

IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE TERHADAP PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Yanto Heryanto

(Universitas Swadaya Gunung Jati)
yanto@unswagati-crb.ac.id

Abstrak

Fenomena demokrasi di Indonesia ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antarbangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi dan aktivitas dunia usaha (bisnis). Kedua perkembangan demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah, yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator.

Prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktik yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Tidak hanya itu, mulai masa orde - reformasi, eksistensi PNS (ambtenaar) merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan publik, khususnya Jawa, sehingga filosofi PNS sebagai pelayan publik (public servant) dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan pangreh raja (pemerintah negara) dan pamong praja (pemelihara pemerintahan) untuk pemerintahan yang ada pada masa tersebut yang menunjukkan bahwa mereka siap dilayani bukan siap untuk melayani.

Di samping itu, kendala infrastruktur organisasi yang belum mendukung pola pelayanan prima yang diidolakan. Hal ini terbukti dengan belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosedur-prosedur baku pelayanan yang memihak publik serta standar kualitas minimal yang semestinya diketahui publik selaku konsumennya di samping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan publik secara komplit.

Kata Kunci: *good governance, pelayanan publik.*

Pendahuluan

Terjadinya krisis ekonomi Indonesia di penghujung tahun 1996-an yang menyebabkan jatuh kekuasaan rezim Soeharto atau dikenal dengan istilah rezim "orde baru" pada tahun 1998 antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan

pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan

ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk.

Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan negara Republik Indonesia. Bahkan kondisi saat ini pun menunjukkan masih berlangsungnya praktek dan perilaku yang bertentangan dengan kaidah tata pemerintahan yang baik, yang bisa menghambat terlaksananya agenda-agenda reformasi. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi.

Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antarbangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi dan aktivitas dunia usaha (bisnis). Kedua perkembangan diatas, baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah, yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator.

Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat perluasan aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan

publik. Sebaliknya, masyarakat yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerimamanfaat (beneficiaries), harus mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga harus berfungsi sebagai pelaku. Oleh karena itu, tata pemerintahan yang baik perlu segera dilakukan agar segala permasalahan yang timbul dapat segera dipecahkan dan juga proses pemulihan ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik dan lancar.

Disadari, mewujudkan tata pemerintahan yang baik membutuhkan waktu yang tidak singkat dan juga upaya yang terus menerus. Disamping itu, perlu juga dibangun kesepakatan serta rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen bangsa yang melibatkan tiga pilar berbangsa dan bernegara, yaitu para aparatur negara, pihak swasta dan masyarakat madani untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik.

Pemahaman *Good Governance*.

Good governance adalah “mantra” yang diucapkan oleh banyak orang di Indonesia sejak 1993. Kata *governance* mewakili suatu etika baru yang terdengar rasional, profesional, dan demokratis, tidak soal apakah diucapkan di kantor Bank Dunia di Washington, AS atau di kantor LSM yang kumuh di pinggiran Jakarta. Dengan kata itu pula wakil dari berbagai golongan profesi seolah disatukan oleh “koor seruan” kepada pemerintah yang korup di negara berkembang. **“Good governance, bad men!”** terkecung oleh seruan dari berbagai pihak, kalangan pejabat pemerintah pun lantas juga fasih menyebut konsep ini, meski dengan arti dan maksud yang berbeda.

Proses pemahaman umum mengenai *governance* atau tata pemerintahan mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an, dan mulai semakin bergulir pada tahun 1996, seiring dengan interaksi pemerintah Indonesia dengan negara luar sebagai negara-negara pemberi bantuan yang banyak menyoroti kondisi obyektif perkembangan ekonomi dan politik Indonesia. Istilah ini seringkali disangkutpautkan dengan kebijaksanaan pemberian bantuan dari negara donor, dengan menjadikan masalah isu tata pemerintahan sebagai salah satu aspek yang dipertimbangkan dalam pemberian bantuan, baik berupa pinjaman maupun hibah.

Kata *governance* sering dirancukan dengan *government*. Akibatnya, Negara dan pemerintah menjadi korban utama dari seruan kolektif ini, bahwa mereka adalah sasaran nomor satu untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Badan-badan keuangan internasional mengambil prioritas untuk memperbaiki birokrasi pemerintahan di Dunia Ketiga dalam skema *good governance* mereka. Aktivitis dan kaum oposan, dengan bersemangat, ikut juga dalam aktivitas ini dengan menambahkan prinsip-prinsip kebebasan politik sebagai bagian yang tak terelakkan dari usaha perbaikan institusi negara. *Good governance* bahkan berhasil mendekatkan hubungan antar badan-badan keuangan multilateral dengan para aktivis politik, yang sebelumnya bersikap sinis pada hubungan antara pemerintah Negara berkembang dengan badan-badan ini. Maka, jadilah suatu sintesa antar tujuan ekonomi dengan politik. Tetapi, sebagaimana layaknya suatu mantra, para pengucap tidak dapat menerangkan sebab

akibat dari suatu kejadian, Mereka hanya mengetahuisebagian, yaitu bahwa sesuatu yang invisible hand menyukai mantra yang mereka ucapkan.

Pada kasus *good governance*, para pengucap hanya mengetahui sedikit hal yaitu bahwa sesuatu yang tidak terbuka dan tidak terkontrol akan mengundang penyalahgunaan, bahwa program ekonomi tidak akan berhasil tanpa legitimasi, ketertiban sosial, dan efisiensi institusional. Satu faktor yang sering dilupakan adalah, bahwa kekuatan konsep ini justru terletak pada keaktifan sektor negara, masyarakat dan pasar untuk berinteraksi. Karena itu, *good governance*, sebagai suatu proyek sosial, harus melihat kondisi sektor-sektor di luar negara.

Definisi Good Governance menurut para pakar Administrasi Publik.

Governance, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Sumodiningrat (1999:251) menyatakan

Good Governance adalah upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance*, pemerintahan perlu didesentralisasi dan sejalan dengan kaidah penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Mardiasmo (2002:18)

Good Governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidakterduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melaluisemacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda.

Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif. Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga *good governance*, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil

dengan syarat utama efisien) dan (relatif merata.”

Menurut dokumen United Nations Development Program (UNDP), tata pemerintahan adalah:

Penggunaan wewenang ekonomi politik dan adminis-trasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.

Membangun Good governance

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun

pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Harus kita ingat, untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu, membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Untuk Indonesia, fleksibilitas dalam memahami konsep ini diperlukan agar dapat menangani realitas yang ada.

Berdasarkan uraian sebelumnya jelas teridentifikasi betapa pentingnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara. Berikut ini akan dikemukakan beberapa butir tentang bagaimana membangun manajemen publik yang bercirikan *good governance*, antara lain:

Organisasi sektor publik agar memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utam, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2002:4). *Value for money*, dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai *ouput* yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Implementasi konsep *value for money* diyakini dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan kinerja sektor publik. Manfaat implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik antara lain: a) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran; b)

Meningkatkan mutu pelayanan publik; c) Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input; d) Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; e) Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai akaar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Mengadopsi pendekatan *New Public Management* (NPM) dan *Reiventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992). Di banyak negara terutama negara *Anglo-Saxon* berbagai perubahan dilakukan dengan mengadopsi pendekatan NPM dan *reiventing Government*. NPM berakar dari teori manajemen yang pada dasarnya beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetensi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*) dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik.

Enterprising the government; ketika kehidupan tentang demokrasi makin merasuk dalam kehidupan masyarakat, khalayak pun semakin kritis dan punya daya tawar menawar dengan birokrat. Di sinilah tuntutan terhadap layanan publik semakin kencang dan salah satu pilihannya adalah swastanisasi lembaga-lembaga pemerintahan dalam artian peningkatan kualitas layanannya kepada publik sebagai konsumennya.

Enterprising the Government pada intinya adalah memompa efisiensi dan efektivitas organisasi bisnis ke organisasi pemerintahan. Walaupun terdapat beberapa

perbedaan, tetapi layanan publik dapat meniru layanan konsumen dalam dunia bisnis. Tujuan akhir dari pegawai pemerintah adalah membuat pelanggan merasa puas dengan memenuhi kebutuhan dan harapannya terhadap layanan publik. Salah satu cara adalah menerapkan konsep *customer's oriented* dalam masalah-masalah kepegawaian yang pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.

Pemerintah mengendalikan bahkan menghentikan kecenderungan sentralisasi dan mengembalikan kekuasaan serta inisiatif sosial-ekonomi kepada masyarakat. Meskipun pemerintah telah begitu besar beban kerja dan aktivitasnya. Yang dibutuhkan bukanlah pemerintahan minimum, melainkan suatu kerangka yang terbatas dengan agenda tanggung jawab yang positif atau disebut dengan "*a limited or framework of government with significant positive responsibilities*" (Gray dalam Kristiadi, 1998).

Dari pendapat tersebut dapat diringkas beberapa peranan administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan. Kedua, administrasi publik berperan melindungi hak-hak pribadi masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan masyarakat usia lanjut. Ketiga, administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari satu generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan

jaman, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

1. Kebutuhan untuk mengoptimalkan peranan mekanisme pasar dan peranan administrasi publik, atau dengan kata lain bagaimana mewujudkan keseimbangan baru (*newly and dynamic equilibrium*) antara peranan pemerintah yang tepat dengan peranan masyarakat yang partisipatif sekaligus mengindahkan kaidah-kaidah internasional (Kristiadi, 1998).
2. Mempersiapkan unsur-unsur organisasi yang mendukung tewujudnya administrasi publik yang memenuhi kriteria *good governance* dan menjamin keseimbangan baru. Refleksi pemikiran McKinsey, unsur-unsur organisasi yang harus dibangun adalah *system strategy, structure, staff, skill, style* dan *share value*. Untuk mewujudkan administrasi publik yang berciri modern dapat ditempuh melalui sistem pendidikan dan pelatihan pegawai negeri yang sistematis. (Hampton dan Turner, 1994).

Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)

United Nations Development Program (UNDP) merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu:

1. Legitimasi politik,
2. Kerjasama dengan institusi masyarakat sipil,
3. Kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi,
4. Akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial),
5. Manajemen sektor publik yang efisien,
6. Kebebasan informasi dan ekspresi,
7. Sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

Sedangkan **World Bank** mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah:

1. sipil yang kuat dan partisipatoris,
2. Terbuka, Masyarakat
3. Pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi,
4. Eksekutif yang bertanggungjawab,
5. Birokrasi yang profesional dan aturan hukum.

Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu: (1) *Accountability*, (2) *Transparency*, (3) *Predictability* dan (4) *Participation*. Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat.

Pelayanan Publik

Definisi Pelayanan.

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi/badan baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi

kebutuhan orang/organisasi/badan yang dilayani. Menurut Monir (2003:16) pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993), pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya memenuhi kebutuhan masyarakat.

Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Sinambela (2005:5) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Agung Kurniawan (2005:6) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Kepmen PAN Nomor 25 tahun 2004, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengelompokan Pelayanan Publik

Kepmen PAN nomor 58 tahun 2002 telah mengelompokkan pelayanan publik dalam tiga jenis pelayanan, yaitu (1) Pelayanan Administratif, (2) Pelayanan Barang dan (3) Pelayanan Jasa.

1. Jenis Pelayanan Administratif.

Pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain.

Misalnya jenis pelayanan ini adalah pelayanan pengurusan sertifikat tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengurusan STNK di Kepolisian, KTP di Kelurahan, dan jenis pelayanan lainnya.

2. Jenis Pelayanan Barang.

Pelayanan barang adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon dan jenis pelayanan lainnya.

3. Jenis Pelayanan Jasa.

Pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran dan jenis pelayanan lainnya.

Kedua peraturan yang dikeluarkan oleh Menpan tentang Pelayanan Publik tersebut orientasinya adalah pelanggan atau publik (masyarakat) sebagai

subyek yang dilayani. Artinya, aparaturnya pemerintah dalam melaksanakan tugas pelayanan harus berorientasi kepada kepentingan publik yang dilayani.

Pembahasan

Good Governance adalah buah reformasi.

Setelah rezim orde baru tumbang melalui gerakan reformasi politik tahun 1998, Indonesia mulai melakukan reformasi politik (kalau tidak mau dikatakan revolusi politik) dari sistem politik otoriter ke sistem politik demokratis yang ditandai dengan diberikan kebebasan kepada masyarakat untuk terlibat secara aktif di bidang politik melalui pendirian partai-partai politik dan ikut bersaing dalam pemilihan secara bebas baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden. Hal yang lain menjadi tanda munculnya demokratisasi Indonesia adalah adanya kebebasan pers, perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi melalui konsep otonomi daerah, dan kebebasan lainnya.

Perubahan Paradigma dari Birokrasi Abdi Negara menjadi Pelayanan Masyarakat (kajian teoritis perubahan paradigma administrasi publik).

Sebenarnya perdebatan mengenai optimalisasi pelayanan publik oleh pemerintah telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel. Masing-masing pakar memaparkan teori dan atau membantah dan memperbaiki teori yang ada sebelumnya. Teori yang mapan menjadi paradigma dan di"mitos"kan, kemudian

muncul teori baru untuk mendemistifikasi teori yang mapan tersebut.

Teori *Reinventing Government* yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Sebenarnya sekarang telah muncul demistifikasi atas *The New public Management* dengan munculnya konsep *The New Public service*. Dinamika konsep administrasi publik dari *The Old Public Management*, lalu menjadi *The New Public Management*, dan terakhir *The New Public service*. Demikian pula, para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, sejak awal abad 20an. Bahkan tidak hanya itu, **Woodrow Wilson** pada tahun 1887 dalam *The Study of Administration* telah mengemukakan konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menciptakan pemerintahan yang efisien.

Selain Wilson, ada Max Weber (1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureucracy*, Luther Gullick (1937) dengan konsep POSDCORB, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsepnya yang tertuang dalam makalahnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi pelayanan publik. Sedangkan gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) adalah gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik.

Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler tentang *Reinventing Government* tertuang dalam karyanya yang berjudul *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* yang dipublikasikan pada tahun 1992 dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, buku terakhir ini ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik yang dipublikasikan pada tahun 1997. Gagasan ini muncul sebagai respon atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Bahkan di penghujung tahun 1980-an, majalah *Time* pada sampul mukanya menanyakan: "Sudah Matikah Pemerintahan?".

Di awal tahun 1990-an, jawaban yang muncul bagi kebanyakan orang Amerika adalah "Ya". Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk di antara negara-negara maju. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak terkendali. Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan defisit multi-milyaran dolar sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari kerja.

Ulasan tentang krisis kepercayaan yang terjadi di AS bisa dilihat dalam David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*; karya ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Rasyid, *Mewirusahaakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1996. 9 Ulasan 10 prinsip *Reinventing Government* ini

secara utuh bisa dilihat dalam David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing*; atau terjemahannya *Mewirauahakan*, hlm. 29-343. sebagai bahan pelengkap juga (baca David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terj. Abdul Rasyid dan Ramelan, Jakarta: PPM, 2000).

Gagasan-gagasan Osborne dan Gaebler tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip untuk mewirauahakan birokrasi.⁹ Adapun 10 prinsip tersebut adalah *pertama, pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh*. Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah entrepreneurial seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (*mengarahkan*) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis pelayanan (*mengayuh*). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya.

Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya *mengarahkan* membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya *mengayuh*

membutuhkan orang yang secara-sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

Kedua, pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani. Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri.

Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi.

Ketiga, pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan risorsis pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya mengakibatkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) di antara masyarakat, swasta dan organisasi non

pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif.

Di antara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak uang, kompetisi memaksa monopoli pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

Keempat, pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukkan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintahan dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Di antara keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan lebih mempunyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.

Kelima, pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. Artinya, bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai berdasarkan hasil (*outcome*), mereka

menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya, seharusnya didasarkan atas kualitas hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas. Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan-pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat.

Keenam, pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan boirokrasi. Artinya, pemerintah harus belajar dari sektor bisnis di mana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat para pelanggannya, melalui survei pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang keistansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar.

Di antara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi kesempatan kepada warga untuk memilih di antara berbagai macam

pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

Ketujuh, pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan. Artinya, sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut.

Melembagakan konsep *profit motif* dalam dunia publik, sebagai contoh menetapkan biaya untuk *public service* dan dana yang terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inovasi-inovasi di bidang pelayanan publik yang lain. Dengan cara ini, pemerintah mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang sulit.

Kedelapan, pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati. Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran.

Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit; dan membuat peraturan

bangunan, untuk mencegah kebakaran. diubah (masih berorientasi pada pengobatan) maka pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul.

Kesembilan, pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja. Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan pesat, komunikasi antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasilah yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat "ke bawah" atau pada "pinggiran" ketimbang mengonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antara sektor pemerintah, sektor bisnis dan sektor *civil society* perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik.

Dan prinsip yang *kesepuluh* adalah *pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.* Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh.

Pemerintahan *entrepreneur* merespon perubahan lingkungan bukan

dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama.

Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. 10 prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Pola pencegahan (preventif) harus dikedepankan dari pada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama. Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. 10 prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif.

Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Pengaruh Penerapan Good Governance terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia.

Seperti kita ketahui bahwa jatuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 adalah karena buruknya sistem tata kelola pemerintahan (*bad governance*) yang ditandai dengan meningkatkan korupsi, kolusi dan nepotisme. Belajar dari masa lalu telah terbukti bahwa *bad governance* menyebabkan krisis ekonomi yang berkepanjangan yang sampai sekarang dampak negatifnya masih kita rasakan.

Penerapan *good governance* sangat diyakini memberikan kontribusi yang strategis dalam menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan daya saing, serta sangat efektif menghindari penyimpangan-penyimpangan dan pencegahan terhadap korupsi dan suap. Keinginan mewujudkan *good governance* sering diungkapkan baik oleh para pejabat penyelenggara Negara di pusat dan di daerah, juga dunia usaha. Pertanyaannya adalah bagaimana mewujudkan *good governance*, serta strategi apa yang sebaiknya dilakukan untuk mewujudkannya?

Pertanyaan diatas kendati mudah disampaikan tentu tidak mudah untuk menjawabnya, karena sejauh ini konsep *good governance* memiliki arti yang luas. Secara ringkas bisa diartikan sebagai rambu untuk menjalankan amanah secara jujur dan adil. Banyak orang menjelaskan *good governance* bergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan korupsi, *good governance* sering diartikan sebagai

pemerintahan yang bersih dari praktek korupsi.

Dalam proses demokratisasi *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi bagi pihak diluar pemerintah, sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antar negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut, bukan hanya memungkinkan terciptanya (*check and balance*), tetapi juga menghasilkan sinergi antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Secara umum ada beberapa karakteristik yang melekat dalam praktek *good governance*. Pertama, praktek *good governance* harus memberi ruang kepada pihak diluar pemerintah untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara mereka. Kedua, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah maupun swasta dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik.

Apabila praktek pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik. Di dalam mengembangkan praktek *good governance*, Pemerintah perlu memilih strategi yang jitu. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas persoalan yang ada serta keterbatasan sumber daya, untuk melakukan praktek *good governance*,

mengharuskan Pemerintah mengambil pilihan yang strategis. Menerapkan praktek *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* di Indonesia adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi strategis untuk memulai menerapkan *good governance*. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada pelayanan publik, dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat luas. Keberhasilan mempraktekkan *good governance* pada pelayanan publik mampu membangkitkan kepercayaan masyarakat luas bahwa menerapkan *good governance* bukan hanya sebuah mitos, tetapi menjadi suatu kenyataan.

Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara lebih mudah. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktek *good governance* seperti efisien, non diskriminatif, dan berkeadilan, berdaya tanggap, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya dalam ranah pelayanan publik. Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua pihak, Pemerintah mewakili negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, yang semuanya memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini.

Keberhasilan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering

dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Dengan memulai perubahan pada bidang yang dapat secara langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sipil dan para pelaku pasar, upaya melaksanakan *good governance* akan memperoleh dukungan dari semua pemangku kepentingan. Dukungan ini sangat penting dalam menentukan keberhasilan karena memasyarakatkan *good governance* membutuhkan stamina dan daya tahan yang kuat.

Mewujudkan hal itu, perlu tiga pendekatan yang harus sekaligus dilakukan. Pertama adalah menetapkan dan memasyarakatkan pedoman *good governance* secara nasional, baik untuk kalangan korporasi maupun publik, yang kemudian bisa ditindak lanjuti dengan pedoman sektoral dari masing-masing industri atau bidang kegiatan. Pedoman ini merupakan suatu rujukan yang selalu mengikuti perkembangan jaman. Oleh karena itu, dalam kurun waktu tertentu perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian.

Pendekatan kedua adalah perlu dilakukan penyuluhan, konsultasi, dan pendampingan bagi perusahaan-perusahaan, maupun kantor Pemerintah yang bermaksud untuk mengimplementasikan *good governance*, dengan melakukan kegiatan self assessment, kemudian memasang rambu-rambu pada masing-masing perusahaan atau instansi Pemerintah. Pendekatan ketiga adalah dengan memperbanyak agen-agen perubah dengan mengembangkan semacam sertifikasi bagi direktur dan komisaris pada perusahaan-perusahaan serta bagi pejabat-pejabat publik.

Upaya membangun industri yang berdaya saing, tidaklah mudah untuk kita

gapai, terlebih jika tidak disertai perbaikan governance pada sektor pelayanan publik. Dalam bahasa yang berbeda, perbaikan *governance* pada sektor pelayanan publik merupakan prasyarat bagi keberhasilan di dalam membangun industri yang berdaya saing.

Beberapa Kendala dalam melaksanakan Good Governance dan Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia serta beberapa upaya mencari alternatif Solusi.

Pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah, demikian salah satu kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2008* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2008*. Buruknya pelayanan publik memang bukan hal baru, fakta di lapangan masih banyak menunjukkan hal ini. GDS menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan “per-konco-an”, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi.

Kedua, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan *ketiga*, rendahnya tingkat

kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidak pastian tadi. Akibatnya pelayanan publik menjadi obyek bagi para apatur yang diberi wewenang untuk melakukan pelayanan publik.

Memang melakukan optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan mengingat pembaharuan tersebut menyangkut pelbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan kita. Di antara beberapa aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir birokrat sejak era kolonial dahulu.

Prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktik yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan, misalnya, tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit. Tidak hanya itu, mulai masa orde baru hingga kini, eksistensi PNS (*ambtenaar*) merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan publik, khususnya jawa, sehingga filosofi PNS sebagai pelayan publik (*public servant*) dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan *pangreh raja* (pemerintah negara) dan *pamong praja* (pemelihara pemerintahan) untuk pemerintahan yang ada pada masa tersebut yang menunjukkan bahwa mereka siap dilayani bukan siap untuk melayani.

Di samping itu, kendala infrastruktur organisasi yang belum mendukung pola pelayanan prima yang diidolakan. Hal ini terbukti dengan belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosedur-prosedur baku pelayanan yang memihak publik serta standar kualitas minimal yang semestinya diketahui publik selaku konsumennya di samping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan publik secara komplit. *Standard Operating Procedure* (SOP) pada masing-masing *service provider* belum diidentifikasi dan disusun sehingga tujuan pelayanan masih menjadi pertanyaan besar. Akibatnya, pada satu pihak penyedia pelayanan dapat bertindak semaunya tanpa merasa bersalah (*guilty feeling*) kepada masyarakat.

Oleh karena itulah, dalam tulisan ini penulis ingin mengulas tentang teori yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* untuk dijadikan sebagai solusi alternatif dalam melakukan optimalisasi pelayanan publik birokrasi pemerintahan daerah. Teori ini sudah terbukti mampu menjadi solusi atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap pemerintah di penghujung tahun 1980-an. Semoga.

Kesimpulan

Patologi birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, telah mengakibatkan terpuruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan kita. Buruknya pelayanan publik tidak hanya pada masa orde baru yang sentralistik, tapi juga masih menggurita pada masa sekarang

sebagaimana hasil penelitian dan penilaian Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* di atas. *Reinventing Government* yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler menemukan titik relevansinya dalam konteks optimalisasi pelayanan publik.

10 prinsip yang terkandung di dalamnya, yakni pemerintah seharusnya lebih berfungsi mengarahkan ketimbang mengayuh, memberi wewenang ketimbang melayani, menyukitkan persaingan (kompetisi) dalam pemberian pelayanan, digerakkan oleh misi bukan peraturan, berorientasi pada hasil (*outcome*) bukan masukan (*income*), berorientasi pada pelanggan bukan pada birokrasi, menghasilkan ketimbang membelanjakan, mencegah ketimbang mengobati, desentralisasi dan pemerintah berorientasi pasar, seharusnya diterapkan oleh pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelaksanaan 10 prinsip *Reinventing Government*, tentu harus disesuaikan dengan sosio-kultur kita, bisa menjadi solusi alternatif yang efektif untuk menghilangkan patologi-patologi birokrasi peradaban kita selama ini.

Usaha mewujudkan *good governance* dalam konteks administrasi negara kontemporer, sekaligus bagaimana upaya sistem pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan serta kesejahteraan masyarakat. Diperlukan adanya reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya dan yang menyangkut reformasi manajemen publik,

organisasi sektor publik, sehingga perlu mengadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan sektor swasta.

Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen publik untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mengapa Pelayanan Publik?.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hampden, Charles and Turnur. 1994. *Corporate Culture.* Oregon: Judy Piatkus Publishers.
- Kristiadi, J. B. 1998. *Perspektif Administrasi Publik Menghadapi Abad XXI.* Jakarta: Penebar Swadaya.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik.* Yogyakarta: Andi.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted. 1992. *Reiventing Government (How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector).*

New York: Addison-Wesley
Publishing Company Inc.

JPS. Jakarta: PT Gramedia
Pustaka Utama.

Purwanto, Erwan Agus. 2005. *Pelayanan
Publik Partisipatif*. Yogyakarta:
Gajah Mada University Press.

Wibawa, Samoedra. 2005. *Good
Governance Dan Otonomi
Daerah*. Yogyakarta: Gajah Mada
University Press.

Sumodiningrat, Gunawan. 1999.
Pemberdayaan Masyarakat &