

BADAN LAYANAN UMUM DITINJAU DALAM PERSPEKTIF NEW INSTITUTIONAL DAN PRINCIPAL-AGENT THEORY

Cathas Teguh Prakoso
Dosen Program Studi Administrasi Negara Fisip Unmul

ABSTRACT

This article purposes is explaining BLU (Badan Layanan Umum / General Service Agent) in the perspective of New Institutional Theory and Principal-Agent Theory through temporer halt case of health service for the poor at Dr. Sutomo Public Hospital, East Java. The observation was commenced from NPM and NPS approaches, BLU amongs NPM and NPS, BLU as New Institutional Theory, and Proncipal Agent Theory in BLU. The conclusion are: BLU is counted for NPM approach; according to the new institutional approach, the transformation from UPTD or department into BLU has not been done perfectly; and BLU activities in terms of good governance could not support its roles as public service agent in the future.

Pendahuluan

Berikut penulis cuplik berita mengenai penghentian sementara pelayanan kesehatan bagi warga miskin non kuota di RS Dr. Sutomo Surabaya (Rimanews & Indosiar)

RS Dr Soetomo Tak Lagi Gratiskan Obat Untuk Pasien Miskin di Surabaya

Senin, 5 Dec 2011 01:35 WIB

SURABAYA, RIMANEWS - Mulai pagi ini, Senin, 5 Desember 2011, Rumah Sakit Umum Daerah Dr Soetomo Surabaya tak lagi menggratiskan biaya obat bagi pasien miskin nonkuota atau yang tidak terdaftar sebagai peserta Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang berasal dari Surabaya.

Direktur RSU Dr Soetomo Surabaya, Dodo Anondo, menjelaskan sikap tegas tersebut terpaksa diambil karena sampai saat ini Pemerintah Kota Surabaya belum melunasi kewajibannya menanggung biaya pengobatan pasien miskin nonkuota. "Semula ada desakan supaya kami berlakukan tarif normal kepada seluruh pasien nonkuota Jamkesmas," katanya kepada *Tempo*, Senin, 5 Desember 2011.

indosiar.com, Surabaya - (Kamis:08/12/2011) Sulitnya mendapatkan layanan pengobatan gratis di negeri ini, membuat warga kurang mampu putus asa. Paling tidak itulah yang terungkap saat warga miskin di Surabaya, Jawa Timur, merasa kecewa tidak dilayani di Rumah Sakit Dr. Sutomo. Bahkan dari mereka ada yang memilih lebih baik mati daripada terus menanggung penyakit mereka.

Sutono, warga Lakaleko Benowo Surabaya ini hanya bisa tercenung mendengar keputusan rumah sakit yang mengharuskan ia membeli sendiri obat untuk penyakit istrinya. Sebab mulai Selasa lalu, RSUD Dr. Soetomo tempat istrinya yang mengidap kanker mulut rahim di rawat menutup layanan obat gratis bagi pasien pemegang surat keterangan tidak mampu (SKTM) menyusul besarnya tunggakan hutang pemerintah kota Surabaya kepada rumah sakit.

Cuplikan dua berita di atas menceritakan sebuah Rumah Sakit Daerah yang terkenal dan berstatus BLU di Kota Surabaya yang menghentikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat miskin secara sepihak. Berita tersebut juga menyampaikan pesan bahwa sampai sekarang masih sulit bagi masyarakat menikmati pelayanan publik yang penuh kepastian, keramahan, kenyamanan, terutama bagi masyarakat kurang mampu di Indonesia.

Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik dari NPM dan NPS

Perkembangan administrasi publik dewasa ini ditandai dengan terjadinya pergeseran paradigma, Denhart dan Denhart (2003) mencatat 3 paradigma, bermula dari *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Services* (NPS).

New Public Management (NPM) merupakan isu penting dalam reformasi sektor publik. Konsep NPM ini erat kaitannya terhadap permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip NPM yang utama. Gerakan NPM pada awalnya terjadi di negara-negara maju di Eropa, akan tetapi pada perkembangannya konsep NPM telah menjadi suatu gerakan global, sehingga negara-negara berkembangpun juga terkena pengaruh penyebaran global dari konsep ini.

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam organisasi sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Hughes, 1998; Jackson, 1995; Broadbent & Guthrie, 1992).

Menurut Vigoda (Fadel Muhammad, 2008), ada 5 prinsip yang penting dalam penerapan NPM, yaitu:

- a) sistem desentralisasi, yang dimaksudkan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat sebagai penerima layanan;
- b) privatisasi, yang dimaksudkan untuk mengalokasikan barang dan jasa publik ke sektor privat;
- c) *downsizing*, dengan melakukan pengurangan dan penyederhanaan jumlah serta ruang lingkup organisasi dan struktur pemerintahan;
- d) debirokratisasi, yaitu dengan melakukan restrukturisasi birokrasi pemerintahan yang akan lebih menekankan kepada hasil daripada proses, dan
- e) manajerialisme, yang merupakan pengadopsian cara kerja swasta pada organisasi pemerintahan.

New Public Management (NPM) ini adalah model manajemen pelayanan publik yang memiliki ciri yang lebih mengarah pada "*inside the organisation*", yaitu :

- a) memfokuskan aktivitasnya hanya pada kegiatan manajemen, tidak pada aktivitas kebijakan;
- b) NPM mencoba melihat manajemen pelayanan publik pada segi kinerja (*performance*) dan efisiensi, dan tidak dari segi politis;
- c) pemecahan manajemen pelayanan publik menjadi badan-badan kecil dan sederhana yang berkaitan langsung dengan kepentingan dasar pengguna jasa (*user-pay bases*);
- d) menggunakan landasan pasar sebagai daya dorong bagi terciptanya kompetensi;
- e) pemangkasan ekonomi biaya tinggi sehingga ongkos untuk memperoleh pelayanan menjadi lebih murah (Purwanto, dkk, 2005).

NPM menurut Rhodes juga ditandai dengan gaya manajemen yang berorientasi pada *output*, cara tersingkat, penggunaan insentif moneter dan kebebasan pengelolaan (Purwanto, dkk, 2005). Cara pengelolaan ini dinilai sesuai dengan semangat desentralisasi. NPM juga diasumsikan bahwa semangat yang ada di dalam tubuh birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasanya bukanlah "*how to steer*" tetapi "*how to serve*", dan birokrasi publik haruslah berpikir secara strategis (*think strategically*) dan bertindak secara demokratis (*act democratically*) dalam mewujudkan pelayanan yang baik terhadap warga negara (Purwanto, dkk, 2005).

Penerapan konsep *New Public Management* telah menyebabkan terjadi perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah

terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Hughes, 1998).

Beberapa pihak meyakini bahwa paradigma *New Public Management* merupakan sebuah fenomena internasional sebagai bagian dari proses global. Konsep NPM begitu cepat mempengaruhi praktik manajemen publik di berbagai negara sehingga membentuk sebuah gerakan yang mendunia. Terdapat pro dan kontra terhadap manajerialisme yang terjadi pada organisasi sektor publik. Bagi yang pro mereka memandang NPM menawarkan suatu cara baru dalam mengelola organisasi sektor publik dengan membawa fungsi-fungsi manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik. Sementara itu, bagi yang kontra mereka mengkritik bahwa pengadopsian prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik tersebut merupakan adopsi yang tidak kritis. Tidak semua praktik manajemen sektor swasta baik. Jika sektor publik mengadopsi praktik manajemen sektor swasta maka hal itu juga berarti mengadopsi keburukan di sektor swasta ke dalam sektor publik. Selain itu, pengadopsian itu juga mengabaikan perbedaan yang fundamental antara organisasi sektor publik dengan sektor swasta. Manajerialisme menurut mereka yang kontra bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Perkembangan berikutnya merupakan anti tesis dari paradigma NPM yaitu *New Public Services* (NPS). Perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain.

Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat.

Denhardt dan Denhardt (2003) menulis sebagai berikut,

In our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat...Accordingly, public administrators should focus on their responsibility to serve and empower citizens as they manage public organizations and implement public policy. In other words, with citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.

Oleh karena itu, kecenderungan perkembangan demokratisasi menjadi sebab alasan mengapa manajemen klasik dan NPM harus ditinggalkan, dan mulai beralih kepada 7 (tujuh) hal pokok (Denhardt dan Denhardt, 2003) sebagai berikut :

1. Melayani warga masyarakat, bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*)
2. Mengutamakan kepentingan public (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai kewargaan daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*),
4. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*),
5. Mengakui bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*),
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*),
7. Menghargai orang, bukanlah produktivitas semata (*value people, not just productivity*)

Otokritik terhadap konsep NPS yaitu masih terdapat kecenderungan nilai-nilai neoliberalisme dalam NPS. Ketika pemerintah melayani masyarakat sebagai warga negara maka aspek privatisasi bisa saja tetap berlangsung asalkan atas nama melayani kepentingan warga negara, misalnya sektor pendidikan dapat diprivatisasi asalkan pelaksana pendidikan tetap melayani masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan.

BLU diantara NPM dan NPS

Pergeseran paradigma mempengaruhi penyelenggaraan Administrasi Publik dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi (kebijakan publik); organisasi manajemen; serta hubungan antara Administrasi Publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya sehingga model yang demikian akan sangat mempengaruhi penyelenggaraan Pemerintahan dan sebuah Negara, termasuk Indonesia. Corak dan ragam tersebut akan sangat ditentukan oleh kondisi lokal yang ada di Negara tersebut, dalam artian sejauhmana administrasi publik di negara tersebut telah menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada.

Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paradigma baru pengelolaan keuangan negara, sesuai dengan paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara meliputi Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (disetujui dalam sidang paripurna DPR tanggal 21 Juni 2004) setidaknya mengandung tiga kaidah manajemen keuangan negara, yaitu: orientasi pada hasil, profesionalitas serta akuntabilitas dan transparansi.

Dalam kenyataannya, meskipun kebijakan pemerintah melalui UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat, namun implikasinya sangat diharapkan berpengaruh pada peningkatan terhadap kinerja pelayanan, profesionalisme, akuntabilitas dan transparansi, karena dengan keluasaan penggunaan keuangan maka lembaga dapat melakukan peningkatan SDM, sarana dan prasarana, system, dan kesejahteraan pegawai.

Seperti ditegaskan kembali dalam PP No. 23 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksanaan dari asal 69 ayat (7) UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 2 yang menyebutkan bahwa BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

Lalu bagaimana BLU dari sudut pandang paradigma NPM dan NPS? Jika dilihat dari paradigma perkembangan NPM dan NPS, BLU berada pada kondisi ambivalen, diantara titik NPM di ujung kiri dan dan NPS di ujung kanan, dimana di satu sisi mengadopsi prinsip-prinsip NPM namun disisi lain BLU mempunyai motif untuk meningkatkan pelayanan kepada publik yang sangat indentik dengan tujuan NPS.

Prinsip-prinsip NPM yang sangat jelas diadopsi adalah manajemen keuangan yang ditujukan untuk memangkas ketidakefisienan yang selama ini memang sudah menjadi persepsi masyarakat bahwa pemerintah selama ini adalah organisasi yang birokratis yang tidak efisien, lambat dan tidak efektif. BLU mempunyai pendapatan yang berasal dari jasa pelayanan, sumbangan dan hibah, ini artinya legal bagi BLU untuk memungut imbalan jasa, yang akhirnya bahwa masyarakat dianggap *customer*. Walaupun BLU dibentuk tidak untuk mencari keuntungan, akan tetapi letak *enterprising*-nya dapat dilihat pada pasal 69 ayat (6) UU Nomor 1 Tahun 2004, bahwa pendapatan BLU dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan.

Sedangkan prinsip NPS yang menjadi semangat dari BLU sebagai lembaga non profit yaitu tidak dalam kapasitas untuk melakukan aktifitas yang diorientasikan keuntungan. BLU tidak boleh menolak dan diskrimatif terhadap kondisi publik yang dilayani. Jika dikaitkan dengan KepMenpan Nomor 63 tahun 2003 tentang pelayanan umum, dalam salah satu

sendinya menyebutkan adanya keadilan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil. Meningkatkan pelayanan juga sangat erat kaitannya dengan bagaimana perlakuan terhadap masyarakat sebagai warganegara yang dalam paradigma NPS sebenarnya adalah juga pemilik dari lembaga pelayanan publik.

BLU sebagai Institusi Baru

New Institutional Theory mempunyai landasan pemikiran bahwa keberadaan institusi yang telah ada (lama) tidak mampu melakukan perubahan menuju pencapaian tujuan dikarenakan faktor kultur dalam institusi yang tidak mungkin atau sulit dirubah, norma yang kurang relevan terhadap perkembangan dan kemajuan tujuan institusi, hubungan dari lingkungan yang tidak lagi mendukung proses tercapainya tujuan institusi, situs kelembagaan yang tidak memadai lagi, struktur dan kewenangan yang timpang tindih, perilaku dan main set anggota yang terlalu sulit dirubah sehingga melahirkan ide untuk membentuk lembaga/institusi baru yang diyakini merupakan pilihan yang tidak bisa dihindari dalam penyelesaian masalah yang dihadapi.

Idealnya pembentukan institusi baru harus mampu memberikan jawaban atas kebuntuan faktor-faktor penghambat tadi menjadi sebuah institusi mapan yang harus menunjukkan perbedaan. Pendekatan institusi ditujukan tidak hanya mampu mendorong tercapaian tujuan, namun lebih luas mampu merubah karakter dan perilaku anggota, jika tidak berarti bukan institusi baru. Kemapanan institusi baru pada umumnya melalui proses yang panjang. Perdebatan dan pertentangan bahkan upaya politik untuk menghalangi dan menggagalkan tercapainya tujuan institusi baru seringkali menyebabkan kegagalan.

BLU dapat dikatakan mutasi dari institusi UPTD/Dinas dalam sistem yang lama. Konsep BLU melahirkan institusi baru yang telah melakukan perubahan secara struktur, kewenangan, lingkungan, norma, perilaku, lingkungan. Demikian juga dalam ranah manajerial, yaitu profesionalisme, akuntabilitas dan transparansi merupakan perubahan yang cukup fundamental dalam manajemen pelayanan publik.

Perubahan bentuk lembaga pelayanan publik dari UPTD/Dinas ke BLU dalam kajian ini dapat dikatakan menjadi solusi atas stagnasi terhadap pencapaian kinerja pelayanan publik yang selalu dikeluhkan oleh masyarakat. Secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan UPTD pelayanan publik yang lama menjadi BLU merupakan bentuk terobosan baru, yang pada awalnya terdapat silang pendapat dan pro kontra.

Pada sebuah contoh kasus, rumah sakit pemerintah pada saat berstatus UPT dinas atau daerah merupakan lembaga birokratis yang tidak efisien (Norpatiwi, 2005). Sistem manajemen yang birokratis gagal untuk menjadikan rumah sakit daerah sebagai tempat pelayanan yang baik. Sudah menjadi hal umum bahwa tenaga dokter di rumah sakit daerah cenderung tidak bekerja sepenuh hati dan tenaga. Kultur bekerja

yang ada di dokter pemerintah adalah "bekerja di rumahsakit pemerintah untuk status dan karier, sementara untuk mencari pendapatan dilakukan di rumah sakit swasta atau praktik pribadi". Kultur ini membuat rumah sakit pemerintah sulit meningkatkan mutu pelayanan. Secara tegas dapat disebutkan bahwa sistem rumah sakit pemerintah dikelola dengan sistem manajemen rapuh dan tidak cukup kuat untuk menunjang misi sosialnya yang berat.

Terobosan baru melalui BLU ini secara ideal akan mengembangkan nilai-nilai yang diharapkan. Dengan bentuk badan hukum dari organisasi dan manajemen rumah sakit pemerintah yang sekarang dikelola dengan sistem BLU (Badan Layanan Umum) berarti rumah sakit mempunyai kelonggaran yang lebih untuk mendayagunakan uang pendapatan rumah sakit, bahkan masih mendapat subsidi pula. Kelonggaran mengelola pendapatan rumah sakit hendaknya jangan dimanfaatkan untuk menumpuk keuntungan saja, tapi untuk meningkatkan mutu pelayanan untuk semua pasien, meningkatkan mutu sumber daya manusianya serta mengendalikan tarif pelayanan.

Implementasi BLU yang masih berjalan ini meskipun belum dikatakan optimal namun setidaknya telah mengarahkan orientasi lembaga pelayanan publik baik di tingkat pusat dan daerah untuk melakukan perubahan-perubahan yang signifikan secara internal (manajemen pelayanan publik) dan eksternal (kinerja pelayanan publik yang dirasakan masyarakat).

***Principal-Agent* dalam BLU**

Pada proses reformasi birokrasi, ada pendekatan yang dapat digunakan ketika suatu pelayanan disampaikan kepada publik (masyarakat). Model pendekatan tersebut disebut pendekatan *principal-agent* (Batley, 2004). Dimana "*principal*" yang dimaksudkan disini adalah masyarakat sipil sebagai penerima layanan dan "*agent*" yang dimaksud adalah para "*officials*" atau para birokrat/pegawai. Para *official* ini adalah *agent* dari para pembuat kebijakan (*policy maker*). Namun pada kenyataannya, yang terjadi adalah pemerintah yang seharusnya menjadi *agent* justru menjadi "*principal*" dari pelaksanaan reformasi ini. Hal inilah yang menyebabkan sulitnya reformasi birokrasi dilakukan di banyak negara yang sedang berkembang.

Oleh karena itu, untuk dapat melakukan apa yang disebut reformasi pelayanan kepada publik, harus dapat memperhatikan kepentingan-kepentingan yang terdapat di dalamnya, baik itu kepentingan masyarakat sebagai penerima layanan juga birokrasi sebagai pemberi layanan. Harus ada keseimbangan dari institusi dan faktor-faktor sektoral lainnya. Di negara-negara berkembang, reformasi sarat dengan kepentingan politik Kerangka kerja *principal-agent* ini digunakan untuk menggambarkan siapa aktornya, bagaimana kepentingannya dan hubungan di dalam reformasi yang dilakukan dalam bidang-bidang pelayanan publik tertentu di masing-masing negara.

Sebagai contoh ketika model pendekatan ini dilakukan di beberapa negara sedang berkembang (Ghana, Zimbabwe, India, Sri Lanka, Bolivia, Argentina, Venezuela, Kenya dan Thailand), ada empat bidang pelayanan publik yang dapat dijadikan studi kasus untuk dilakukan reformasi. Yaitu, bidang kesehatan, pelayanan air minum, bidang pertanian, dan bisnis. Hal ini dipilih dengan alasan bahwa bidang-bidang tersebut langsung bersentuhan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat dan dampaknya juga dapat kita lihat, dari ke empat bidang tersebut juga dapat dilihat bagaimana hubungan antara para pembuat kebijakan (*policy maker*) dan masyarakat dengan melihat apakah program-program tersebut bisa dilihat keberhasilannya

Dari studi penelitian yang pernah dilakukan oleh Batley (2004), reformasi pada keempat bidang pelayanan publik tersebut yang disebut dengan "*New Management*", dapat ditandai dengan adanya:

1. Pengurangan peran langsung pemerintah dalam pengelolaan ekonomi dan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Ada penyerahan kepercayaan (*trust*) kepada pasar, masyarakat dan peran individu untuk dapat mengelola pelayanan itu secara mandiri;
3. Penguatan fungsi *steering* dari pemerintah ketimbang menyediakannya secara langsung. *Steering* yang dimaksud adalah lebih kepada merancang kerangka kebijakan, membuat regulasi/ aturan, serta mendukung program-program yang dijalankan pada level di bawahnya;
4. Menciptakan insentif untuk mencapai efisiensi dan efektifitas

Menurut Lane, Stiglitz, dan Walsh, pada teori *principal-agent*, *agent* berusaha memenuhi keinginan dari *principal*, karena *principal* pada dasarnya adalah merupakan representasi kepentingan publik. Dengan kata lain, *principal* dapat juga berperan sebagai "*controller*" *agent*. Dalam kondisi politik yang demokratis, pemegang kekuasaan tertinggi adalah warga masyarakat (*citizen*) atau konsumen dari pelayanan publik (Batley, 2004). Pendekatan *principal-agent* ini menjadi dasar untuk menempatkan birokrat sebagai pelayan masyarakat yang sebenarnya. Penerapan pendekatan ini diharapkan mampu menyadarkan birokrat sebagai *agent* yang bertanggung jawab kepada masyarakat (*principal*) dan bukan sebaliknya.

Menurut UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, konsep *principal-agent* yang berlaku di BLU disebutkan bahwa yang menjadi *principal* adalah pemerintah melalui menteri atau pimpinan lembaga dan yang menjadi agen adalah satuan kerja instansi pemerintah (satker). Menteri/pimpinan lembaga sebagai *policy maker* dan satuan kerja sebagai pelaksananya (BLU bertanggungjawab untuk menyajikan layanan yang diminta kepada menteri sebagai *principal*).

Eksistensi BLU di Indonesia

Dalam meninjau kasus di atas (pendahuluan) melalui pendekatan teori NPM atau NPS, menunjukkan bahwa BLU masih berparadigma NPM. Reformasi pelayanan publik dalam bentuk BLU masih cenderung hanya berorientasi ke dalam (*inside organisation*) yakni memperbaiki manajemen (profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi) dan bukan pada tataran kebijakan yang lebih makro.

Kegagalan dalam negosiasi secara politis dengan pihak luar (DPR/Pemerintah Provinsi) merupakan bukti kelemahan NPM. Semestinya BLU dalam kerangka *new institutional* perlu dibekali dengan struktur yang mampu menghadapi lingkungannya. Hubungan antar lembaga secara eksternal mengalami kegagalan karena terlalu berorientasi ke dalam.

Sebagai institusi baru yang diharapkan mampu menunjukkan eksistensinya ternyata belum sepenuhnya sesuai dengan harapan publik. Kemampuan manajerial hanya berpengaruh secara internal, tidak secara eksternal atas aktivitas BLU. Tentunya harapan masyarakat terhadap reformasi pelayanan dengan BLU harus dijawab dengan perbedaan yang signifikan sesuai harapan masyarakat, karena perubahan yang dilakukan terhadap struktur dan kewenangan, lingkungan, norma, perilaku belum disertai dengan perubahan paradigma NPS.

Dalam kerangka *principal agent theory* secara jelas memperlihatkan bahwa BLU tersebut tidak memposisikan masyarakat sebagai bagian dari pengakuan atas keberadaan warga negara, yang sebenarnya sangat penting untuk pengembangan partisipasi dan demokratisasi terhadap pemerintahan termasuk pelayanan publik oleh pemerintah. Menempatkan menteri dan atau pimpinan lembaga sebagai agen, menunjukkan bahwa perubahan struktur yang dilakukan masih setengah hati. Kembali bahwa paradigma NPM masih terlalu menghalangi jalan bagi keterlibatan warganegara dalam pemerintahan.

Kesimpulan

1. Badan Layanan Umum sebagai bagian dari reformasi lembaga pelayanan publik cenderung masih berada pada paradigma NPM.
2. Perubahan dari UPTD atau Dinas ke BLU ditinjau dari perspektif *new institutional* belum sepenuhnya melakukan perubahan-perubahan secara mendasar dan menyeluruh, terutama perubahan struktur dimana dalam pola *principal-agent* masih menempatkan menteri/pimpinan lembaga sebagai *agennya* dan satuan kerja BLU menjadi *principalnya*, sehingga kepemilikan BLU (pemerintah) bukan milik "warganegara".
3. Paradigma NPM dari pelaksanaan BLU dalam kerangka *good governance* kurang dapat mendukung eksistensi BLU sebagai lembaga pelayanan publik dimasa yang akan datang.

Pustaka

Anonim, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
_____ PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan
Layanan Umum;

Batley, Richard. 2004. *Development and Change* 35(1): 31-56. Blackwell Publishing, Oxford, UK.

Broadbent, J. and Guthrie, J. (1992) "Changes in the Public Sector: A Review of Recent 'Alternative' Accounting Research," *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 5 No. 2, pp. 3-31.

Denhart, Jane V. and Robert B. Denhart, *The New Public Service*, M E. Sharpe, New York, 2003

Hughes, O. E. (1998) *Public Management and Administration*, 2nd Ed., London: MacMillan Press Ltd.

Jackson, P. M. (Editor) (1995) *Measures for Success in the Publik Sector: A Public Finance Foundation Reader*, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Muhammad, Fadel, 2008, *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

Norpatiwi, A.M. Vianey, 2005 *Aspek Value Added Rumah Sakit Sebagai Badan Layanan Umum*"

Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta: Gava Media.

<http://rimanews.com/read/20111205/48102/rs-dr-soetomo-tak-lagi-gratiskan-obat-untuk-pasien-miskin-di-surabaya>

http://www.indosiar.com/fokus/pasien-miskin-minta-disuntik-mati_93061.html