

Menata Ulang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Melalui Pendekatan Manajemen Publik

Kristian Widya Wicaksono

Dosen Jurusan Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan &
Jurusan Administrasi Negara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Abstract: Since year 2001 the implementation of decentralization is necessary in Indonesia to strengthen the capacity of local government. It is kind of transformation authority from the central government to the local government. But practically, most of the local government did not able to implement it completely. The weakness of local government in implementing local authority policy is the pattern of governance. So that is why, to accelerate the advantages of decentralization policy for the society, strengthening the managerial capacity is needed using public management approach. This article tries to illustrate about the public management in the context of executing local government.

Key Words: **Public Management, Public Services, Decentralization, Local Government, Organization Capacity.**

Abstrak: Seiring dengan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia semenjak tahun 2001 maka kebutuhan untuk memperkuat kapasitas manajerial Pemerintah Daerah menjadi semakin meningkat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Namun, dalam prakteknya banyak pemerintah daerah yang belum mampu sepenuhnya menjalankan pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lemahnya kapasitas organisasi Pemerintah Daerah dalam menjalankan Undang-Undang tersebut lebih disebabkan oleh pola pelaksanaan tata pemerintahan di masa orde baru yang menempatkan aparatur Pemerintah daerah hanya sebatas sebagai pelaksana teknis lapangan. Oleh karenanya, guna mengakselerasi manfaat nyata pelaksanaan kebijakan desentralisasi bagi masyarakat maka penguatan kapasitas manajerial melalui pendekatan Manajemen Publik menjadi suatu keharusan bagi Pemerintah Daerah saat ini. Tulisan ini mencoba untuk memberikan ilustrasi yang mendalam tentang bagaimana pendekatan manajemen publik dipahami dan diterapkan dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: **Manajemen Publik, Pelayanan Publik, Desentralisasi, Pemerintah Daerah dan Kapasitas Organisasi**

Pengantar

Kesemerawutan sektor publik di Indonesia dewasa ini merupakan cerminan bahwa pemerintah selaku pengelola sektor publik tidak mampu menjalankan manajemen publik secara efektif dan efisien. Hal ini dapat ditilik dari silih-bergantinya masalah-masalah yang merugikan kepentingan publik di Indonesia. Contoh kasus yang cukup mencuat belakangan ini diantaranya kasus Pencabutan Izin Terbang Adam Air oleh Dirjen Perhubungan Udara Departemen Perhubungan RI, yang memberikan kesan betapa lambannya pemerintah bereaksi terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan keselamatan jiwa penumpang pengguna jasa layanan

penerbangan. Contoh lainnya adalah pembatasan hari operasi angkutan kota (angkot) di Kota Bogor. Saat ini pemerintah Kota Bogor menggilir setiap trayek angkot untuk beroperasi dua hari sekali karena terlalu banyaknya armada angkot di Kota hujan tersebut. Hal ini menampakkan bahwa pemberian izin trayek angkot memang dilakukan secara serampangan oleh Dinas Lalau Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ) Kota Bogor tanpa memperkirakan pertumbuhannya di masa mendatang. Saat jumlah angkot sudah terlalu banyak, pemerintah baru melakukan tindakan menggilir operasi angkot dua hari sekali. Padahal hal ini berkaitan dengan “urusan dapur” supir angkot. Apalagi bagi supir angkot yang telah berkeluarga dan hanya mengandalkan pendapatan keluarga dari menarik penumpang.

Bila dirunut tidak saja kasus Adam Air, pengelolaan pemerintah dalam pemeliharaan rel kereta api yang sering anjlok, kemudian pengemudi Bus Antar Kota kelas ekonomi yang seringkali ugal-ugalan hingga masalah pengaturan lalu lintas dan jalur Busway yang kurang optimal telah mencoreng kewibawaan pemerintah di mata masyarakat. Kasus-kasus tersebut baru kita tinjau dari sisi manajemen transportasi publik belum dari segi manajemen pengelolaan pemerintahan mulai dari hubungan luar negeri hingga hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Betapa banyak masalah yang terjadi di dalamnya yang membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap institusi pemerintah. Hal ini –meskipun masih sangat prematur untuk digeneralisir- menjadi cerminan bahwa manajemen publik di Indonesia baik ditinjau dari segi dimensi faktual maupun aktual berjalan dalam jalur yang ceroboh dan tidak bertanggungjawab.

Intensi utama yang hendak disampaikan dalam tulisan ini adalah: “Bagaimana pemerintah selaku aktor utama dalam sektor publik melakukan pendekatan yang sistematis-rasional dalam melakukan pengelolaan aspek-aspek yang berhubungan dengan wilayah kewenangan pemerintah.” Atau dalam bahasa yang lebih operasional bagaimana manajemen publik dilaksanakan secara efisien dan efektif oleh pemerintah baik dalam mengatasi masalah yang tengah terjadi maupun yang diprediksikan akan terjadi di masa mendatang. Oleh karenanya, bentuk struktur organisasi pemerintahan yang diharapkan memang struktur yang kaya akan fungsi bukan kaya akan pos-pos jabatan dan kelembagaan. Struktur yang kaya fungsi tentunya menuntut pegawai yang memiliki integritas yang terpercaya baik dari segi kemampuan, keterampilan bahkan hingga variabel yang sifatnya laten dalam diri seorang pegawai seperti motivasi, *mindset* dan sikap yang positif terhadap pekerjaannya selaku pelayan publik (*civil servant*). Namun, tidak hanya variabel-variabel seperti itu saja yang dibutuhkan, kita juga membutuhkan realisasi nyatanya di lapangan. Artinya, bagaimana sikap positif pegawai memang terejawantahkan secara aktual pada perilaku yang ditunjukkannya saat bekerja. Dengan demikian, harapan terbesarnya adalah Resultan antara struktur yang kaya fungsi dengan pegawai yang memiliki kompetensi dan integritas yang baik tersebut akan menghasilkan organisasi pemerintah yang solid dan responsif terhadap perubahan kebutuhan sosial baik dari segi pertambahan kuantitas maupun dari segi perkembangan variasinya. Barangkali inilah harapan yang paripurna terhadap organisasi pemerintah yang berfungsi untuk melayani kebutuhan masyarakat. Sebab bagaimanapun hal ini berelasi dengan kewajiban pemerintah

kepada masyarakat. Pegawai pemerintah pada prinsipnya harus menyadari bahwa masyarakat merupakan pembayar pajak (*tax payer*) yang berhak atas layanan yang prima dari pemerintah karena bayaran gaji yang mereka peroleh bersumber dari pajak yang dibayarkan oleh masyarakat tersebut.

Agar pembahasan dalam makalah ini menampakkan fokus yang jelas, maka kajian manajemen publik yang diangkat akan diarahkan pada wilayah kerja yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran umum bagaimana idealnya Praktek Kepemerintahan yang Baik (*Good Practices*) yang dapat dijalankan di lingkup pemerintahan daerah dalam mengelola berbagai urusan pada wilayah kewenangannya. Latarbelakang ini erat kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang tengah diberlangsungkan di Indonesia melalui kebijakan UU No. 22 Tahun 1999 Jo. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Makalah ini secara random akan menampilkan sejumlah contoh kasus mengenai pengelolaan manajemen publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah di sejumlah wilayah di Indonesia baik pada level Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Kita akan mencoba mengkritisi bagaimana pelaksanaan manajemen tersebut, apakah berlangsung secara efisien dan efektif atau tidak.

Memahami Manajemen Publik

Sebelum kita lebih jauh membicarakan mengenai pelaksanaan manajemen publik di level pemerintah daerah maka sebagai pijakan dibutuhkan pemahaman yang jelas mengenai manajemen publik. Manajemen publik merupakan segmen utama dari bidang kajian yang lebih luas yakni administrasi publik. Perhatian utama kajian ini adalah *fungsi* dan *proses* manajemen dalam agensi di semua level pemerintahan serta sektor nonprofit lainnya. Manajemen publik berfokus pada administrasi publik sebagai sebuah profesi serta manajer publik sebagai praktisi dari profesi tersebut. Perhatian besarnya tertuju pada operasi internal agensi pemerintah atau organisasi nonprofit serta bagaimana relasi dan interaksinya dengan departemen pemerintahan lainnya, lembaga beserta komisinya, lembaga peradilan, atau organisasi pada sektor ekonomi lainnya. Administrasi publik merupakan terma yang lebih luas dari manajemen publik “karena administrasi tidak membatasi dirinya pada manajemen semata, tetapi memadukan seluruh unsur politik, sosial, kultural dan lingkungan yang mempengaruhi pengelolaan institusi publik (Shafritz, 1988:451).

Lebih spesifik lagi, manajemen publik diarahkan pada “bagaimana organisasi mengimplementasikan kebijakan publik”. Perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian merupakan maksud utama dimana seorang manajer publik membentuk pelayanan pemerintah (Shafritz, 1988:455). Dengan demikian, manajemen publik menfokuskan pada perangkat, teknik, pengetahuan dan kemampuan manajerial yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi aksi program. Beberapa teknik dan kompetensi tersebut diantaranya adalah sistem kalsifikasi posisi, prosedur rekrutmen dan seleksi, mengelola dengan cara mempengaruhi bawahan, analisis dan formulasi anggaran, kemampuan men(supervisi), perencanaan jangka panjang (perencanaan strategis), evaluasi program dan organisasi, mekanisme umpan balik dan pengendalian

(melalui sistem informasi manajemen), manajemen kontrak, manajemen proyek, dan re(organisasi).

Disisi lain berkembang pula sejumlah definisi mengenai Manajemen Publik yang *baru* dan *berbeda*. Menurut Steven Kelman (2003), setidaknya ada tiga perspektif besar yang meyebabkan ke(baru)an dan per(beda)an tersebut, yakni:

1. Perspektif pertama ditinjau dari sudut pandang kajian politik. Perspektif ini mewacanakan bahwa manajemen publik merupakan perumusan rekomendasi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja organisasi pemerintah.
2. Perspektif kedua ditinjau dari sudut pandang kajian analisis kebijakan. Perspektif ini membahas mengenai bagaimana organisasi pemerintah mentransformasikan tujuan kebijakan menjadi efek kebijakan yang dapat dirasakan oleh masyarakat
3. Perspektif ketiga ditinjau dari sudut pandang kajian administrasi publik. Perspektif ini berorientasi pada aksi strategis yang dilakukan manajer publik yang berhubungan dengan interaksi politik yang dibangun dengan sistem politik, kemudian dengan aparat pemerintah yang jenjang jabatannya lebih rendah serta sejumlah fungsi manajemen yang spesifik seperti penganggaran dan manajemen pegawai

Berdasarkan sejumlah definisi tersebut, maka dapat kita simpulkan dua hal penting mengenai manajemen publik. *Pertama* manajemen publik merupakan Pengaplikasi fungsi manajemen (Pengelolaan, Pengorganisasian dan Pengendalian) dalam sektor publik oleh manajer publik pada lingkup interal antarorganisasi pemerintah atau organisasi nonprofit guna mengimplementasikan kebijakan publik yakni menyelenggarakan pelayanan publik sehingga semakin efesien dan efektif. *Kedua*, manajemen publik merupakan Stok informasi tentang kemampuan, perangkat, teknik dan pengetahuan manajerial untuk meningkatkan efektivitas dan efesiensi dalam pengimplementasian kebijakan publik yakni pemenuhan barang publik (pelayanan kepada masyarakat).

Analisa Terhadap Manajemen Asset Daerah

Salah satu contoh kasus mengenai manajemen publik di daerah yang belum mengikuti kaidah-kaidah manajemen publik yang andal berkaitan dengan issue asset. Daerah. Oleh karenanya, tulisan ini mencoba untuk mengulas mengenai manajemen asset daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Jawa Barat. Namun, agar diperoleh sudut pandang yang sama mengenai asset daerah, maka kita akan memulai pembahasan ini dengan memberi penegasan mengenai definsi asset daerah.

Paradigma lama asset untuk sektor publik seringkali menyebutkan bahwa sumberdaya manusia (SDM) merupakan bagian dari asset. Namun, untuk saat ini sistem akuntansi publik sebagaimana yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mencoba untuk meletakkan asset pada konsep dasarnya yakni sebagai segala sesuatu (berupa kekayaan) yang dapat dikonversi ke dalam sistem standar nilai. Akan tetapi, perlu digarisbawahi bahwa meskipun nilai tersebut disetarakan dengan nilai harga yang berlaku tetapi ontologi asset pemerintah sifatnya berbeda secara mendasar dengan asset-asset lainnya misalnya

asset privat. Untuk membumikan eksplanasi ini, maka pendekatan asset sebagai bagian dari teori barang publik (*public goods*) akan lebih memudahkan kita untuk memahami konsepsi asset tersebut.

Samuelson dalam tulisannya yang berjudul *The Pure Theory of Public Expenditure* pada *Review of Economic and Statistic* (1954) mengatakan bahwa karakteristik utama barang publik adalah barang tersebut dapat dibagikan, artinya barang tersebut tersedia untuk semua orang dan bersifat non-eksklusif. Barang-barang publik dibayar dengan pajak dan pinjaman, selain itu harganya bisa dinyatakan dalam tingkat pajak (*taxation*) yang diperlukan untuk membiayai produksi barang-barang tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka barang publik secara umum memiliki dua ciri besar yakni (1) Penggunaannya tidak dimediasi melalui transaksi yang bersaing (*non-rivalry*) dan (2) Tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*non-excludability*). Kedua hal inilah yang membangun keengganan pasar untuk berpartisipasi dalam proses produksi barang publik sebab prinsip-prinsip persaingan ekonomi tidak dapat diterapkan sebagaimana biasanya.

Namun, sebuah barang publik mungkin saja sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh Samuelson tadi, tetapi mungkin pula barang publik yang tersedia bagi semua orang tersebut tergantung pada kriteria yang ditetapkan dalam suatu kebijakan, yakni manfaat yang dapat didistribusikan kepada kelompok atau tipe individu tertentu saja. Musgrave dalam bukunya yang berjudul *The Theory of Public Finance* (1959) menyatakan bahwa apa yang dinamakan barang-barang “yang bermanfaat” bisa jadi sebagian tidak masuk kategori publik karena barang tersebut tidak memenuhi kualifikasi atau standar tertentu misalnya kendaraan dinas, rumah dinas pejabat, kantor dinas atau lembaga pemerintahan dan lain sebagainya. Barang-barang tersebut disediakan melalui penggunaan anggaran publik dimana pajak dan pinjaman menjadi komponen utamanya. Tetapi pemanfaatannya tidak dimikmati oleh semua kalangan atau dengan kata lain terdapat pengecualian dalam pemanfaatan barang publik tersebut.

Mendefinisikan ulang asset publik

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya bahwa secara ontologis yang dikatakan sebagai asset pemerintah merupakan segala kekayaan yang pengadaannya menggunakan anggaran publik (sehingga layak disebut sebagai barang publik) namun pemanfaatannya dapat sepenuhnya digunakan oleh publik tanpa harus bersaing (*non-rivalry*) dan ada pengecualian (*non-excludability*) tetapi juga untuk barang tertentu mungkin hanya dapat dimanfaatkan untuk kalangan tertentu saja sebagai akibat jabatan atau pelaksanaan Tugas pokok dan fungsi (tupoksi). Karena pengadaan barang tersebut menggunakan anggaran publik dimana pajak dan pinjaman menjadi bagiannya maka asset pemerintah memiliki sistem standar nilai tukar tertentu meskipun asset tersebut berfungsi untuk pelayanan dan dapat diakses berbagai pihak.

Oleh karenanya, dimensi asset publik seringkali menjadi kajian yang menarik akibat masih kurang terkonseptualisasikannya definisi operasional asset publik. Pada awal tulisan ini misalnya disebutkan bahwa paradigma lama yang memasukkan sumberdaya manusia seperti aparatur pemerintah menjadi asset ternyata

mengaburkan hakikat dasar asset meskipun secara faktual sumberdaya manusia juga memegang peranan penting dalam menjalankan sistem pengelolaan dan keketatalaksanaan pemerintahan sehari-hari atau yang lazim disebut *day to day activities* dalam organisasi. Namun, dikotomi ini menjadi sesuatu yang tak dihindarkan manakala penjernihan konsepsi asset perlu dikembangkan pada tataran operasional. Potensi manusia tidak dapat dikalkulasikan menjadi angka-angka dalam lajur-lajur anggaran sementara di sisi lain kebutuhan untuk membangun dan meneguhkan definisi operasional asset menjadi pijakan penting dalam akuntansi sektor publik agar menjadi sistematis, rasional dan yang pasti menjadi penyedia informasi yang handal dalam pengambilan keputusan dimana rasionalitasnya akan dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai konstituen demokrasi kita.

Dengan demikian, penjernihan definisi asset pemerintah ini menghantarkan kita pada sebuah paradigma bahwa asset adalah kekayaan dalam segala bentuknya yang dapat dikonversi menjadi sistem standar nilai dimana manusia sebagai sumberdaya tidak lagi masuk ke dalam konsepsi asset melainkan masuk dalam potensi yang harus diaktualisasikan. Artinya, SDM Aparatur harus dibentuk dalam kerangka yang ideal dimana mereka tidak mewakili dan menjalankan nilai-nilai feodal, melembagakan hereditas (kolusi), *red-tape* (berbelit-belit dan menyulitkan), membangun bisnis dengan pendekatan kekuasaan, rente birokrasi dan lain sebagainya. Maka dari itu, aparatur negara harus bekerja dengan optimal sebagaimana amanah yang diembannya bukan sebagai pelayan atasan semata. Hal ini yang menyebabkan pendekatan yang digunakan untuk menilai Kinerja pegawai yang dikompilasikan di dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Publik (LAKIP) masih bersandar pada penilaian yang disampaikan oleh atasan. LAKIP memungkinkan terjadinya pengakaran yang kuat atas budaya patron-klien dalam organisasi pemerintahan. Sehingga aktivitas pelayanan publik lebih banyak diwarnai dengan kemasam selebarsi protokoler dibandingkan dengan substansi pencapaian nyata atas kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintah. Artinya, lagi-lagi harus terjadi perubahan yang fundamental terhadap paradigma berpikir para pegawai negeri agar mereka berupaya untuk berperilaku kondusif terhadap perubahan sosial dengan mengubah budaya organisasi di lingkungan internal organisasi pemerintah.

Manajemen Asset Daerah

Memperhatikan uraian di atas, maka dibutuhkan upaya yang serius dalam mengelola asset daerah mengingat pengadaannya menggunakan anggaran publik. Saat ini kita dapat melihat betapa manajemen asset daerah kita masih bermasalah. Ada dua masalah utama yang perlu untuk mendapat perhatian secara khusus, pertama dari segi pemeliharaan dan kedua dari segi pembangunan, penguatan serta peningkatan sistem informasi asset daerah.

Masalah pertama adalah pemeliharaan asset daerah. secara jernih kita terlebih dahulu mencoba untuk menyisihkan terlebih dahulu aspek-aspek yang berkaitan dengan pengadaan asset tersebut sebab akar masalahnya justeru terletak pada pemeliharaan bukan pada pengadaan. Asumsi ini mejadi semakin menemukan jati kebenarannya manakala pola penggunaan asset daerah dianggap

sebagai barang habis-pakai semata atau bahkan yang lebih kronis kita menyatakannya sebagai tidak adanya rasa memiliki aparatur terhadap asset daerah sehingga penggunaannya menjurus pada arah serampangan. Hal ini diakibatkan pemikiran bahwa suatu saat mereka (pejabat pemerintah) akan meninggalkan jabatannya, maka tidak perlu ada obligasi moral untuk menjaga dan memelihara asset tersebut. Meskipun demikian, dari segi pengadaan pun nampak bahwa seringkali asset disediakan tanpa perencanaan yang jelas sebab pertumbuhan dan penyusutan asset daerah tidak dikalkulasikan secara matang sehingga masalah-masalah yang kompleks justeru muncul di belakang hari dan semakin membebani anggaran pemerintah daerah.

Dalam lokus sosiologis maka kita dapat melihatnya dalam bentuk praktek ketidakseriusan dalam memutakhirkan asset-asset tertentu yang terus berubah sesuai dengan konteks ke(kini)an atau perubahan zaman misalnya teknologi infomasi. Padahal organisasi pemerintah seharusnya reponsif terhadap perkembangan situasi sebagaimana dimensi administrasi publik yang menuntut operasionalisasi yang efektif dan efisien. Pemerintah harus menjadi agen yang akomodatif terhadap konteks ke(kini)an tersebut tanpa harus terjebak dalam penghamburan dana dalam anggaran publik tetapi tampil taktis dan strategis. Operasionalisasi konsep ini hanya akan terwujud dalam pemerintahan yang digerakkan oleh misi bukan sekedar prosedural. Maka pengembangan organisasi kemudian menjadi tuntutan, dimana budaya yang dibangun tidak lagi mengacu pada paradigma organisasi tipe abad pertengahan seperti eselonisasi struktural tetapi membangun agen-agen fungsional sehingga birokrasi pemerintah menjadi kaya fungsi bukan kaya struktur. Hal inilah yang akan menjadi jawaban untuk konteks masyarakat berubah sebagaimana yang diuraikan oleh Max Weber sebagai pembentuk masyarakat rasional atas dorongan konsekuensi industrialisasi sehingga menuntut lahirnya birokrasi.

Masalah kedua yang harus dipecahkan adalah sistem informasi asset, artinya di luar konteks pemeliharaan perlu dilakukan pengawasan terhadap asset dengan sistem pemuktahiran pencatatan yang akurat mengenai perkembangan nilai asset serta penggunaannya, misalnya dengan menggunakan analisis *time series* untuk menilai efektivitas penggunaan asset. Selain itu sistem pengawasan dapat didekati dari paradigma penjaluran penggunaan asset artinya apabila terdapat aktivitas yang sekiranya dapat menimbulkan kerugian sebagai inkonsistensi pemanfaatan asset maka perlu dilakukan pengembalian pada jalur yang semestinya. Untuk mengoperasionalkan penyelesaian masalah tersebut maka perlu dibangun obligasi moral dimana pengawas asset bertindak independen dan tidak bermalas-malasan untuk melakukan pemuktahiran data asset. Saat ini yang mendesak untuk dilakukan pemerintah adalah membuang jauh-jauh rasa malas tersebut dan dengan serius melakukan pendataan ulang terhadap asset yang ada termasuk menyelidiki secara tuntas asal-usul asset tersebut sehingga tidak mengundang kontroversi seperti yang terjadi dengan dinas peternakan di Jalan Ir H, Djuanda (Dago), gedung sate di jalan Diponegoro atau kasus kepemilikan tanah SMA Negeri 22 Bandung. Sehingga pertanggungjawaban kepemilikan dan pemanfaatan secara efektif asset-

asset tersebut dapat diselenggarakan sebagai bentuk obligasi moral pemerintah yang telah menggunakan anggaran publik dalam pengadaannya.

Pada issue sistem informasi ini juga dapat diangkat mengenai aplikasi komputerisasi dalam mengoptimalkan penciptaan sistem informasi yang terintegrasi. Sebagai ujung tombak yang secara langsung bersentuhan langsung dengan masyarakat maka idealnya sistem informasi yang dimiliki pemerintah daerah tersedia secara lebih cepat dan mudah untuk diakses. Hal ini juga berhubungan sistem pendokumentasian data asset. Selama ini kemalasan untuk mendokumentasikan asset secara sistematis membuat perencanaan pengambilan keputusan menjadi sangat rumit untuk dilaksanakan. Padahal sistem informasi seperti ini seharusnya disiapkan secara matang agar manakala pengambilan keputusan akan dilaksanakan maka dukungan informasi terhadap pengambilan keputusan tersebut tersedia secara komprehensif.

Wajah penggunaan komputerisasi di daerah juga masih nampak samar. Hal ini dapat dilihat dari interkoneksi data komputer antar pegawai yang tidak terjalin secara sistematis. Padahal interkoneksi ini akan lebih mempermudah untuk melakukan pekerjaan bagi pegawai yang tentunya saling membutuhkan data antara yang satu dengan yang lainnya. Apalagi untuk jenis pekerjaan yang saling bersekuensial antara satu pekerjaan dengan pekerjaan lainnya. Misalnya bagian kepegawaian dalam suatu dinas saat hendak mengolah data izin studi yang diajukan salah seorang pegawai yang dianggap berprestasi maka bagian kepegawaian membutuhkan informasi mengenai jenis ajuan studi yang diajukan oleh pegawai tadi melalui bagian tata usaha. Tanpa sistem informasi yang terintegrasi dan hanya mengandalkan proses surat-menyurat yang dilakukan secara manual, maka potensi untuk kehilangan data pegawai tersebut sangatlah besar. Sehingga pegawai yang dianggap berprestasi tadi justru menjadi dirugikan. Contoh lainnya yang seringkali terjadi lingkup pemerintahan adalah *data base* kepegawaian yang tidak jelas. Banyak sekali terjadi mutasi pegawai dari suatu instansi ke instansi lainnya yang tidak dilandasi argumen yang jelas. Misalnya saat awal seseorang menjadi pegawai negeri sipil ditempatkan sebagai pegawai kecamatan. Kemudian pegawai ini diberi pelatihan tentang keuangan sesuai dengan rekomendasi Camat karena pegawai yang bersangkutan diproyeksikan menjadi tenaga bendahara di kecamatan. Setelah selesai menjalani pelatihan tersebut, pegawai ini lantas diangkat ke Sekretariat Daerah untuk menduduki posisi sekretaris pada Biro Bina Lingkungan Hidup. Sehingga pelatihannya yang lalu tidak dapat dimanfaatkan pada posisinya yang baru. Tidak lama kemudian pada tahun kelima pekerjaannya dia dimutasikan ke Badan Perencanaan Daerah pada bagian perencanaan pengembangan ekonomi daerah padahal pelatihan yang diberikan kepadanya semasa di Biro Bina Lingkungan Hidup Sekretariat Daerah lebih banyak pada bidang lingkungan hidup. Hal ini seringkali terjadi pada pegawai negeri akibat buruknya sistem informasi kepegawaian sehingga seorang pegawai negeri sipil sulit untuk merencanakan karirnya secara berkesinambungan.

Keuntungan lainnya dari komputerisasi adalah kemudahan atasan untuk memonitor perkembangan pekerjaan yang tengah dilakukan bawahannya sehingga fungsi mengarahkan (*directing*) dan pengendalian (*controlling*) dapat berjalan lebih

efektif dan melekat pada pegawai. Dengan demikian, Integrasi sistem informasi melalui komputersasi yang dibangun dalam jaringan interkoneksi justru semakin meningkatkan kualitas pekerjaan yang disajikan oleh pegawai.

Manajemen Program Narkoba dan HIV/AIDS di Jawa Barat

Selain issue mengenai asset daerah, issue lainnya yang menarik bagi prkatek manajemen publik di level pemerintah daerah adalah berhubungan dengan pelaksanaan program yang sifatnya serapan dari program luar atau yang bisa kita istilahkan sebagai *copy paste program*. Salah satu jenis program tersebut adalah prpgram penanggulangan bahaya narkoba dan HIV/AIDS. Terdapat masalah yang mendasar dalam memahami eskalasi perkembangan epidemi HIV/AIDS. Sebab, fenomena gunung es yang disampaikan untuk menjelaskan angka orang terinfeksi HIV/AIDS seringkali sulit diterima kebenarannya apabila ditinjau dari satu sisi saja. Umumnya orang menjelaskan fenomena gunung es sebagai berikut: “data kuantitatif yang resmi diterbitkan oleh instansi resmi seperti Pemerintah bukanlah jumlah yang sebenarnya sehingga angka tersebut masih harus dikalikan suatu angka tertentu agar bisa dikatakan merujuk pada jumlah yang sesungguhnya.” Namun, apakah perhitungan seperti ini bisa diterima begitu saja sebab seringkali fenomena gunung es tadi dijadikan alat pembenaran bahwa program HIV/AIDS dalam pola dan strategi yang sama harus terus diterapkan meskipun secara empirik jumlah orang terinfeksi HIV/AIDS justru semakin bertambah banyak. Ketertutupan tersebut seolah-olah ingin menampakkan bahwa hasil pelaksanaan program HIV/AIDS telah berhasil menguak fenomena gunung es padahal di sisi yang lain kita jelas-jelas telah mengabaikan ketidakefektifan program akibat kesalahan dalam meramu strategi dan pola yang diterapkan untuk meredam laju persebaran transmisi HIV/AIDS di masyarakat.

Dalam situasi seperti ini maka perumus program termasuk pendonor yang memberikan dana bantuan bagi penanggulangan HIV/AIDS sedianya melakukan kontemplasi melalui redefinisi masalah atas kasus HIV/AIDS yang menunjukkan kecenderungan yang terus-menerus meningkat tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Charles Lindblom bahwa eskalasi masalah sosial seringkali berubah-ubah bahkan terpengaruh konstruksi sosial yang tengah berkembang di tararan masyarakat. Oleh karenanya, sebuah program yang monoton tanpa variasi menampakkan miskinnya kreativitas strategi dan pola dalam penanggulan HIV/AIDS. Padahal HIV/AIDS menjadi masalah sosial yang membutuhkan penanganan yang serius melalui pemerdayaan kreasi intervensi yang berkesinambungan. Perumus program sepantasnya berdialektika dengan lingkup serta arah gerak masalah sehingga muncul kreasi-kreasi baru yang lebih efektif dengan mengombinasikan ide-ide yang ada melalui metode yang unik.

Selain itu, ketidakberhasilan utama dalam program penanggulangan HIV/AIDS adalah kedangkalan pemahaman atas perilaku yang ditampilkan oleh aktor yang memiliki perilaku resiko tinggi seperti pengguna narkoba jarum suntik atau mereka yang berganti pasangan seks. Kedangkalan pemahaman ini berujung pada “pembiaran” atas perilaku tadi sehingga nampak secara kasat mata bahwa program

yang disusun bersifat reaksioner, berjangka pendek dan hanya bergerak di hilir masalah bukan pada hulu masalah yang sejatinya adalah akar masalah.

Salah satu ilustrasi yang dapat dilihat untuk menunjukkan indikasi “pembiaran” tersebut adalah program distribusi jarum suntik steril bagi pengguna narkoba jarum suntik guna mencegah bertransmisinya HIV atau yang lazim dikenal sebagai Layanan Pertukaran Jarum Suntik Steril (LJSS). Ternyata fakta empiris menunjukkan bahwa program ini tidak berjalan sesuai dengan sistem standar prosedur yang menjadi acuan program. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa distribusi jarum suntik tersebut dilakukan secara serampangan tanpa mekanisme pendampingan yang ketat berupa konseling yang mendalam dengan klien yang rekam mediknya menunjukkan bahwa dia tengah bermasalah secara spesifik dengan narkoba. Alhasil upaya agar distribusi jarum suntik steril tersebut menjadi alternatif akhir bagi pengguna narkoba jarum suntik sama sekali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bahkan hal ini justru berubah menjadi tujuan utama dalam program penanggulangan HIV/AIDS itu sendiri karena terjadi bias dalam hal pemenuhan target jumlah jangkauan yang seharusnya berfokus pada kualitas dalam menjangkau pengguna narkoba jarum suntik karena ditujukan untuk kalangan yang spesifik. Sebuah Puskesmas di salah satu Kabupaten di Jawa Barat telah mendistribusikan 100 buah jarum suntik dan yang dikembalikan hanya 5 buah. Sehingga terdapat 95 jarum suntik yang beredar di tengah-tengah masyarakat yang entah dimana rimbanya dan hal ini sangat berpotensi menjadi pintu masuk HIV/AIDS ke tubuh banyak orang. Kesalahan fatal seperti ini terjadi karena masalah HIV/AIDS yang bertemali dengan Penggunaan Narkoba melalui jarum suntik dipahami sebagai gejala medis yang bersentuhan dengan aspek keber(tubuh)an semata. Padahal adiksi merupakan pola perilaku kompleks dimana dimensi mental, emosional dan spiritual juga sangat berpengaruh. Dengan kata lain, adiksi berkaitan erat dengan pola pikir, nilai hidup hingga kebiasaan pecandu. Berbicara kebiasaan seringkali program-program HIV/AIDS gagal untuk memetakan secara akurat kebiasaan pecandu tersebut sehingga program menjadi nampak pragmatis dan keluar dari konteks masalah yang ditanganinya. Kegagalan ini kentara saat kita meninjau intervensi terapi metadon dan subutex. Akibat tidak memperhatikan faktor kebiasaan penggunaan jarum suntik dikalangan pecandu, metadon dan subutex yang seharusnya dikonsumsi dengan cara diminum justru digunakan melalui medium jarum suntik sehingga yang terjadi bukannya pecandu tersebut melepaskan diri dari ketergantungan narkoba melainkan hanya sekedar berganti jenis obat (menjadi subutex atau metadon) yang belakangan menurut sejumlah penelitian subutex dan metadon juga masuk dalam jenis opiat. Kembali kesalahan fatal seperti ini diakibatkan kurang ketatnya proses konseling dan pengawasan penggunaan subutex dan metadon bagi mereka yang tengah menjalani terapi tersebut.

Dalam konteks studi program kebijakan, fenomena yang diuraikan di atas mengindikasikan buruknya implementasi program akibat lemahnya pengendalian dan pengawasan. Alhasil implementasi yang menjembatani antara tujuan yang ingin dicapai dengan pencapaian tujuan secara riil menjadi berada pada jalur yang tidak semestinya. Dengan demikian, dari kacamata ini maka program intervensi HIV/AIDS

yang dijalankan selama ini telah gagal untuk meredam laju epidemi HIV/AIDS yang sedianya menjadi tujuan utama program itu sendiri.

Berdasarkan kondisi tersebut maka sebaiknya tiga entitas besar dalam konstalasi publik mulai memikirkan kembali peran mereka masing-masing. Negara, Pasar dan Masyarakat Madani dalam hal ini LSM yang bekerjasama dengan lembaga donor asing yang rajin memberi bantuan bagi penanggulangan HIV/AIDS sudah saatnya melakukan revitalisasi strategi mulai dari memahami konstruksi sosial yang faktual di Indonesia hingga memetakan strategi yang tepat untuk dijalankan. Jangan kembali kita terperdaya dengan resep-resep asing untuk mengatasi masalah lokal sebagaimana saat kita menggunakan kiat-kiat IMF untuk keluar dari masalah krisis ekonomi. Sebab sebagaimana yang disampaikan Ignatius Wibowo bahwa lembaga donor asing seperti IMF seringkali memaksakan program-programnya salah satu contohnya adalah *Structural Adjustment Program (SAP)* yang didorong untuk diadopsi negara kliennya dalam mengatasi krisis ekonomi padahal masing-masing negara memiliki derajat kompleksitas masalah yang berbeda-beda. SAP tersebut ibarat obat panadol: sakit kepala, sakit perut, sakit gigi, kesleo pokoknya sakit apapun hanya diberi satu obat saja.

Oleh karenanya, untuk konteks penanggulangan HIV/AIDS yang berelasi dengan Narkoba Jarum Suntik, para penggiat LSM hendaknya bersikap kritis terhadap arahan program yang dimintakan oleh pihak pendonor. Negara (Pemerintah baik di level pusat maupun daerah) juga memiliki peran sentral dalam situasi seperti ini terutama memberikan proteksi manakala anjuran pendonor program mengarah pada semakin memburuknya eskalasi masalah HIV/AIDS yang tengah dihadapi warganya. Perlu kita pahami bersama bahwa sebuah program yang hendak dijalankan tidak bisa tercerabut dari akar sosialnya. Apabila hal ini terjadi maka program tidak akan berjalan secara efektif. Maka dari itu, penting bagi kita untuk melakukan adaptasi terutama terhadap program yang diadopsi dari luar negeri seperti LJSS. Dibutuhkan kehati-hatian yang ekstra manakala kita hendak menggunakan pendekatan kebijakan asing untuk konteks lokal. Ada dua hal yang perlu diperhatikan oleh praktisi lokal pada saat berkeinginan untuk menggunakan pendekatan program luar negeri:

1. Seringkali praktisi lokal tidak memahami hakikat sebuah program sehingga intepretasi program tidak didudukan pada proporsi yang sesungguhnya. Hal ini dapat kita lihat dalam program harm reduction yang dijalankan di Jawa Barat misalnya dalam distribusi jarum suntik yang sesungguhnya harus dilakukan secara berhati-hati. Seringkali petugas lapangan tidak menjalankan prosedur sebagaimana mestinya. Mereka tidak memberikan konseling saat memberikan jarum suntik kepada pengguna narkoba. Di Australia (negara asal program harm reduction), distribusi jarum suntik dilaksanakan melalui proses yang cukup rigid terutama pada saat proses konseling. Saat proses ini berlangsung konselor dengan segala daya upaya akan mencoba membujuk kliennya untuk tidak menggunakan narkoba sebab hakikat program harm reduction adalah membuat pecandu menjadi abstinen. Ironisnya hal ini tidak terjadi di Jawa Barat. Pemahaman yang lemah menyebabkan proses konseling menjadi longgar dan program berjalan pada jalur yang tidak semestinya. Alhasil tidak ada perubahan

perilaku pada pecandu justeru mereka semakin terjebak dalam masalah kecanduan yang semakin kompleks.

2. Terdapat kecenderungan untuk menjiplak program yang berasal dari luar negeri secara mentah. Padahal konstruksi sosial antara negara asal program dengan kondisi lokal sangat kontras berbeda. Hal ini terjadi karena didorong arogansi bahwa masalah sudah sangat kompleks sehingga seolah-olah kondisi telah sangat mendesak untuk memberlakukan program. Proses yang terburu-buru seperti ini seringkali berimplikasi buruk di masa mendatang. Praktisi lokal seharusnya mau menjalani proses kontemplasi terhadap konstruksi sosial masyarakatnya secara sabar. Nampak sekali praktisi lokal kita mudah terpesona dengan kemasan program tanpa berpikir kritis apakah kontain program akan tepat menghadapi masalah di tingkat lokal, baik dari keseluruhan maupun elemen program. Seharusnya yang dilakukan adalah memilah-milah mana ide-ide dasar dalam program yang palusibel untuk diterapkan pada konteks lokal, apakah ide-ide tersebut dapat diterapkan sebagaimana aslinya atau harus dimodifikasi sedemikian rupa agar sesuai dengan konstruksi sosial lokal.

Penutup

Berkaca dari sejumlah contoh kasus yang disampaikan, maka manajemen publik di daerah memang masih perlu dikembangkan secara lebih serius agar dapat berjalan secara lebih efektif dan efisien.

Oleh karenanya, di masa mendatang peran organisasi pemerintah perlu direvisi kembali. David Osborne & Ted Gaebler dalam bukunya *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam sektor Publik* (1996) atau George Federickson dalam bukunya *The Spirit Of Administration* (1997) menyatakan bahwa dalam masyarakat yang berubah (*changing society*), aparatur negara harus merubah perilakunya ke arah yang lebih kondusif seiring dengan perkembangan masyarakat. Artinya, pemerintah baik secara institusional maupun aparatur secara personal diharapkan beradaptasi melalui perampingan struktur, fleksibilitas, ketanggapan serta kemampuan untuk bekerjasama dengan semua pihak. Lebih lanjut dalam kedua buku tersebut, diuraikan bahwa terdapat sepuluh hal yang perlu direvisi pada pemerintahan di masa mendatang, diantaranya sebagai berikut:

- *Steering rather than rowing* (mengarahkan dibandingkan melayani). Hal ini berkaitan dengan cara kerja pemerintah yang terlalu mendominasi penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karenanya, dominasi tersebut perlu direduksi secara gradual untuk selanjutnya diserahkan pada *civil society*.
- *Empowering rather than serving* (memberdayakan daripada melayani). Artinya, pemerintah dituntut untuk melakukan pemberdayaan atau penguatan agar potensi masyarakat dapat tumbuh dan berkembang bukan hanya dilayani terus atau di(cekok)i.
- *Injecting competition into service delivery* (menginfiltrasikan nuansa kompetisi dalam penyediaan layanan). Hal ini dimaksudkan agar institusi pemerintah lebih memperhatikan pada kualitas penyediaan layanan yang disediakan bukan sekedar kuantitasnya saja. Sehingga tercipta suasana yang kondusif dan terlepas dari warna korupsi dan nepotisme.

- *Transforming rule-driven organization* (mentrasformasikan aturan menjadi organisasi yang terdorong oleh misi). Artinya, organisasi pemerintah diharapkan memiliki inisiatif dan tidak kaku dengan aturan.
- *Funding Outcome not Input* (perubahan orientasi dari masukan menuju hasil). Hal ini dimaksudkan agar institusi pemerintah berupaya secara baik untuk memaksimalkan input baik berupa anggaran maupun sumberdaya lainnya menjadi hasil yang optimal.
- *Meeting the Needs of Customer not the bureaucracy* (memenuhi kebutuhan pengguna layanan bukan birokrasi). Artinya, yang diutamakan dalam pelayanan adalah pemenuhan kebutuhan pelanggan. Birokrasi sebaiknya tidak memaksakan agar kepentingannya turut pula diakomodir dalam pelayanan tersebut.
- *Earning than Spending* (mencari daripada mengeluarkan). Hal ini dimaksudkan agar organisasi pemerintahan lebih mengupayakan mengakumulasi sumberdaya daripada terus-menerus menggunakannya. Bahkan dituntut lebih jauh lagi yakni kemampuan birokrasi untuk melakukan investasi dengan sumberdaya yang dimilikinya
- *Prevention rather than cure* (mencegah daripada mengobati). Artinya, birokrasi diharapkan mengupayakan berbagai upaya-upaya prevensi agar tidak terjadi dampak yang tidak diharapkan. Oleh karenanya, setiap aktivitas birokrasi harus memiliki kalkulasi yang baik terhadap kebijakan yang akan ditempuhnya. Sehingga birokrasi menghidarkan diri dari masalah bukan melakukan pemecahan masalah.
- *From Hierarchy to partisipation and team work* (dari hirarki berubah menjadi partisipatif dan kerja sama dalam tim). Artinya membangun pemerintahan yang terdesentralisasi. Dengan demikian, maka akan terbangun birokrasi yang lebih terbuka terhadap partisipasi bawahan dan mampu untuk saling bekerjasama bukan sebaliknya memelihara senioritas dan hirarki.
- *Leveraging change trough the market* (mendongkrak perubahan melalui pasar). Hal ini dimaksudkan agar pemerintah lebih berorientasi pada pasar untuk melakukan berbagai perubahan sehingga mereka mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat.

Harapan terakhir bagi kita selaku masyarakat adalah pemerintah benar-benar secara serius melakukan perbaikan di seluruh dimensi aspek manajemen publik agar semakin efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat sehingga pelaksanaan otonomi daerah secara nyata menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat di Indonesia. []

Bibliografi

- Federickson, George (1997) *The Spirit of Administration*, (San Francisco: Jossey-Bass)
- Kelman, Steven (2003) *International Public Management Review* dalam *electronic Journal* at <http://www.ipmr.net> Volume 4 • Issue 2

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance* (New York McGraw-Hill)

Osborne, David dan Ted Geabler (1996) *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Jakarta: PPM)

Ott, Steven J., Albert C Hyde and Jay M. Shafritz (1991) *Public Management: The Essential Readings* (Chicago: Lyceum Books/Nelson-Hall Publisher)

Samuelson, P.A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure" *Riview of Economics and Statistics*, 37: 35-46

Shafritz, J. M. (1988) *The Dorsey dictionary of American Goverment and Politic* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole)