

PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI PINTU MASUK DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE

Oleh : Alwi Hashim Batubara

Abstract : *The Societies have waited for a long time to get a good governance. They hope the government shows a reality action to develop a good governance. It will be more concrete if the reparation of the public service implementations become the first step of a bureaucracy development reformation.*

Keywords : *Public Service, Good Governance*

PENDAHULUAN

Konsep *good governance* memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. Sebagian kalangan ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan kongkrit dari demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang kelangsungan (*sustainability*) demokrasi itu sendiri. Pada umumnya *good governance* diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik, Koirudin (2005: 160).

Good governance, sebenarnya sudah lama menjadi mimpi banyak orang Indonesia. Kendati pemahaman mereka mengenai *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik akan menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah dan pemerintah semakin peduli dengan kepentingan warga. Subarsono (2005) mendefinisikan pelayanan publik sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.

Sampai saat ini, menunjukkan bahwa belum ada strategi nasional yang menyeluruh dan sistematis bagaimana untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia. Pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*. Pertama, praktik *governance* memiliki dimensi yang cukup luas sehingga

terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *governance*. Kedua, informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance* belum banyak tersedia. Ketiga, kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda. Keempat, komitmen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah, Dwiyanto (2005).

Berbagai kendala yang disebutkan di atas menjadi penyebab belum banyak yang bisa dilakukan upaya yang sistematis untuk memperbaiki kinerja *governance* di Indonesia. Upaya yang dilakukan baik di pusat maupun di daerah masih lebih banyak bersipat sporadis dan tidak terintegrasi dengan baik sehingga hasilnya belum banyak dirasakan oleh masyarakat luas. Program-program yang hanya bersifat tambal sulam dan sporadis cenderung tidak efektif karena perbaikan yang dapat dilakukan dalam satu aspek *governance* akan terkooptasi oleh praktik buruk yang terjadi pada aspek lainnya. Hal ini mungkin dapat menjelaskan penyebab munculnya beberapa *good* (teladan) dan *bad practices* (pantangan) dalam penyelenggaraan pemerintahan pada sejumlah daerah di Indonesia. Bahkan anehnya, teladan dan pantangan ini dapat terjadi dalam satu yurisdiksi yang sama dan pada saat yang bersamaan pula.

Fenomena seperti itu menunjukkan bahwa belum ada strategi yang bersifat menyeluruh dalam pengembangan *good governance* di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah. Kepedulian pemerintah untuk secara sungguh-

sungguh merancang pembaharuan praktik *governance* menuju yang lebih baik masih rendah. Pemerintah biasanya bersedia mewujudkan nilai-nilai *good governance* sejauh tidak mengganggu kepentingan mereka. Pemerintah bersedia untuk bersikap terbuka dan partisipatif apabila dengan menjadi terbuka dan melibatkan *stakeholders* yang luas dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan tidak mengurangi kesempatan mereka untuk melakukan praktik korupsi. Hal ini menjadi salah satu penyebab terjadinya teladan dan pantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah secara bersamaan.

Mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai praktik *governance*. Dalam tulisan ini penyelenggaraan pelayanan publik dipilih sebagai *entry point* dan penggerak utama (*prime mover*) dalam upaya mewujudkan *good governance*.

PEMBAHASAN

Tuntutan Pelayanan Publik Di Era Reformasi

Dari hasil penelitian Ulbert Silalahi (Utomo, 2003) atas pelayanan publik sebelum reformasi diperoleh data bahwa tingkat kepuasan layanan aparatur negara yang diberikan kepada masyarakat menunjukkan prosentase rata-rata 33.7 % yang dikategorikan rendah. Wujud atau bentuk pelayanan publik tersebut yang merupakan *sins of service* dari sikap pelayanan aparatur negara dapat berbagai bentuk dan wujud antara lain apatis, menolak berurusan, bersikap dingin, memandang rendah, bekerja mekanis, ketat pada prosedur dan sering mem-ping-pong masyarakat.

Demikian pula, sejalan dengan hasil penelitian diatas, pada tahun 2002 hasil penelitian dari Agus Dwiyanto dkk diperoleh data dalam bukunya "*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*" bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi walaupun telah berjalan lebih kurang 4 (empat) tahun tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparatur negara atau birokrat atau birokrasi pemerintahan masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan secara empirik di era reformasi ini

nampak sekali KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) dikalangan birokrat lebih berani dan transparan.

Keadaan secara empirik pelayanan publik seperti yang diungkapkan dimuka menunjukkan kepada kita bahwa *focus of interest* dari aparatur kita belum tertuju kepada tugas utamanya. Pelayanan publik sebagai tugas utama birokrasi atau aparatur negara masih sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan kekuasaan atau kewenangan. Sistem pemerintahan tidak saja mengabaikan pelayanan kepada masyarakat tetapi juga sistem pemerintahan atau birokrasi yang tidak responsif terhadap apa sesungguhnya dibutuhkan, diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat. Sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan *political authority* daripada *political commitment* yang salah satunya adalah *customer's oriented* atau *customer's perspective* atau pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Untuk itu mulai saat ini haruslah kita pergunakan untuk meletakkan dan memantapkan fungsi atau peran birokrasi atau pemerintah sebagai fungsi utamanya yaitu *public service* atau pelayanan publik. Sedangkan fungsi-fungsi yang selama ini di pegang juga oleh birokrasi atau pemerintah harus diserahkan kepada pihak swasta dan masyarakat. Ini semua sebagai konsekuensi kita beralih dari pemerintahan yang *government* yang menitik beratkan pada otoritas ke pemerintahan yang *governance* yang menitik beratkan pada kolaborasi atau kompatibilitas di antara *public* (pemerintah/birokrasi), *private* (swasta) dan *community* (masyarakat), Utomo (2003).

Mengapa Harus Pelayanan Publik?

Pertanyaan yang paling mendasar adalah, mengapa reformasi pelayanan publik yang menjadi titik strategis untuk membangun *good governance*? Mengapa bukan aspek-aspek kegiatan pemerintahan yang lain? Bukankah masih terdapat banyak persoalan lain yang dihadapi pemerintah yang juga sangat mendesak untuk ditangani? Pertanyaan-pertanyaan ini sangat penting untuk dijawab agar pilihan membangun praktik penyelenggaraan pelayanan melalui reformasi pelayanan publik benar-benar diyakini dapat membawa pemerintah Indonesia menuju pada praktik *good governance*.

Mengutip pendapat Dwiyanto (2005) ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, antara lain :

1. Dengan pelayanan publik nilai-nilai yang mencirikan *good governance* dapat dilakukan secara lebih mudah dan nyata oleh birokrasi pemerintah.

Nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance* seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan.

2. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*.

Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh kepada ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga. Demikian pula dengan membaiknya pelayanan publik juga akan memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Dengan demikian, reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.

3. Pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat.

Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh

pemerintah berintegrasi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan.

4. Dengan memperbaiki pelayanan publik toleransi terhadap praktik *bad governance* diharapkan dapat dihentikan.

Hasil *Governance and Decentralization Survey 2002* (GDS 2002) menunjukkan bahwa sebagian besar warga menganggap wajar terhadap praktik pungutan liar (pungli) dan justru merasa lega karena proses pelayanan dapat segera selesai, menjadi indikator bahwa warga bangsa menjadi semakin toleran terhadap praktik *bad governance*. Hal ini tentu tidak saja dapat mendorong warga untuk mengembangkan mekanisme *survival* dengan adanya praktik *bad governance*, tetapi juga menghindari upaya untuk membangun *good governance*. Kalau hal seperti ini terus terjadi dan semakin meluas tentu sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan bangsa. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap *bad governance* yang semakin meluas dapat dihentikan.

5. Dengan memperbaiki pelayanan publik diharapkan adanya keterlibatan dari aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik.

Governance lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Dalam pelayanan publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar selama ini sudah banyak terjadi, sehingga praktik *governance* dalam ranah pelayanan publik sebenarnya bukan suatu hal yang baru lagi. Hal ini merupakan suatu keuntungan untuk memulai perubahan karena keterlibatan dan mekanisme pasar sebelumnya telah ada. Selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan reposisi terhadap ketiga unsur tersebut dan redistribusi peran yang proporsional dan saling melengkapi di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan.

6. Tolok ukur dan indikator praktik pelayanan publik dapat dengan mudah dilakukan.

Pelayanan publik yang berwawasan *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah. Tolok ukur dan indikator yang sederhana dan yang dapat digunakan oleh penyelenggara, warga pengguna, serta *stakeholders* lainnya dapat dirumuskan dengan mudah. Lebih dari itu, kemajuan dari proses pengembangan pelayanan publik yang berwawasan *good governance* juga dapat dinilai dengan mudah oleh semua *stakeholders*.

KESIMPULAN

Masyarakat sudah lama menunggu dan semakin tidak sabar menunggu lahirnya *good governance*. Tidak mungkin melakukan semua tindakan yang diperlukan dalam waktu yang bersamaan untuk mengembangkan *good governance*, karena waktu, tenaga, anggaran, dan sumberdaya lainnya yang dimiliki pemerintah dan masyarakat terbatas. Namun bagaimanapun juga, langkah yang nyata harus segera diambil oleh pemerintah.

Untuk itu pembenahan birokrasi pemerintah dapat menjadi langkah awal yang

strategis. Dengan memberikan prioritas pada pembenahan birokrasi pemerintah maka dampaknya terhadap percepatan terwujudnya *good governance* sangat besar. Bahkan lebih kongkrit lagi, jika perbaikan praktik penyelenggaraan pelayanan publik menjadi agenda awal dari reformasi birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik harus menjadi *core business* dari birokrasi pemerintah.

Dengan berhasilnya pemerintah memperbaiki penyelenggaraan publik sehingga menjadi efisien, responsive, partisipatif, dan akuntabel maka pemerintah bukan hanya dapat memperbaiki kinerja birokrasi tetapi juga membangun *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mengapa Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus (Editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang. Averroes Press.
- Subarsono, AG. 2005. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada Yogyakarta.