / pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase & bangunan pelengkapnya 3. Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi & bangunan pelengkapnya	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelayanan penyediaan jalan, jembatan, drainase dan irigasi pada dasarnya hak bagi setiap warga untuk mendapatkannya tanpa harus mengeluarkan biaya</li> </ul>	Pemerintah mendanai pelayanan jasa tersebut
Non Core Service :	4. Perencanaan teknis dan pembangunan Jalan Kolektor	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>memiliki prospek yang sangat besar</li> <li>Swasta banyak berminat untuk berpartisipasi</li> <li>Potensi swasta sangat mendukung</li> </ul>	Kemitraan dapat dilakukan untuk pembangunan /

Penelitian "Prospek Restrukturisasi Pemerintah di Daerah ..."

<p>5. Pemeliharaan Jalan Kolektor 6. Pelaksanaan Pembangunan Konstruksi Bangunan Milik Pemerintah 7. Penyediaan Fasilitas Penyekatan Lingkungan (MCK, Jamban Umum) 8. Pengaturan Perumahan 9. Pengaturan Tata Ruang Wilayah</p>	<p>pelayanan tersebut</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Swadaya masyarakat dapat lebih diharapkan pada waktu mendatang</li> <li>• Pemerintah cukup berlindung sebagai penentu kebijakan, menetapkan standar mutu serta pengawas</li> </ul>	<p>penyediaan sarana jalan dan jembatan</p>
		<p>TIDAK</p>	<p>Di Kontakkan atau di Market Testingkan dalam penyediaan dan pemeliharaan sebagian sarana jalan, jembatan, drainase dan irigasi.</p>
<p>Apakah Pemerintah masih berminat menyelenggarakan pelayanan tersebut</p>	<p>TIDAK</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan lebih efektif dan efisien dilakukan oleh swasta</li> <li>• Potensi swasta sangat mendukung</li> </ul>	<p>Penyelenggaraan oleh Swasta tidak memberikan nilai tambah</p>
	<p>YA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan oleh Swasta tidak memberikan nilai tambah</li> <li>• Swasta tidak berminat menyelenggarakan</li> <li>• Pemerintah memiliki sarana dan prasarana lebih lengkap</li> </ul>	<p>Sebagian yang lain selenggarakan seperti biasa</p>

## 5. Layanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan/ Dinas Pendidikan Dasar

Layanan Dinas Pendidikan (Dinas Pendidikan Dasar) penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang pelayanan dalam peningkatan taraf kecerdasan masyarakat, termasuk kegiatan perencanaan, pelaksanaan & evaluasi dalam pemberian subsidi / bantuan, pengelolaan tenaga guru dan tenaga teknis, pengadaan perlengkapan dan sarana sekolah, pelayanan pendidikan lainnya.

Layanan-layanan tersebut, sampai dengan saat ini dipersepsikan oleh seluruh responden masih dibutuhkan. Sejumlah analisis/ kriteria yang dikedekpankan diantaranya adalah pendidikan merupakan kebutuhan dan sekaligus hak dasar masyarakat., kebutuhan dalam meningkatkan kualitas SDM masih relatif rendah dan perlu ditingkatkan serta sekaligus sebagai dasar bagi pencapaian kondisi masyarakat yang adil dan makmur, sesuai dengan yang dicita-citakan oleh tujuan kemerdekaan negara kita. Dengan preferensi kriteria tersebut maka jasa pelayanan pendidikan masih dibutuhkan oleh masyarakat dan masih perlu diadakan atau diselenggarakan.

Dengan mengacu kepada langkah Prior Option, selanjutnya dalam menentukan pilihan strategis kebijakan yang bisa diambil dalam restrukturisasi fungsi pelayanan pendidikan (dasar) adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang pelayanan dalam peningkatan taraf kecerdasan masyarakat menjadi tanggung jawab pemerintah, namun untuk sebagian layanannya memiliki prospek ekonomis yang cukup, sehingga peluang untuk melakukan **kemitraan dengan swasta atau kelompok masyarakat lainnya** pada sebagian layanan pendidikan sudah saatnya dilakukan serta dioptimalkan. Layanan ini terutama untuk yang sifatnya *non core service*. Sedangkan untuk layanan core service masih harus tanggung jawab dan dilaksanakan oleh pemerintah melalui Dinas Pendidikan.
- b. Dan mengingat potensi masyarakat dan swasta dalam mendanai pelayanan tersebut telah ada, terutama dilihat dari preferensi kriteria yang menunjukkan bahwa dilapangan selain pelayanan pendidikan membutuhkan dan yang cukup besar sementara, sementara disatu sisi masyarakat dan swasta memiliki teknologi, SDM, keuangan dan manajemen yang yang lebih lengkap ditambah maka sangat mendukung minat masyarakat dan swasta untuk berpartisipasi dalam pelayanan ini.
- c. Dengan demikian secara analisis, untuk sebagian pelayanan pendidikan memiliki prospek yang paling besar untuk diswastanisasikan melalui pola **kemitraan** antara pemerintah dan swasta, termasuk masyarakat.
- d. Sedangkan untuk layanan pendidikan yang masih dan menjadi tanggung jawab pemerintah prospek restukrisasi yang bisa dipilih adalah melalui program efisiensi, khususnya melalui penetapan standar sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanannya.

**ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN DINAS PENDIDIKAN & KEBUDAYAAN/PENDIDIKAN DASAR**

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWABAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN
1 PELAYANAN DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?  Core Service : Pelayanan dalam peningkatan taraf kecerdasan masyarakat	YA  ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menupakai kebutuhan dan sekaligus hak dasar masyarakat.</li> <li>• Kebutuhan dalam meningkatkan kualitas SDM masih relatif rendah dan perlu ditingkatkan.</li> <li>• Sebagai dasar bagi pencapaian kondisi masyarakat yang adil dan makmur</li> </ul>	Jasa pelayanan pendidikan dasar masih dibutuhkan dan perlu diadakan. (lanjut kolom 2)
	Non Core Service : Perencanaan, pelaksanaan & evaluasi :	YA  ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya pendidikan masih relatif mahal dan membutuhkan subsidi</li> <li>• Jangkauan masyarakat yang harus dilayani sangat luas dan berat</li> </ul>	Sebagian jenisi layanan pendidikan bisa di dimitratkan
	1. Subsidi / bantuan 2. Tenaga guru dan tenaga teknis, 3. Pengadaan perlengkapan dan sarana sekolah 4. Pelayanan lainnya	Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemampuan anggaran pemerintah terbatas.</li> <li>• Kemampuan keuangan swasta semakin baik</li> <li>• Masyarakat lebih menuntut kualitas pendidikan.</li> </ul>	Sebagian lagi bisa dilaksanakan melalui Kemitraan

## BAB VI

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Ada dua kecenderungan yang mengemuka berkenaan dengan penyelenggaran pelayanan umum dewasa ini. *Pertama*, perkembangan tuntutan masyarakat akan kuantitas, kualitas, dan kecepatan pelayanan umum di satu pihak, dan *kedua* keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah di lain pihak. Dua hal ini mengakibatkan munculnya kecenderungan pergeseran peran dan fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum. Apabila, pada tahap awal pembangunan pelayanan umum banyak didominasi oleh pemerintah dengan alasan kondisi infrastruktur perekonomian masih lemah, maka kini hal itu tidak lagi menjadi alasan. *Temuan penelitian* menunjukkan bahwa dalam beberapa hal, kinerja pemerintah dalam memproduksi barang dan jasa ketinggalan jika dibandingkan dengan swasta. Oleh karena itu, melalui peningkatan peran serta swasta, diharapkan dapat memenuhi kedua kecenderungan di atas.

Melalui peningkatan peran serta swasta, diharapkan iklim pelayanan akan semakin sehat. Persaingan yang semakin sehat, akan mendorong efisiensi dan kualitas pelayanan, karena bagaimana pun, swasta tidak menginginkan usahanya rugi. Dengan demikian, tuntutan kualitas, kuantitas, dan kecepatan pelayanan diharapkan dapat terpenuhi. Selain itu, melalui peningkatan peran serta swasta, alokasi anggaran pemerintah untuk pengadaan jenis pelayanan tersebut menjadi berkurang, bahkan mungkin menjadi nol jika dilakukan privatisasi total. Dengan demikian, kecenderungan menurunnya kemampuan pemerintah akan segera teratasi.

*Temuan penelitian* juga menunjukkan adanya kesepakatan di lingkungan aparat daerah dan pihak swasta serta masyarakat umum mengenai perlunya pengembangan lebih lanjut kualitas dan kuantitas pelayanan umum serta perlu adanya upaya-upaya yang serius untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan terbatasnya anggaran pemerintah dan meningkatnya tuntutan masyarakat akan kuantitas dan kualitas pelayanan umum.

Diakui juga bahwa secara umum pelayanan-pelayanan yang selama ini diberikan oleh pemerintah (Dinas) *masih diperlukan oleh masyarakat*, meskipun dalam beberapa hal masyarakat *belum merasa puas*, yang ditandai dengan adanya keluhan dan pengaduan kepada institusi yang bersangkutan. Padahal, diakui oleh semua pihak, aparat pemberi pelayanan telah *berusaha untuk mewujudkan pelayanannya sebaik mungkin*. Dari kondisi ini dapat difahami bahwa terdapat faktor-faktor struktural dan kultural yang melekat pada tubuh birokrasi yang menyebabkan ketidaksepadan antara tuntutan masyarakat dengan kemampuan dan kemauan aparat dalam memberikan pelayanan. Hambatan struktural lebih bersifat kemampuan dan kapabilitas aparat dalam hal ini SDM, sistem, dan kelembagaannya yang relatif masih kurang, sedangkan hambatan-hambatan

kultural menyangkut prilaku dan budaya birokrasi yang belum terbiasa dengan iklim persaingan (*competition*) dan orientasi pasar (*market oriented*).

Meskipun tidak sampai pada tahapan identifikasi dinas atau jenis layanan yang perlu dilakukan swastanisasi, kontrak kerja / karya, kemitraan, ataupun tetap diselenggarakan oleh pemerintah, namun pada tahapan awal penelitian ini berhasil memberikan rumusan serta ilustrasi-ilustrasi mengenai prospek restrukturisasi dengan berbagai kriterianya. Dalam kaitan ini, secara umum layanan yang diberikan oleh setiap dinas daerah mempunyai kompetensi untuk ketiga bentuk pengembangan restrukturisasi, dengan *magnitude* yang berbeda-beda.

Pelayanan yang bersifat pembinaan, perijinan dan pengaturan merupakan kompetensi pemerintah untuk melakukannya. Pelayanan yang bersifat penyediaan sarana fisik mempunyai peluang yang besar untuk dilakukan kemitraan baik dalam bentuk *contracting out*, atau pun *outsourcing* karena di satu pihak pemerintah mempunyai keterbatasan dana dan di lain pihak potensi swasta cukup besar dan tertarik untuk melakukan hal ini. Sementara itu pelayanan-pelayanan yang mempunyai prospek pasar cukup baik (*marketable*) serta mempunyai peluang yang besar untuk menghasilkan keuntungan (*profitable*), maka peluang swasta untuk masuk dalam sektor usaha ini sangat besar (*privatisasi*). Masih dalam kaitan peluang privatisasi, aspek efisiensi juga merupakan kriteria lain yang menentukan peluang ini.

Peluang keikutsertaan masyarakat (kemitraan) dalam suatu jenis pelayanan, tidak hanya tergantung pada kriteria ekonomi finansial yaitu *marketable* dan *profitable*, melainkan juga tergantung kepentingan jenis layanan tersebut bagi masyarakat (*public goods*). Dalam hal ini, secara swadaya masyarakat mempunyai peluang yang tinggi untuk ikut serta, misalnya dalam jenis layanan pendidikan dasar

## B. Rekomendasi

Atas dasar peluang restrukturisasi yang ada, maka direkomendasikan untuk dilakukan pengukuran terhadap jenis-jenis layanan dengan kriteria-kriteria yang berhasil dirumuskan. Ada 4 kriteria umum yang utama dan 1 kriteria spesifik yang dapat digunakan untuk menilai prospek restrukturisasi tersebut.

Kriteria khusus disesuaikan dengan jenis layanannya. Sementara itu, keempat kriteria umum meliputi: Pertama, *kriteria kelembagaan* yang meliputi dampak restrukturisasi terhadap perubahan kelembagaan instansi yang selama ini mengelola jenis layanan tersebut, dan dampak restrukturisasi terhadap kepegawaian instansi yang selama ini mengelola/menyediakan jenis layanan tersebut.

Kedua, *kriteria ekonomi dan finansial*, yang meliputi kemampuan pemerintah untuk membiayai suatu layanan dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut; kelayakan pasar dari suatu jenis layanan; apakah jenis layanan tersebut laku atau tidak jika dijual dengan tarif yang ditentukan; kontribusi *net income*

(pendapatan total dikurangi biaya operasional) dari jenis layanan tersebut terhadap PADS jika dikelola pemerintah (saat ini) *dibandingkan dengan* kontribusi pajak yang akan diterima terhadap PADS jika layanan tersebut diserahkan kepada swasta; tarif yang dikenakan jika dikelola oleh pemerintah *dibandingkan* prediksi tarif yang akan dikenakan jika dikelola oleh swasta; serta efisiensi dalam menyelenggarakan layanan yang tercermin dari rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional.

Ketiga, *kriteria produk layanan*, yang meliputi kondisi kualitas layanan saat ini; kesesuaian layanan dengan kebutuhan masyarakat saat ini; dan kualitas layanan saat ini *dibandingkan dengan* jika diselenggarakan oleh swasta.

Keempat, *kriteria prosedur dan mekanisme pelayanan*, yang meliputi kesederhanaan prosedur layanan saat ini; kemudahan persyaratan untuk mendapatkan layanan saat ini; dan kemudahan dan kesederhanaan prosedur pelayanan saat ini *dibandingkan dengan* prediksi jika layanan tersebut diselenggarakan oleh swasta

## DAFTAR PUSTAKA

- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience; Capacity Building and Implementation Division Study Paper*, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*, Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Civil Service College, *Prior Option Review (POR)*, Seminar Handouts, UK, 1998.
- Esman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : kumarian Press, 1991;
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fitsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.

- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Resources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: Reinventing Government, New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations, New York, The Free Press.

DOKUMEN :

Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 -2000.

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995 tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.

Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Wasbangpan Nomor 56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran I

**Model Analisis Kebijakan Restrukturisasi Kelembagaan  
Penyelenggaraan Pelayanan Umum : Konteks Penerapan di Indonesia**

Kebijakan dan Strategis	Tujuan	Trend dan Proyeksi	Kuajtingan	Kelentahan	Tidak Larut
Privatisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan peran serta sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan umum</li> <li>Peningkatan efisiensi, kuantitas dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum oleh Pemerintah</li> <li>Pengurangan beban kerja dan anggaran operasional pelayanan umum kepada masyarakat oleh pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Telah dilakukan terutama di sektor ekonomi, al. BUMN, misalnya: PT Telkom, PT. Indosat, PT.Astra Internasional, Bank-Bank Pemerintah, dll.</li> <li>Prospektif untuk dapat dikembangkan pada sektor-sektor pelayanan umum, misalnya: Peneriksa Kelayakan Teknis Angkutan Umum, Rumah Sakit Umum, PDAM,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efisiensi biaya-biaya modal, pemeliharaan dan depremisi aset pemerintah</li> <li>Peningkatan produktivitas pelayanan umum secara kuantitatif untuk meningkatkan skala usaha (economies of scale)</li> <li>Kualitas pelayanan umum meningkat dengan harga yang semakin terjangkau akibat adanya kompetisi pasar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komersialisasi pelayanan umum semata-mata untuk mengejar laba usaha</li> <li>Pemerintah tidak memiliki akses terhadap asset maupun fungsi yang sudah dialihkan kepada swasta</li> <li>Kehilangan kesempatan memperoleh perolehan (income) dan jenis layanan umum tertentu yang diswasandalisasi</li> <li>Terjadinya kelebihan pegawai karena fungsi dan pekerjaan yang dialihkan ke swasta (Redundancy)</li> <li>Beban pemerintah lebih terarah pada upaya pengendalian kualitas dan perlindungan konsumen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peranan pemerintah lebih diarahkan pada fungsi regulasi dan pembinaan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum.</li> <li>Regulasi diarahkan pada aspek-aspek kinjeng dan output, bukan pada aspek harga yang membiasai kemungkinan marjin laba.</li> <li>Pihak swasta diminta menyerap tenaga kerja dan sektor publik untuk mengurangi redundancy pegawai negeri.</li> <li>Pemerintah berperan melindungi kepentingan masyarakat dan mendorong kontrol sosial melalui lembaga konsumen.</li> </ul>

Kebijaksanaan Strategis	Tujuan	Trend dan Prospek	Kemungkinan	Kelemahan	Tindak Lanjut
<b>Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Swasta</b>	<p>Prakarsa (inisiatif) sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan umum</p> <p>• Kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayaran umum</p> <p>• Meningkatkan kemandirian masyarakat dalam pemenuhan hajat hidupnya</p> <p>• Mengurangi beban pemerintah dalam penyelenggaraan pelayaran umum kepada masyarakat ketika pemerintah tidak melakukannya baik, sebagian atau seluruhnya.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan peran serta aktif dan prakarsa masyarakat dalam pelaksanaan pelayaran umum</li> <li>Meningkatkan bentuk-bentuk kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta, termasuk di daerah.</li> <li>Secara umum berbagai bentuk prakarsa swadaya masyarakat dalam penyelenggaraan pelayaran umum telah berkembang sejak lama, misalnya: Angkutan Umum, RSI Klinik Swasta, Sekolah dan Univ. Swasta, GNOTA, Posyandu, Kelompoknagari, Mitra Cai/Subak dkk</li> <li>Potensi/polensi sumber daya masyarakat secara optimal dapat dimanfaatkan secara produktif, sehingga meningkatkan produktivitas nasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Program kemitraan telah merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat</li> <li>Telah datur secara sektoral bentuk-bentuk kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta, termasuk di daerah.</li> <li>Efisiensi anggaran dan sumber-sumber milik pemerintah dan masyarakat</li> <li>Kemungkinan adanya patronasi yang dominan dan unsur aparat pemerintah sebagai mitra kerja</li> <li>Kemungkinan adanya kolusi antara oknum aparatur dengan mitra kerja</li> <li>Tidak adanya standar kualitas dan kringa pelayaran umum</li> <li>Tetapkan sistem insentif yang bersifat kompetitif bagi mitra kerja</li> <li>Tebatasnya kapasitas dan pembinaan kualitas pelayaran umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya jangkauan pelayaran umum secara kuantitatif maupun geografis</li> <li>Meningkatnya kemandirian masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan ekonomi</li> <li>Tidak adanya keseragaman kualitas pelayaran umum, karena tingkat kemampuan yang tidak seera pada dalam masyarakat</li> <li>Ditekaparnya standar nasional kriteria dan kualitas produksi/jasa pelayaran umum</li> <li>Diselenggarakannya program pembinaan dan penilaian kemandirian kerja dan kualitas bagi lembaga/kemariaan/kalayswasta yang menyelenggarakan fungsi pelayaran umum</li> <li>Jalin kemitraan dengan swasta untuk pembinaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diterapkan aliran yang membela secara kompetitif prakarsa masyarakat dalam penyelenggaraan pelayaran umum</li> <li>Ditekaparnya standar nasional kriteria dan kualitas produksi/jasa pelayaran umum</li> <li>Diselenggarakannya program pembinaan dan penilaian kemandirian kerja dan kualitas bagi lembaga/kemariaan/kalayswasta yang menyelenggarakan fungsi pelayaran umum</li> <li>Jalin kemitraan dengan swasta untuk pembinaan</li> </ul>
<b>Komitmen dan Pengembangan Sosial</b>	<p>• Meningkatkan peran serta aktif dan prakarsa masyarakat dalam pelaksanaan pelayaran umum</p> <p>• Meningkatkan kemandirian masyarakat dalam pemenuhan hajat hidupnya</p> <p>• Secara umum berbagai bentuk prakarsa swadaya masyarakat dalam penyelenggaraan pelayaran umum telah berkembang sejak lama, misalnya: Angkutan Umum, RSI Klinik Swasta, Sekolah dan Univ. Swasta, GNOTA, Posyandu, Kelompoknagari, Mitra Cai/Subak dkk</p> <p>• Potensi/polensi sumber daya masyarakat secara optimal dapat dimanfaatkan secara produktif, sehingga meningkatkan produktivitas nasional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program kemitraan telah merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat</li> <li>• Telah datur secara sektoral bentuk-bentuk kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta, termasuk di daerah.</li> <li>• Efisiensi anggaran dan sumber-sumber milik pemerintah dan masyarakat</li> <li>• Kemungkinan adanya patronasi yang dominan dan unsur aparat pemerintah sebagai mitra kerja</li> <li>• Sekaligus terciplanya kompetisi antara pemerintah dengan swasta untuk meningkatkan kualitas.</li> <li>• Komungkinan adanya kolusi antara oknum aparatur dengan mitra kerja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terjadinya proliferasi institusi pelayaran umum dalam masyarakat</li> <li>• Tidak adanya keseragaman kualitas pelayaran umum, karena tingkat kemampuan yang tidak seera pada dalam masyarakat</li> <li>• Ditekaparnya standar nasional kriteria dan kualitas produksi/jasa pelayaran umum</li> <li>• Diselenggarakannya program pembinaan dan penilaian kemandirian kerja dan kualitas bagi lembaga/kemariaan/kalayswasta yang menyelenggarakan fungsi pelayaran umum</li> <li>• Tetapkan sistem insentif yang bersifat kompetitif bagi mitra kerja</li> <li>• Jalin kemitraan dengan swasta untuk pembinaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diterapkan aliran yang membela secara kompetitif prakarsa masyarakat dalam penyelenggaraan pelayaran umum</li> <li>• Ditekaparnya standar nasional kriteria dan kualitas produksi/jasa pelayaran umum</li> <li>• Diselenggarakannya program pembinaan dan penilaian kemandirian kerja dan kualitas bagi lembaga/kemariaan/kalayswasta yang menyelenggarakan fungsi pelayaran umum</li> <li>• Jalin kemitraan dengan swasta untuk pembinaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diterapkan aliran yang membela secara kompetitif prakarsa masyarakat dalam penyelenggaraan pelayaran umum</li> <li>• Ditekaparnya standar nasional kriteria dan kualitas produksi/jasa pelayaran umum</li> <li>• Diselenggarakannya program pembinaan dan penilaian kemandirian kerja dan kualitas bagi lembaga/kemariaan/kalayswasta yang menyelenggarakan fungsi pelayaran umum</li> <li>• Jalin kemitraan dengan swasta untuk pembinaan</li> </ul>

Kebijakan Strategis	Tujuan	Trend dan Prospek	Keuntungan	Kekurangan	Tindak Lanjut
Kontrak Kerja (Contracting Out)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengurangan beban kerja operasional dan penunjang dan sektor pemerintah</li> <li>Pelaksanaan tugas operasional penyelenggaraan pelayanan umum dan tugas-tugas penunjang lainnya di lingkungan pemerintah oleh sektor swasta berdasarkan kontrak kerja kompetitif dengan pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pola kontrak kerja (Contracting Out) pekerjaan pemerintah kepada sektor swasta dan masyarakat telah diterapkan di Indonesia, khususnya sejak Raperita III dalam rangka pembentukan kelompok pengusaha selongang ekonomi menengah dan kecil, tanama pengusaha pribumi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterbalaasan operasional sektor pemerintah dapat ditutup oleh sektor swasta</li> <li>Melalui tender kompetitif dapat dilakukan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan kualitas hasil pekerjaan sesuai harapan</li> <li>Beban kerja sektor publik lebih diarantakan pada pengaturan dan pengendalian kinerja sektor swasta</li> <li>Secara prospektif pola pelaksanaan pekerjaan sektor publik dengan cara kontrak kerja kepada sektor swasta akan terus dikembangkan, bukan hanya pada jenis-jenis pekerjaan konstruksi saja, tetapi mencakup jenis-jenis pekerjaan jasa dan administratif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tujuan pemerataan kesempatan berusaha seiring diperlakukannya "ansur" kontrak/tender di antara para kontraktor swasta sehingga tidak lagi bersifat kompetitif</li> <li>Inefisiensi bisa terjadi pada proses persiapan administratif tender kompetitif</li> <li>Munculnya gejala kolusi antara pemilik proyek/pekerjaan dengan calon peserta dan pemenang tender kontrak kerja.</li> <li>Meningkatkan perlakuan lapangan pekerjaan dan pengurangan pengangguran.</li> <li>Pengurangan kebutuhan tenaga dan pengurangan beban kerja di sektor pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perketat pengawasan dan kanakan sanksi terhadap kelompok kontraktor yang curang.</li> <li>Tetapkan standarisasi kualitas dan produktivitas pekerjaan dan tingkat kualitas keram-puan dan profesionalisme SDM pengawas dalam pelaksanaan pengendalian mutu pekerjaan.</li> <li>Tingkatkan kemampuan aparat negara dalam bidang perencanaan dan pengendalian proyek</li> <li>Tekan biaya persiapan administrasi pelaksanaan pekerjaan</li> <li>Kelerbaasan kemampuan teknis pada siswi pemanenan digunakan oleh kontraktor untuk mengurangi kualitas pekerjaan dengan cara menaikkan biaya bahan untuk memperoleh laba yang lebih besar</li> </ul>
Pelaksanaan tugas operasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan pemerataan berusaha dan penciptaan lapangan kerja baru di sektor swasta, khususnya skala manenan ke bawah.</li> <li>Peningkatan pertumbuhan ekonomi masyarakat melalui tender kompetitif pekerjaan di sektor publik</li> <li>Pelaksanaan tugas pembangunan oleh swasta berdasarkan perintah kerja dan kontrak kerja kompetitif dari sektor pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan pemerataan berusaha seiring diperlakukannya "ansur" kontrak/tender di antara para kontraktor swasta sehingga tidak lagi bersifat kompetitif</li> <li>Inefisiensi bisa terjadi pada proses persiapan administratif tender kompetitif</li> <li>Munculnya gejala kolusi antara pemilik proyek/pekerjaan dengan calon peserta dan pemenang tender kontrak kerja.</li> <li>Meningkatkan perlakuan lapangan pekerjaan dan pengurangan pengangguran.</li> <li>Pengurangan kebutuhan tenaga dan pengurangan beban kerja di sektor pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tujuan pemerataan kesempatan berusaha seiring diperlakukunya "ansur" kontrak/tender di antara para kontraktor swasta sehingga tidak lagi bersifat kompetitif</li> <li>Inefisiensi bisa terjadi pada proses persiapan administratif tender kompetitif</li> <li>Munculnya gejala kolusi antara pemilik proyek/pekerjaan dengan calon peserta dan pemenang tender kontrak kerja.</li> <li>Meningkatkan perlakuan lapangan pekerjaan dan pengurangan pengangguran.</li> <li>Pengurangan kebutuhan tenaga dan pengurangan beban kerja di sektor pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tingkatkan pengawasan dan terapkan sanksi secara konsisten dan konsistennya atas tindakan kolusi dan korupsi dalam contracting out</li> </ul>	

Kebijaksanaan Strategis	Tujuan	Trend dan Prospek	Kauntungan	Kelamahan	Tindak Lanjut	
Uji Pasar (Market Testing/ house bidding)	In-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelaksanaan pelayanan umum melalui proses tender kompetitif antara pihak swasta dengan kelompok atau tim kerja internal (In-house bidder)</li> <li>In-house bidder adalah tim kerja internal organisasi yang melaksanakan tugas pelayanan umum dan kegiatan sektor publik lainnya, melalui mekanisme persaingan pasar dengan sektor swasta</li> <li>Mengurangi jumlah pegawai negeri melalui pembentukan In-house bidder yang nantinya menjadi mitra kerja pemerintah dengan memerangkap kontrak kerja dan beroperasi sebagai kontraktor swasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan kualitas pelayanan umum oleh aparat pemerintah dalam persaingan dengan pihak swasta.</li> <li>Meningkatkan kemampuan wirausaha negara dengan menerapkan pola manajemen usaha swasta dalam melaksanakan tugas pelayanan umum dan kegiatan sektor publik lainnya, melalui mekanisme persaingan pasar dengan sektor swasta</li> <li>Terdapat prospek yang baik untuk diterapkan di Indonesia di berbagai bidang, sektor dan jenis kegiatan pelayanan umum, maupun kegiatan administratif di lingkungan pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh pemerintah melalui Market Testing atau In-house bidding ini di Indonesia belum pemahat terapkan</li> <li>Pola ini diterapkan di Inggris dan beberapa negara maju lainnya sejak lebih dari 10 tahun lalu, dengan tingkat keberhasilan yang beragam, dan dalam bidang-bidang pekerjaan yang semakin bervariasi</li> <li>Demotivasi ketiga muncul dikalangan Pegawai pemerintah yang merasa tidak puas dengan sektor swasta.</li> <li>Berkurangnya jumlah pegawai negeri karena In-house team pada akhirnya akan beroperasi sebagai swasta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menyadarnya profesionalisme unsur-unsur aparatur yang menjadi anggota tim In-house bidder karena persaingan akan segera berakhir.</li> <li>Munculnya persaingan sumbu kerama injin mempunyai kontрак kerja melalui sistem "arsan" dan bentuk-bentuk kolusi lainnya</li> <li>Demotivasi ketiga muncul dikalangan Pegawai pemerintah yang merasa terancam status kepogawaiannya sebelum diterapkannya pola Market Testing atas pekerjaan mereka</li> <li>Kurangnya kemampuan profesional pegawai pemerintah untuk bekerja dalam suasana kompetitif dengan pola bisnis swasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pegawai pemerintah enggan menjadi anggota tim in-house bidder, karena sakali membangun kontрак kerja maka status sebagai pegawai pemerintah akan hilang meskipun telah berubah status menjadi anggota tim In-house bidder</li> <li>Persiapkan kemampuan tim intern dalam pelaksanaan manajemen bisnis yang kompetitif</li> <li>Terapkan pola pengabdian kerja dan kualitas pekerjaan melalui penerapan standarisasi mutu hasil pekerjaan secara konsisten dan sistematis dengan insentif kelangsungan kontрак kerja dan disinsentif pencabutan kontрак kerja jika terdapat tawaran yang lebih kompetitif dari pesaing.</li> <li>Perlu pedoman dan pelunjuk pelaksanaan yang komprehensif</li> </ul>

Kabijaksanaan Strategis	Tujuan	Trend dan Prospek	Keuntungan	Kelentahan	Tindak Lanjut
Program Efisiensi (Internal Efficiency Plan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan efisiensi anggaran biaya operasional pelayanan umum oleh unit-unit pelaksana teknis maupun administratif di pemerintahan pusat maupun deerah</li> <li>Melaksanakan kebijaksanaan program penyempurnaan, perubahan dan aspek-aspek kelengkapan, kelayakansan, SDM, pengelolaan keuangan dan material serta penerapan teknologi dan metode kerja baru yang lebih baik dan sesuai dengan tujuan organisasi dalam pelaksanaan pelayanan umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Program perbaikan efisiensi internal organisasi cenderung berkembang di banyak negara dan lebih populer karena lebih mudah diterapkan</li> <li>Keenderungan melingkatnya kesadaran masyarakat atas hak-hak mereka telah cenderung mendorong meningkatkan akuntabilitas aparatur untuk meningkatkan kinerja dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum.</li> <li>Meningkatkan efektivitas, produktivitas dan sekaligus kualitas pelayanan umum oleh aparatur pemerintah yang madode kerja baru yang lebih baik dan sesuai dengan tujuan organisasi dalam pelaksanaan pelayanan umum</li> <li>Penyempurnaan sistem manajemen operasional pelayanan umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak mengandung resiko kehilangan status kepegawaian negeri</li> <li>Biaya lebih murah</li> <li>Dilaksanakan secara bertahap</li> <li>Pemantauan tidak kehilangan kan-dai dan penguasaan atas asset yang bervalitas dengan proses pelayanan umum</li> <li>Dapat dilakukan sendiri oleh masing-masing unit kerja pelayanan umum/ organisasi</li> <li>Pembangunan teknologi dan metodologi kerja, serta pola manajemen yang berorientasi kepada hasil dan desentralisasi yang lebih efektif dan efisien memberikan prospek yang positif pelaksanaan pandaya-gunaan aparatur pelayanan umum</li> <li>Meningkatkan kualitas dan kemampuan profesional aparatur pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komitmen dan konsistensi terhadap efisiensi cenderung lemah dalam diri aparatur pemerintahan</li> <li>Adanya kecenderungan paternalistik yang menghambat dinamika perubahan ke arah efisiensi dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum</li> <li>Proses perubahan yang inkremental cenderung lambat dan bersifat parsial sehingga dengan berjalannya waktu tidak tampak terjadi perubahan yang berarti</li> <li>Masih terdapatnya kecenderungan egoisitik karena tidak acanya unsur pesaing yang mengancam keberadaan suatu unit pelayangan pelayanan umum kepada masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laksanakan program secara terpadu, dikordinasikan oleh pejabat atau tokoh yang berpengaruh dalam pemerintahan</li> <li>Laksanakan program pembinaan pentingnya akuntabilitas publik dalam pelayanan kepada masyarakat dan terapkan pola penilaian kinerja yang bersifat baku dan berorientasi kepada hasil dan berorientasi kepada tuntutan aspirasi masyarakat</li> <li>Jadwalkan program perbaikan efisiensi internal organisasi secara menyeluruh dan tidak bersifat persial atau kasus per kasus.</li> <li>Berikan penghargaan atas keberhasilan kinerja pelayanan umum yang istimewa</li> </ul>

Karakteristik Status	Tujuan	Trend dan Prospek	Keliruginan	Kelentahan	Tindak Lanjut
<ul style="list-style-type: none"> <li>Penghapusan pelayanan umum oleh Pemerintah</li> <li>Menghilangkan atau menghapuskan sesuatu jenis pelayanan umum tertentu oleh pemerintah, termasuk kelembagaannya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengurangi beban kerja pemerintah dalam jenis pelayanan umum tertentu yang dinilai tidak layak lagi untuk dilaksanakan sendiri oleh pemerintah atau tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat</li> <li>Efisiensi anggaran biaya operasional pemerintah</li> <li>Memberi kesempatan kepada pihak masyarakat atau swasta untuk menyelenggarakan sendir jenis pelayanan umum tertentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penghapusan jenis pelayanan umum cenderung kurang populer, meskipun dalam penjalaran sejarah pemerintahan di Indonesia baik di tingkat pusat maupun di daerah telah pernah dilakukan. Misalnya penghapusan penyediaan es batok oleh pemerintah carana (BUMD), penghapusan jenis-jenis retibus terlettu yang berarti penghapusan pelayanan umum tertentu oleh pemerintah</li> <li>Prospeknya memungkinkan dengan samakin berkembangnya kemampuan masyarakat dan swasta di dalam negeri untuk menyelenggarakan jenis-jenis pelayanan umum tertentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak ada lagi beban pemerintah dalam penyedian kelangan, material dan sebagainya untuk menyelenggara kan jenis pelayanan umum tertentu</li> <li>Penghapusan sesuatu jenis pelayanan tertentu lebih sering dikuti dengan dibentuknya jenis pelayanan terlettu yang diperkenalkannya pada sebuah penganti yang dihapuskan</li> <li>Terdapat kecenderungan bahwa Birokrasi ataupun organisasi pemerintah bersifat immortal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maskipun penghapusan jenis pelayanan umum tertentu dilakukan, namun bedan pemerintah pada umurnya tetapi, karena SDM dan asset lainnya tidak juga dibutuhkan atau dialih.</li> <li>Penghapusan sesuatu jenis pelayanan tertentu lebih sering dikuti dengan dibentuknya jenis pelayanan terlettu yang diperkenalkannya pada sebuah penganti yang dihapuskan</li> <li>Perlu dikembangkan sistem kontak kerja dalam pengangkutan pegawai pemerintah untuk jangka waktu tertentu dan jenis pelayanan umum tertentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perlu ada komitmen dan kemauan politik yang kuat untuk menghapuskannya atau mengurangi peranan pemerintah dalam operasi pelayanan umum dengan semakin kualitas dan mempunyai sektor swasta dan masyarakat untuk melakukan inisiatif dan swadaya</li> <li>Perlu dikembangkan sistem kontak kerja dalam pengangkutan pegawai pemerintah untuk jangka waktu tertentu dan jenis pelayanan umum tertentu</li> </ul>

Lampiran II

**Contoh Lembar Kerja Analisis Prospek Kebijakan Restrukturisasi  
Fungsi Kelembagaan Penyelenggaraan Pelayanan Umum**

**Contoh Lembar Kerja**  
**Analisis Prospek Kebijakan Restrukturisasi Fungsi Kelembagaan Penyelenggaraan Pelayanan Umum**  
**Dalam Rangka Pengembangan Kemitra-Usahaan Dengan Sektor Swasta**

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN	TINDAK LANJUT
1	2	3	4	5	6
<b>PELAYANAN RUMAH SAKIT TIPE B dan C</b>  <i>Core Service :</i> 1. Pengawasan laik sehat untuk restoran / rumah makan 2. Pencegahan dan Pemberantasan penyakit menular / tidak menular  <i>Non Core Service :</i> 1. Penyuluhan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, sekolah, lingkungan, dan sebagainya 2. Pemeriksaan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, kulit, internal, sekolah, lingkungan, dan sebagainya 3. Pengobatan / perawatan inap dan jalan 4. Pelayanan laboratorium 5. Pelayanan KB dan KIA	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?   Apakah pemerintah yang harus mendanai pelayanan (jasa) tersebut ?	YA  TIDAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus disediakan</li> <li>Masyarakat di daerah pedesaan / terisolir masih belum banyak terjangkau</li> <li>Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan</li> <li>Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi</li> <li>Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi</li> <li>Keracunan makanan masih sering terjadi</li> <li>Biaya pemeriksaan laboratorium dan obat-obatan masih cukup tinggi</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kemampuan swasta sudah cukup baik</li> <li>Kesejahteraan masyarakat / daya beli makin meningkat</li> <li>Anggaran / kemampuan subsidi pemerintah makin terbatas</li> <li>Pemerintah memfokuskan kepada pengendalian kinerja pelayanan kesehatan oleh swasta</li> </ul>	Jasa pelayanan umum RS masih perlu diadakan  (lanjut kolom 2)  Swastanisasi RS Tipe B dan C	<ul style="list-style-type: none"> <li>Susun per-UU-an tentang swastanisasi RS Tipe B / C</li> <li>Atur aspek terkait dalam swastanisasi : personil, budget, asset, dsb.</li> <li>Buat instrumen pengendalian kinerjanya</li> </ul>

**Contoh Lembar Kerja**  
**Analisis Prospek Kebijakan Restrukturisasi Fungsi Kelembagaan Penyelenggaraan Pelayanan Umum**  
**Dalam Rangka Pengembangan Kemitra-Usahaan Dengan Sektor Swasta**

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN	TINDAK LANJUT
1	2	3	4	5	6
<b>PELAYANAN PERSAMPAHAN DINAS KEBERSIHAN</b>  <i>Core Service :</i> Menciptakan lingkungan yang bersih, sehat, indah dan nyaman  <i>Non Core Service :</i> 1. Pemeliharaan kebersihan Kota (penyapuan jalan dan trotoar di perkotaan) 2. Pengumpulan sampah di TPS 3. Pengangkutan dan pembuangan sampah ke TPA 4. Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA 5. Penyediaan tong sampah umum 6. Pengelolaan sampah B3 7. Pendauran ulang sampah	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan ?	YA  TIDAK 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kedulian pemerintah terhadap lingkungan perumahan, perkantoran dan perdagangan yang bersih, sehat indah dan nyaman.</li> <li>Volume produksi sampah (rumah tangga, kantor, industri) makin meningkat</li> <li>Kemungkinan muncul dan tersebarnya virus penyakit yang bersumber dari sampah</li> </ul>	Jasa pelayanan persampahan masih dibutuhkan dan perlu diadakan (lanjut kolom 2)	

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN	TINDAK LANJUT
1	2	3	4	5	6
	<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Adakah potensi swasta mendanai pelayanan tersebut ?</p>	YA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volume / produk sampah (masyarakat/ kantor/industri) semakin meningkat</li> <li>Prospek pelayanan persampahan sangat besar</li> <li>Swasta memiliki armada transportasi (persampahan) yang lebih lengkap</li> <li>Tidak terlalu membutuhkan dana investasi dalam jumlah besar</li> <li>Tabungan sektor swasta makin meningkat</li> </ul>	<p>Laksanakan Kemitraan dengan Swasta dalam rangka pelayanan persampahan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Susun per-UU-an tentang Kemitraan pelayanan persampahan</li> <li>Atur aspek tertait dalam kemitraan : personil, budget, asset, dsb.</li> <li>Atur secara limitatif, aspek mana yang harus dikerjakan swasta dan mana yang masih harus dikerjakan sendiri oleh pemerintah</li> <li>Buat instrumen pengendalian kinerjanya.</li> </ul>

Lampiran III

**Contoh Indikator / Kriteria Pertimbangan Untuk Melakukan  
Keputusan Dalam Rangka Evaluasi Sistem  
Dan Kelembagaan Pelayanan**

**Tabel Indikator / Kriteria Pertimbangan Untuk Melakukan Keputusan  
Dalam Rangka Evaluasi Sistem Dan Kelembagaan Pelayanan**

Kriteria	Pemerintah (Dinas / Kanwil / Kandep)	Swasta	BUMN / BUMD	LSM	Swadana
<b>Pembiayaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersumber dari Pajak atau sumber penerimaan pemerintah lainnya.</li> <li>Pemasukannya dikembalikan kepada atau untuk kepentingan masyarakat</li> <li>Penentuan tarif memerlukan persetujuan DPR (normatif).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersumber dari modal sendiri (atau dibebankan kepada pelanggan yang bersangkutan).</li> <li>Pemasukannya untuk mengembangkan usaha dan atau modal awal.</li> <li>Tarif diatur sendiri berdasarkan kaidah umum dari pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersumber dari modal sendiri dan atau subsidi pemerintah.</li> <li>Pemasukannya dimanfaatkan sebagai salah satu sumber PAD.</li> <li>Penentuan tarif memerlukan persetujuan DPR (normatif).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersumber dari modal sendiri dan atau subsidi pemerintah atau pihak ketiga lainnya.</li> <li>Pemasukannya untuk mengembangkan usaha dan atau modal awal, atau untuk kepentingan masyarakat.</li> <li>Tarif diatur sendiri berdasarkan kaidah umum dari pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersumber dari modal sendiri dan atau subsidi pemerintah.</li> <li>Pemasukannya dimanfaatkan sebagai salah satu sumber PAD.</li> <li>Tarif diatur sendiri berdasarkan kaidah umum dari pemerintah atau berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku</li> </ul>
<b>Kelembagaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengandung tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.</li> <li>Kewenangannya menyangkut kepentingan seluruh masyarakat (hajat hidup orang banyak).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengandung tujuan untuk mencari keuntungan (profit), disamping kesejahteraan masyarakat.</li> <li>Kewenangannya menyangkut kepentingan segmen masyarakat tertentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengandung tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, disamping untuk mencari keuntungan (profit).</li> <li>Kewenangannya menyangkut kepentingan seluruh masyarakat (hajat hidup orang banyak)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengandung tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, disamping untuk mencari keuntungan (profit).</li> <li>Kewenangannya menyangkut kepentingan segmen masyarakat tertentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengandung tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, disamping untuk mencari keuntungan (profit).</li> <li>Kewenangannya menyangkut kepentingan segmen masyarakat tertentu.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaran pelayanan umum diamanatkan dan diatur dalam peraturan perundangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaran pelayanan umum diatur maupun tidak diatur dalam peraturan perundangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaran pelayanan umum diatur maupun tidak diatur dalam peraturan perundangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaran pelayanan umum diatur maupun tidak diatur dalam peraturan perundangan.</li> </ul>
Ekonomin (Ef,Ef,Pro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang mempertimbangkan <i>break even point</i> (perbandingan pendapatan dengan permintaan dan penawaran)</li> <li>• Bersifat komersial / sosial</li> <li>• Menghasilkan produk yang maksimum dengan sumber daya yang tersedia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mempertimbangkan <i>break even point</i> (perbandingan pendapatan dengan permintaan dan penawaran)</li> <li>• Bersifat komersial, selain aspek sosial</li> <li>• Menghasilkan produk yang maksimum dengan sumber daya yang tersedia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang mempertimbangkan <i>break even point</i> (perbandingan pendapatan dengan permintaan dan penawaran)</li> <li>• Usaha bersifat non-komersial / sosial</li> <li>• Menghasilkan produk yang maksimum dengan sumber daya yang tersedia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mempertimbangkan <i>break even point</i> (perbandingan pendapatan dengan permintaan dan penawaran)</li> <li>• Berujian komersial, selain aspek sosial</li> <li>• Menghasilkan produk yang maksimum dengan sumber daya yang tersedia</li> </ul>
Prosedur / Mekanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses atau prosedur memerlukan waktu dan syarat yang relatif panjang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses atau prosedur dapat didesain sesederhana mungkin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses atau prosedur dapat didesain sesederhana mungkin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses atau prosedur dapat didesain sesederhana mungkin</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyangkut kebutuhan dasar manusia.</li> <li>• Berujian mengatasi kemungkinan disparitas sosial, sektoral maupun regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyangkut sebagian kebutuhan dasar manusia atau tidak.</li> <li>• Tidak berujian mengatasi disparitas sosial, sektoral maupun regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyangkut sebagian kebutuhan dasar manusia atau tidak.</li> <li>• Berujian membantu mengatasi kemungkinan disparitas sosial / sektoral / regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyangkut sebagian kebutuhan dasar manusia atau tidak.</li> <li>• Berujian membantu mengatasi kemungkinan disparitas sosial / sektoral / regional.</li> <li>• Tidak berhubungan</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mewangkut sistem hankam dalam masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dengan sistem hankammas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dengan sistem hankammas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak berhubungan dengan sistem hankammas.</li> </ul>
Produk (Kua&Kuan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan produksi ditentukan pemerintah sedang masyarakat menyesuaikan.</li> <li>• Lebih berorientasi pada barang-barang publik.</li> <li>• Kurang dituntut adanya standarisasi mutu produk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produksi (supply) mengikuti permintaan dan selera pelanggan.</li> <li>• Lebih berorientasi pada barang-barang privat.</li> <li>• Ada tuntutan masyarakat tentang standarisasi mutu produk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produksi (supply) mengikuti permintaan dan selera pelanggan.</li> <li>• Berorientasi pada barang publik maupun barang privat.</li> <li>• Ada tuntutan masyarakat tentang standarisasi mutu produk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produksi (supply) mengikuti permintaan dan selera pelanggan.</li> <li>• Lebih berorientasi pada produk jasa (non kebutaan)</li> <li>• Ada tuntutan masyarakat tentang standarisasi mutu produk.</li> </ul>

## Lampiran IV

### **Instrumen Penggalian data**

## DAFTAR PERTANYAAN / KUESIONER

Daftar pertanyaan ini terdiri dari dua macam / jenis pertanyaan yaitu : **pertanyaan terbuka** dan **pertanyaan tertutup**. Mohon dibantu menjawab dengan cara :

1. Membulatkan pilihan jawaban, untuk pertanyaan tertutup.
2. Mengisi dengan uraian, untuk pertanyaan terbuka.

1. Menurut Anda, apakah jenis pelayanan Dinas ( ..... )\* ini masih dibutuhkan oleh masyarakat / pelanggan ?

- a. Ya
- b. Tidak

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

2. Menurut Anda, apakah jenis pelayanan yang diberikan oleh instansi / Dinas ini cukup memuaskan bagi masyarakat ?

- a. Ya, Memuaskan
- b. Kurang Memuaskan
- c. Tidak Memuaskan

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

3. Menurut Anda, apakah sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat ?

- a. Ya
- b. Tidak

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....

**Aspek Kelembagaan**

4. Menurut Anda, apakah pelayanan tersebut perlu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah (Dinas) ?

- a. Ya
- b. Tidak

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. Jika Anda menjawab "tidak" pada pertanyaan nomor 4, siapakah atau dengan pola apakah pelayanan tersebut hendaknya dilaksanakan ?

- a. Swasta murni (Swastanisasi)
- b. Kemitraan antara Swasta dengan Pemerintah
- c. Pola kontrak kerja

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. Menurut Anda, apakah pelayanan tersebut akan lebih baik / lebih berkualitas / lebih efektif jika diselenggarakan oleh swasta ?

- a. Ya.
- b. Sama saja.
- c. Lebih jelek.

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Menurut Anda, bagaimanakah potensi dan atau peluang pihak swasta untuk menyelenggarakan jenis pelayanan tersebut ?

- a. Sangat besar
- b. Biasa-biasa
- c. Kurang mampu.

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....

8. Setujukah Anda bila sebagian jenis pelayanan yang dilaksanakan oleh Pemerintah (Dinas) diserahkan untuk dilaksanakan swasta?

- a. Setuju
- b. Tidak setuju

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

9. Jika Anda menjawab setuju untuk pertanyaan nomor 8, jenis-jenis pelayanan apa yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh swasta ?

- 1. ....
- 2. ....
- 3. ....
- 4. ....

10. Apakah Anda sepakat bila ada pendapat yang mengatakan bahwa untuk jenis pelayanan umum tertentu sebaiknya dilakukan secara bermitra dengan pihak pemerintah.

- a. Setuju
- b. Tidak setuju

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

11. Bila jawaban Anda setuju, jenis pelayanan apakah yang sebaiknya dilakukan secara bermitra?

12. Menurut Anda, apakah dalam melaksanakan pelayanan tertentu, pemerintah (Dinas) membutuhkan organisasi yang independen (UPT) ?

- a. Ya, Memerlukan.
- b. Tidak memerlukan, dapat dilaksanakan langsung oleh Dinas yang bersangkutan.

Jelaskan alasan Anda :

13. Menurut Anda, apakah pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah (Dinas) dapat dimanfaatkan secara merata dan berkeadilan oleh seluruh lapisan masyarakat ?
- Ya
  - Tidak

#### **Aspek Ekonomis**

14. Menurut Anda, apakah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Dinas) selama ini bersifat sosial atau komersial ?
- Bersifat Sosial
  - Bersifat Komersial
  - Mengandung kedua sifat tersebut.
15. Menurut Anda, apakah sumber daya (misalnya : SDM, sarana / prasarana, anggaran) yang dimiliki oleh pemerintah (Dinas) dalam memberikan pelayanan sangat terbatas ?
- Ya, Sangat Terbatas
  - Cukup memadai
- Jelaskan alasan Anda :
- .....  
.....  
.....  
.....  
.....

#### **Aspek Pembiayaan**

16. Apakah menurut Anda jenis pelayanan yang Anda laksanakan ini perlu dikenakan biaya / tarif ?
- Ya, Perlu
  - Tidak perlu
- Jelaskan alasan Anda :
- .....  
.....  
.....  
.....
17. Kalau Anda mengatakan perlu tunjukkan atas dasar apakah tarif pengenaan biaya dibuat / ditetapkan ? Kalau mengatakan tidak perlu siapakah yang seharusnya menanggung biaya pelaksanaannya ?
- .....  
.....  
.....  
.....

18. Sepengetahuan Anda, apakah besarnya tarif jenis pelayanan tertentu saat ini ditentukan sendiri oleh Dinas atau dibahas bersama DPRD ?
- Ditentukan sendiri oleh Dinas.
  - Dibahas bersama DPRD.

19. Apakah Anda setuju dengan usulan bahwa unit pelayanan pemerintah (Dinas) harus memiliki kontribusi kepada pemasukan Daerah (PAD) ?
- Setuju
  - Tidak Setuju

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

20. Menurut Anda, apakah tarif yang harus dibayar untuk satu jenis pelayanan tertentu saat ini terlalu mahal ?
- Mahal
  - Sedang
  - Murah

21. Betulkah bila pelayanan berkualitas (cepat, tepat) Anda tidak berkeberatan dengan besarnya jumlah tarif ?
- Betul
  - Salah

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

### **Aspek Produk**

22. Kalau betul, kriteria apakah yang menurut Anda cocok untuk diterapkan atau untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan ?
- .....
  - .....
  - .....
  - .....

23. Menurut Anda, apakah pelayanan pemerintah (Dinas) selama ini sudah berkualitas ?
- Sudah
  - Belum

Jelaskan alasan Anda :

24. Sepengetahuan Anda, bagaimakah cara mewujudkan pelayanan yang berkualitas, efektif dan efisien ?

.....  
.....  
.....  
.....

25. Menurut Anda, apakah pelayanan pemerintah (Dinas) selama ini sesuai dengan permintaan dan aspirasi masyarakat ?

  - Ya, Sesuai
  - Tidak Sesuai

Jelaskan alasan Anda :

- Aspek Prosedur / Mekanisme**

26. Apakah penetapan kebijakan tentang Prosedur, Metode dan Teknik pelayanan yang berlaku selama ini diciptakan sendiri oleh Dinas ?  
a. Ya  
b. Tidak

27. Menurut Anda, apakah persyaratan pelayanan yang berlaku saat ini mudah dipenuhi ?  
a. Ya  
b. Tidak

28. Menurut Anda, apakah prosedur pelayanan yang berlaku saat ini mudah dipahami dan tidak berbelit-belit ?  
a. Ya  
b. Tidak

Jelaskan alasan Anda :

29. Menurut Anda, apakah prosedur pelayanan yang berlaku saat ini perlu disederhanakan ?

- a. Ya, Perlu
- b. Tidak perlu.

Jelaskan bagian-bagian yang perlu disederhanakan tersebut :

.....  
.....  
.....  
.....

30. Menurut Anda, apakah tempat penyelenggaraan pelayanan perlu dipisah dari instansi induknya ?

- a. Ya, perlu
- b. Tidak perlu

Jelaskan alasan Anda :

.....  
.....  
.....  
.....

## INSTRUMEN PENGGALIAN DATA (Khusus Untuk Instansi Pemerintah / Dinas)

Dinas : .....		Propinsi / Kabupaten / Kota : .....							
Jenis Layanan		Metode Penyeleenggaran				Alasan / Pertimbangan		Dasar Hukum	Keterangan
1		2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Administratif :</b>									
1. ....									
2. ....									
3. ....									
<b>Konsultatif :</b>									
1. ....									
2. ....									
3. ....									
<b>Teknis :</b>									
1. ....									
2. ....									
3. ....									

**Keterangan :**

1. Jika diperlukan, untuk mengisi tabel diatas dapat dipergunakan lembar tersendiri secara terpisah.
2. Perhatikan petunjuk pengisian setiap kolom sebagai berikut.

**Kolom 1 : Jenis Pelayanan Umum**

- Isilah jenis-jenis pelayanan yang diberikan / dikeluarkan oleh Instansi Anda, baik pelayanan Administratif, Konsultatif maupun Teknis.
- Contoh dari pelayanan Administratif : penerbitan perijinan (KTP, IMB, Sertifikat, Ijin Trayek), Surat Rekomendasi, dsb.
- Contoh dari pelayanan Konsultatif penyuluhan / pengarahan, penyediaan informasi.
- Contoh dari pelayanan Teknis : penyapuan jalan, peleiharaan jaringan listrik / irigasi / jembatan, demonstrasi, tindakan medis, dsb.

**Kolom 2 s.d. 6 : Metode Penyelenggaraan Pelayanan Umum**

- Berilah tanda ✓ pada kolom 2 jika jenis pelayanan tersebut diatas dilaksanakan sendiri oleh instansi Anda (swakelola).
- Berilah tanda ✓ pada kolom 3 jika jenis pelayanan tersebut diatas dilaksanakan sepenuhnya oleh swasta (telah dilakukan privatisasi).
- Berilah tanda ✓ pada kolom 4 jika jenis pelayanan tersebut diatas dilaksanakan bersama-sama oleh instansi Anda dengan pihak swasta.
- Berilah tanda ✓ pada kolom 5 jika jenis pelayanan tersebut diatas dilaksanakan pihak swasta dengan sistem kontrak kerja.
- Berilah tanda ✓ pada kolom 6 jika jenis pelayanan tersebut diatas dilakukan dengan metode selain yang terdapat pada kolom 1 s.d. 5. Metode ini dapat dituliskan pada kolom 9 (keterangan).
- Masing-masing implikasi metode penyelenggaraan pelayanan umum beserta kelebihan dan kekurangannya dapat dilihat pada lampiran 1.

**Kolom 7 : Alasan / Pertimbangan**

- Jelaskan alasan, pertimbangan, atau dasar pemikiran mengenai pemilihan salah satu metode penyelenggaraan pelayanan tersebut.
- Jika memungkinkan, jelaskan pula apa kriteria yang digunakan untuk menetapkan kebijakan tentang pemilihan metode tertentu dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

**Kolom 8 : Dasar Hukum**

- Sebutkan peraturan perundungan (Perda, SK KDH, SK Kepala Dinas, dsb) yang mengatur mengenai sistem / metode penyelenggaraan pelayanan umum yang bersangkutan.

- Mohon peraturan perundangan tersebut dapat dilampirkan bersama-sama dengan tabel yang telah diisi.

**Kolom 9 : Keterangan**

Isilah kolom ini dengan informasi-informasi atau keterangan lain yang diperlukan, misalnya :

- Sistem / metode penyelenggaraan pelayanan selain yang disebutkan dalam kolom 1 s.d. 5.
- Keuntungan / kelebihan dan kerugian / kekurangan dari metode penyelenggaraan pelayanan tertentu yang sedang / telah dilaksanakan.
- Rencana strategis jangka pendek maupun jangka panjang yang akan ditempuh berkaitan dengan penyelenggaraan jenis pelayanan umum tertentu.
- Dan sebagainya.

**LAMPIRAN SURAT KEPUTUSAN  
PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA  
LAN BANDUNG**

**NOMOR** : 297A/V/2.1/1999  
**TANGGAL** : 1 APRIL 1999  
**TENTANG** : Susunan Tim Personalia Penelitian Prospek Restrukturisasi Pemerintahan Di Daerah Dalam Rangka Pengembangan Kemitrausahaan Dengan Sektor Swasta.

NO	NAMA	JABATAN
1.	Tri Widodo W. Utomo, SH.	Koordinator / Peneliti
2.	Drs. Rakhamat, MS.	Koordinator / Peneliti
3.	Dra. Elis Kantiningsih, Msi.	Peneliti
4.	Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.	Peneliti
5.	Dra. Yat Yat W., Mag.rer.Publ.	Peneliti
6.	Dra. Sedarmayanti, M.Pd.	Peneliti
7.	Dra. Endang Wiryatmi Tri L., M.Si.	Peneliti
8.	Wawan Dharma Setiawan, SH.	Peneliti
9.	Drs. Joni Dawud, DEA.	Peneliti
10.	Baban Sobandi, SE	Peneliti
11.	Drs. Syarifudin Hidayat	Peneliti
12.	Nugraha Lili Nujiana, S.Pd.	Peneliti
13.	Drs. Nana B. Hermana	Peneliti
14.	Drs. Ma'mur, M.Si.	Peneliti
15.	Drs. A. Azis Sanapiah, MPA.	Peneliti
16.	Drs. Suratman, M.Si.	Peneliti
17.	Drs. Suryadi Lambali, MA.	Peneliti
18.	Drs. M. Tahir Haning, M.Si.	Peneliti
19.	Dra. Ara Ruhara	Pembantu Peneliti
20.	Drs. Wahyu Gia Uliantoro	Pembantu Peneliti
21.	Dra. Hayuni Rachmawati	Pembantu Peneliti
22.	Dra. Eni Iriani	Pembantu Peneliti
23.	Kania Damayanti, SE,MPP.	Pembantu Peneliti
24.	Ir. Budi Setiawan	Pembantu Peneliti
25.	Drs. Ramdani Priatna	Pembantu Peneliti
26.	Drs. Eris Yustiono, MA.	Pembantu Peneliti
27.	Dra. Teni Listiani	Pembantu Peneliti
28.	H. Gugum Gumelar, SH	Pembantu Peneliti
29.	Dra. Arundina, MA.	Pembantu Peneliti

30.	Drs. Sulaiman	Pembantu Peneliti
31.	Drs. Lukman	Pembantu Peneliti
32.	Drs. Kaharuddin Sewang	Pembantu Peneliti
33.	Drs. Burhanuddin	Pembantu Peneliti
34.	Dra. Gina Lucita L., MBA.	Pembantu Peneliti
35.	Zulfikar, S.Sos	Sekretariat
36.	Tino Trisno Mulya	Sekretariat
37.	Enu Suwita	Sekretariat
38.	Jujun Junaedi	Pesuruh
39.	Sudjono	Pengemudi

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

