

Pelayanan Birokrasi di Era Reformasi, Bagaimana Seharusnya?

MEITA ISTIANDA & DARMANTO

Universitas Terbuka Jurusan Ilmu Administrasi, Prodi Administrasi Negara
Jalan Cabe Raya, Ciputat, Tangerang, 15418. Telp. 7490941, pes, 1907, 1916

Abstract: Public service provided by government has not satisfied society needs because bureaucracy culture is still influenced by feudalism values. That values enrich corruption practices, collusion and nepotism at bureaucracy organization. Indonesia recently has come into reform era marked with the appearance of new spirit to render governance management based on the Good Governance principles. Government renders that principles by the preparation of Public Service Bill draft, formation of Ombudsman's Commission, and e-government practices. In order to public service more efficient and effective, preventing from abuse of power and authority, breaking law, and profligate manner, therefore government staff shall refer on the ethical code for government staff. This article discusses the problems engaged with bureaucracy culture, bureaucracy performance, e-government, and Good Governance.

Keywords: *public service, bureaucracy culture, bureaucracy performance, e-government, Good Governance.*

Bergulirnya era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 telah memicu munculnya tuntutan perbaikan terhadap kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparat birokrasi pemerintah. Hal ini tidaklah mengherankan, sebab kualitas pelayanan birokrasi yang selama ini diberikan kepada masyarakat sangat rendah dan malahan sarat dengan unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Birokrasi pada masa Orde Baru pada umumnya bekerja tidak berorientasi dan berpihak pada masyarakat tetapi lebih berorientasi kepada kekuasaan dan kepentingan penguasa sehingga muncul istilah, misalnya: Asal Bapak Senang (ABS). Padahal birokrasi sebenarnya merupakan alat untuk mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat (Said, 2007:29). Istilah ABS merupakan istilah yang sangat populer dan membudaya pada era Orde Baru. Dalam istilah ini terkandung pengertian bahwa dalam hubungan kerja antara seorang pimpinan dan bawahan, seorang staf dalam bekerja selalu berusaha menyenangkan hati pimpinan dengan berbagai cara, misalnya, berpura-pura sibuk sewaktu pimpinan melihat pekerjaannya, senang menjelek-jelekkkan orang lain kepada

pimpinan (bersifat menjilat), atau menyampaikan laporan/informasi kepada pimpinan yang dibuat dengan rekayasa dengan tujuan untuk menutupi kekurangan/kelemahan atau kegagalan dalam bekerja. Dengan isi laporan yang sifatnya menyenangkan ini, maka staf akan terhindar dari teguran pimpinan, pekerjaannya tidak ada yang salah, dan pimpinan merasa bahwa segala sesuatunya telah berjalan dengan baik-baik saja.

Keberpihakan birokrasi kepada para penguasa menyebabkan pelayanan publik yang dilakukan birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan *status-quo*, resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Menurut Islamy (1998:8), birokrasi cenderung bersifat *patrimonialistik* (tidak efisien), tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa

dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat (Dwiyanto, dkk., 2006:2).

Era reformasi tidak terlepas dari semangat untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Wujudnya adalah memastikan masyarakat memperoleh pelayanan dari penyelenggara negara, baik itu menyangkut hak-hak ekonomi, sosial, maupun budaya sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Implementasi untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* ditunjang melalui penerapan asas otonomi daerah di mana disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu untuk melindungi masyarakat dari pelayanan publik yang tidak memadai, DPR bersama dengan Pemerintah merancang Rancangan Undang-Undang (RUU) pelayanan Publik. Selain itu juga dibentuk beberapa lembaga negara yang berhubungan erat dengan aspek pelayanan publik, antara lain: (1) Komnas HAM (tahun 1993), (2) Komisi Ombudsman Nasional (tahun 2000), dan (3) KPK (tahun 2002).

Tulisan ini hendak membahas tentang bagaimana seharusnya format pelayanan publik di era reformasi. Bagaimana mewujudkan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat birokrasi di era reformasi yang sesuai dengan harapan publik? Untuk menjawab pertanyaan pokok tersebut maka dalam tulisan ini akan diulas mengenai kultur birokrasi, kinerja birokrasi, *good governance*, *e-government*, dan pelayanan publik.

Kultur Birokrasi

Kultur birokrasi atau budaya birokrasi secara umum dapat diartikan sebagai akal pikiran, nilai-nilai dan sikap mental yang terdapat dalam suatu organisasi atau birokrasi pemerintahan. Menurut Said (2007:189) kultur birokrasi ialah karakter kolektif masyarakat dalam menghayati dan memperlakukan birokrasi, jadi tidak terbatas pada perilaku aparat birokrasi. Kultur birokrasi sering menjadi tolok ukur dari pelaksanaan nilai-nilai suatu kelompok besar atau kecil, pada organisasi pemerintahan. Karena kultur birokrasi sering dijadikan tolok ukur, maka baik buruknya birokrasi tergantung pada kultur yang melingkupinya. Oleh karena itu, apabila organisasi pemerintahan memiliki kultur pelayanan yang buruk, maka dengan sendirinya birokrasi tersebut dianggap tidak memiliki budaya birokrasi yang baik. Bagaimana kultur pelayanan birokrasi di Indonesia pada umumnya?

Kultur birokrasi di Indonesia pada umumnya masih dipengaruhi nilai-nilai feodalisme. Di dalam struktur birokrasi Kerajaan Jawa, sistem pemerintahan diatur secara terpusat yang bersifat otokratis, segala kekuasaan terkonsentrasi pada *level* pemerintahan kerajaan. Para *abdi dalem* atau golongan bangsawan kerajaan hanya mencurahkan kepentingannya untuk kepentingan raja atau Sultan, bukan kepentingan rakyat (Dwiyanto, dkk. 2006:26). Kultur birokrasi yang bersandarkan pada nilai-nilai feodal masih mempengaruhi budaya birokrasi di Indonesia saat ini. Sebagai contoh, pada saat Anda mengurus sertifikat tanah, apakah Anda mendapatkan perlakuan seperti seorang ‘penguasa’? Tentu tidak. Anda harus pandai menjaga sikap, bisa jadi dengan merendahkan diri, berbesar hati bila pegawainya tidak menunjukkan sikap ramah, atau bahkan berbulan-bulan harus menanti pelayanan pengukuran tanah hanya karena Anda menggunakan jalur resmi bukan jalur “tol”? Padahal, bila merujuk kepada konsep demokrasi, *demos* berarti rakyat dan *kratein* berarti berkuasa sehingga demokrasi mempunyai arti rakyatlah yang berkuasa. Dengan demikian maka seharusnya rakyatlah yang mendapat pelayanan yang istimewa bukan birokrasi itu sendiri.

Kultur birokrasi sebagaimana disebutkan di atas, di mana lekat dengan pengaruh nilai-nilai feo-

dalisme, sebenarnya tidak terlepas dari aspek masa lalu Indonesia baik pada masa kerajaan maupun masa penjajahan Kolonial. Sejarah birokrasi masa kerajaan di Indonesia dapat dilihat pada periode kerajaan-kerajaan besar seperti Sriwijaya, Majapahit, Kutai, ataupun Mataram. Pada masa kerajaan-kerajaan tersebut, birokrasi diciptakan memang bukan untuk melayani dan mengabdikan kepada rakyat, tapi ditujukan untuk menguatkan dan mempertahankan kekuasaan raja sehingga raja mampu memerintah rakyatnya selama mungkin. Kondisi tersebut disebabkan pada waktu itu berkembang anggapan di masyarakat luas yang menganggap raja sebagai sosok yang mempunyai kelebihan dibanding rakyatnya seperti dalam hal menyejahterakan, melindungi, menghidupi dan atau bahkan berhak menentukan hidup matinya seorang rakyat. Kondisi tersebut dapat tergambarkan dalam kehidupan pada masa Kerajaan Sriwijaya dan Majapahit. Pada masa Kerajaan Sriwijaya walaupun sudah ada pembagian tugas dalam birokrasi pemerintahan, namun semua kewenangan dan kekuasaan masih terpusat pada raja. Aspek-aspek yang sifatnya mistis maupun yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat baik yang bersifat sipil maupun militer terjadi dalam hubungan antara raja dengan rakyatnya. Konsep kekuasaan yang dimiliki raja tidak hanya bersifat fisik, namun juga meliputi aspek-aspek supranatural yang antara lain ditunjukkan dengan kesaktian atau kemampuan menguasai hal-hal yang bersifat mistis. Dalam hal ini terlihat kekuasaan raja begitu nyata dan sentralistis dimana segala sesuatu yang menyangkut kehidupan berkenegaraan bergantung di tangan raja. Sedangkan pada masa kerajaan Majapahit, orientasi birokrasi yang diciptakan dalam rangka penguatan kekuasaan raja jelas terlihat misalnya dalam bidang pemungutan pajak yang dilakukan secara aktif. Untuk meningkatkan usaha dalam bidang ketahanan ekonomi maka pembinaan wilayah dilakukan secara intensif, tidak hanya melalui ikatan keluarga, tetapi juga melalui mekanisme pemungutan pajak.

Kultur birokrasi Indonesia selain terbentuk dari pengaruh masa Kolonial dan sistem kerajaan juga dipengaruhi oleh konsep birokrat sebagai *pangreh praja*. *Pangreh praja* pada masa lalu adalah orang-orang pribumi yang berkuasa di daerah wilayahnya, yang pada umumnya terdiri atas raja-

raja dan juga para pembantunya, dimana terdapat hirarki antara atasan-bawahan (Ngadisah & Darmanto, 2007:45). Pada masa lalu jabatan *pangreh praja* sangat terhormat dan tinggi prestisenya, sehingga para calon pamong praja (pemegang/*suwita*) sangat sabar menunggu untuk diangkat menjadi *pangreh/pamong praja*. Cara *nyuwita* merupakan mengabdikan tanpa keseimbangan hak dan kewajiban sebagai suatu istilah magang oleh para priyayi. Sebagai contoh, hubungan *priyayi* dengan rakyatnya adalah identik dengan hubungan *kawula* dan *gusti* menurut tradisi Jawa kuno. Dilihat dari kesederajatan hubungan antara pemegang dengan majikannya, maka hubungan tersebut merupakan hubungan *patron-klien*, yaitu hubungan yang menunjukkan ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban seperti halnya hubungan majikan dan buruh. Buruh sangat tergantung pada majikannya demikian pula pemegang (*suwita*) sangat tergantung kepada priyayi/pamong praja. Pada masa lalu pejabat Belanda dan Jawa menuntut bawahannya memperlihatkan sikap penghormatan yang layak kepada mereka. Jika seorang priyayi yang lebih rendah kedudukannya akan berkunjung ke seorang pejabat yang lebih tinggi maka dia harus turun dari kudanya dan berjalan kaki memasuki gerbang rumah pejabatnya. Priyayi bawahan tersebut harus menunjukkan bahwa kedudukan mereka lebih rendah, yang ditunjukkan dengan penggunaan pakaian, keris yang lebih sederhana, serta dengan telanjang kaki. Demikian pula jika akan masuk ke rumah, sandalnya harus dilepas atau disimpan di luar, dan masuknya lewat pintu samping, karena merasa bukan orang penting. Pintu depan seorang priyayi atasan hanya ditujukan bagi priyayi yang kedudukannya seimbang atau sederajat. Keadaan ini juga berlaku bagi isteri dan keluarganya, dimana sikap sosialnya harus disamakan dengan kedudukan dan derajat suaminya. Budaya *pangreh praja* pada akhirnya ikut mewarnai kultur birokrasi di Indonesia melalui konsep *patron-klien*. Konsep *patron-klien* ini merupakan salah satu penyumbang kultur ABS (Asal Bapak Senang). Sebab bawahan harus berlaku sangat menjaga perasaan majikan, dan bawahan hidupnya tergantung pada majikan. Sementara majikan memiliki prestise yang harus dijaga kehormatannya. Agar saling ketergantungan tersebut dapat berlangsung terus, maka

bawahan cenderung bersikap menyenangkan majikan. Sementara majikan memelihara prestise melalui sikap yang formal, kaku, dan anti kritik.

Kultur birokrasi lainnya yang pada umumnya dianggap mempengaruhi birokrasi Indonesia adalah kultur Jawa. Sebagai contoh, perilaku birokrasi yang selalu diwarnai dengan sikap *nyuwun sewu* (permisi untuk ijin melakukan sesuatu). Ini merupakan sikap sopan yang harus dilakukan orang Jawa, yang kekuasaannya atau umurnya lebih rendah dari orang tersebut. Dampak dari sikap *nyuwun sewu* ini melahirkan budaya minta petunjuk. Budaya *nyuwun sewu* harus diperlihatkan seorang bawahan agar tidak dianggap melampaui kekuasaan yang dimiliki atasannya. Dalam birokrasi pemerintahan yang kaku, apabila ada pertemuan di antara aparatur pemerintah, maka bawahan jarang bertanya dan tidak akan menjawab kalau tidak ditanya. Mereka berusaha untuk tidak mengekspresikan pemikirannya, karena dianggap menggurui atasannya. Selain itu ada juga budaya *caos* dan *sowan* yaitu budaya berkunjung ke atasan dengan membawa sesuatu baik berupa barang atau uang. Dalam prakteknya budaya ini dijadikan sarana untuk menyenangkan hati penguasa dengan harapan sang penguasa akan memperhatikan bawahannya. Praktek itu sampai saat ini terkadang masih dijumpai, di mana pejabat dari kota atau pusat yang datang ke daerah-daerah akan disambut dengan upacara dan kemeriahan, dan pulangny akan diberi oleh-oleh atau hasil pemberian dari rakyatnya.

Kinerja Birokrasi

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) tahun 2006. Jumlah PNS di Indonesia seluruhnya berjumlah 4.083.360 jiwa. Penyebarannya berdasarkan tingkat pendidikan terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah PNS Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	%
1	SD	100.066	2,45
2	SLTP	128.154	3,14
3	SLTA	1.523.301	37,31
4	DIP I	78.383	1,92
5	DIP II	635.891	15,57
6	DIP III	342.380	8,39
7	DIP IV	9.740	0,23
8	S1	1.166.520	28,57
9	S2	91.111	2,23
10	S3	7.614	0,19
Jumlah		4.083.360	100

Sumber: BKN, 2008

Secara teoritis jumlah PNS sebesar kurang lebih 4 juta jiwa ini sebenarnya sudah memadai untuk melayani sekitar 230 juta penduduk Indonesia (menurut data statistik Tahun 2008 Biro Pusat Statistik Indonesia), namun pada kenyataannya tidaklah demikian. Mekanisme penyebaran, pengalokasian, dan standar kompetensi pegawai yang pekat dengan nuansa KKN menyebabkan kinerja birokrasi Indonesia dianggap buruk. Dari total jumlah pegawai yang ada di seluruh Indonesia, 55% nya berkinerja buruk sebagai contohnya, para pegawai ini hanya mengambil gajinya tanpa berkontribusi terhadap pekerjaannya (Kompas, 2006: 22).

Penilaian terhadap baik buruknya kinerja birokrasi dapat diketahui dari pendapat masyarakat. Berdasarkan jajak pendapat yang dilakukan oleh surat kabar Kompas (2007: 24), mengenai pandangan masyarakat terhadap penyelesaian masalah yang dilakukan oleh birokrasi menunjukkan pendapat sebagaimana pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Pandangan masyarakat terhadap Kinerja Birokrasi dalam Menangani Permasalahan

Aspek	Makin Baik (%)	Tetap Baik (%)	Tetap Buruk (%)	Makin Buruk (%)	Tidak Tahu (%)
Penanganan korupsi	18,2	17,1	28,0	32,9	3,8
Kesejahteraan sosial	18,2	24,4	29,4	25,2	2,8
Penyediaan lapangan kerja	9,4	14,8	26,8	46,8	2,2
Pelayanan Kesehatan	27,3	31,9	25,2	13,3	2,3

Sumber: Kompas, Senin 8 Januari 2007

Tabel 2 menunjukkan bahwa kondisi penanganan korupsi dan penyediaan lapangan kerja yang dilakukan birokrasi dinilai semakin buruk. Hal itu memperlihatkan bahwa berbagai langkah yang dilakukan oleh pemerintah untuk melayani masyarakat belum menunjukkan hasil yang maksimal. Masyarakat menjadi semakin skeptis terhadap usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan derajat kehidupan masyarakat.

Dalam lingkup yang lebih luas lagi penilaian kinerja birokrasi di Indonesia, juga dapat dinilai berdasarkan survei yang dilakukan oleh *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd.* (Kompas, 2005:24). Indonesia menduduki peringkat kedua terburuk dalam hal kepengurusan ijin investasi oleh birokrasi. Prosedurnya panjang se-

hingga membutuhkan waktu dan biaya besar. Berdasarkan survei PERC, Indonesia hanya lebih baik dari India, dapat dilihat pada tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Penilaian Birokrasi di Asia

Negara	Nilai	Negara	Nilai
Singapura	2.2	Filipina	6.2
Hongkong	3.1	Malaysia	6.45
Jepang	4.6	China	7.3
Korea Selatan	4.9	Vietnam	7.63
Taiwan	5.5	Indonesia	8.2 (th. 2005) 7.57 (th. 2004)
Thailand	5.6	India	8.95

Sumber: Litbang Kompas, Sabtu, 10 Desember 2005.

Catatan: Nilai berkisar 0 – 10, nilai 0 adalah terbaik dan nilai 10 adalah terburuk.

Penilaian terhadap buruknya kinerja birokrasi di Indonesia juga tercermin dari jumlah prosedur yang harus dilalui masyarakat dalam hal pendirian usaha di Indonesia. Jumlah prosedur pendirian usaha yang harus dilalui di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara sekitarnya tercermin dalam tabel 4 sebagai berikut:

Tabel 4. Perbandingan Pendirian Usaha

Aspek	Indonesia	Rata-rata Regional
Jumlah prosedur	12	8
Waktu (hari)	151	51

Sumber: Litbang Kompas, Sabtu, 10 Desember 2005

Seperti yang digambarkan Menko Perekonomian, untuk mendapatkan izin usaha di Indonesia harus melewati 151 meja, sementara di Malaysia 20 meja, dan Singapura hanya 5 meja. Realitas buruknya kinerja birokrasi juga dapat dinilai dari penilaian mengenai pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah (Ditjen Otda – Depdagri, 2007:14), yaitu:

- 1) terjadinya tumpang tindih pelayanan publik karena belum jelasnya batas-batas kewenangan antara tingkat pemerintahan
- 2) terjadinya gejala alokasi APBD lebih untuk biaya aparatur (*overhead cost*) dibandingkan biaya untuk pelayanan publik
- 3) belum adanya transparansi mengenai standar pelayanan publik, biaya, prosedur dan waktu penyelesaian
- 4) pemda cenderung belum responsive untuk menanggapi keluhan masyarakat tentang kualitas pelayanan publik

- 5) masih sulit mendorong sikap entrepreneurship, inovatif, dan kreatif di kalangan birokrasi pemda
- 6) pemda masih sulit untuk membuat kebijakan daerah yang kondusif untuk investasi
- 7) masih sulit mengubah budaya dari dilayani menjadi melayani

Dengan kultur birokrasi di Indonesia yang tidak berpihak kepada masyarakat, dapat menyebabkan terjadinya ketidakstabilan politik. Tercepatnya reformasi 1998, salah satunya dipicu oleh birokrasi pemerintahan yang cenderung mempertahankan *status quo* tanpa segera berusaha merespon ketidakpuasan yang sudah terakumulasi di masyarakat. Sebagaimana diketahui, salah satu tuntutan reformasi 1998, adalah menghapuskan KKN. *Warning* masyarakat terhadap permasalahan birokrasi dikarenakan telah terjadi *organizational slack*, sebagaimana dinyatakan Islamy (1998:8) yang menyebutkan adanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat dan segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya. Berdasarkan tuntutan masyarakat tersebut, pemerintah berupaya mengubah kultur birokrasi dengan berpijak pada konsep *good governance*.

Good Governance

Konsep *governance* pertama kali dipergunakan di dunia usaha atau korporat dengan istilah *corporate governance* (Dwidjowinoto, 2002:8). Dalam pemerintahan Indonesia konsep ini baru digunakan sekitar tahun 1990-an. Konsep ini sebelumnya jarang digunakan karena sudah ada kata yang hampir sepadan yaitu *government* yang sering dikaitkan dengan pemerintahan. Kedua kata ini memiliki arti yang sama yaitu *the act of governing* atau *the state of being governed*. Namun, akibat kata *government* dianggap kental dengan nuansa

pemerintah, maka kata yang dipilih untuk disandingkan dengan konsep 'good' adalah *governance*. Apabila kata *government* yang dipilih, dikhawatirkan secara konseptual akan cenderung berorientasi pada pemerintah (yang bertindak sebagai penguasa) bukannya kepada publik.

Penggunaan istilah *governance* oleh kalangan bisnis atau korporat, mempunyai prinsip dasar manajemen profesional yang "memisahkan kepemilikan dengan pengelolaan". Sedangkan *Corporate Governance* oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) diartikan sebagai "struktur yang olehnya para pemegang saham, komisaris, dan manajer menyusun tujuan-tujuan tersebut dan mengawasi kinerja (Tjager, 2003:27) dimana prinsip-prinsip utama dalam governansi-korporat adalah (1) transparansi, (2) akuntabilitas, (3) *fairness*, (4) tanggungjawab, dan (5) responsivitas.

Pada akhir tahun 1990-an terjadi proses pembelajaran dari sektor publik ke sektor bisnis. Salah satu buku yang kemudian menjadi acuan bagi setiap pimpinan pemerintah adalah *Reinventing Government* yang ditulis oleh Osborne dan Gaebler (1992: 35). Di dalam buku tersebut termuat penggunaan frase *entrepreneurial government* yang bersinggungan dengan dunia bisnis, dan lebih khusus lagi menyangkut efektivitas dan efisiensi. Di dalam buku ini memuat redefinisi kembali secara fundamental mengenai peranan pemerintah antara lain dalam hal *steering rather than rowing* atau *meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*. Gerakan *Good Corporate Governance* kemudian berimbas ke sektor publik. Setelah itu konsep *Good Governance* (GG) menjadi terkenal dan lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, PBB, IMF meletakkan GG sebagai tolok ukur bagi negara-negara yang berhasil dalam pembangunannya. Bahkan konsep tersebut juga digunakan sebagai kriteria dalam rangka pemberian bantuan. Semenjak itu GG dianggap sebagai istilah standar yang digunakan di bidang pemerintahan atau organisasi publik.

Adapun mengenai definisi GG itu sendiri sampai sekarang belum ada kesamaan, masih banyak pihak yang belum sepakat. Bank Dunia mendefinisikan GG sebagai *the way state power is used*

in managing economic and social resources for development of society. Sedangkan Administrasi Publik Indonesia, melalui Lembaga Administrasi Negara RI (LAN-RI) mengartikan GG sebagai pemerintahan yang baik yang berarti penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dari konsep ini disusun sembilan karakteristik GG (Dwidjowinoto, 2002:13) yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness dan efficiency, accountability, dan strategic vision*.

Strategi implementasi GG sebenarnya tidak jauh berbeda dengan manajemen *Good Corporate Governance* yang berarti menyangkut empat aspek pokok proses manajemen yang menyangkut perencanaan, pengorganisasian, penerapan, dan pengawasan. Perencanaan harus memperhatikan institusi atau bidang kerja pokok yang perlu didahulukan untuk implementasi GG. Dalam hal ini pelayanan publik harus menempati prioritas terutama dalam hal pelayanan kewargaan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi.

Dengan masuknya konsep GG dalam pengelolaan manajemen pemerintahan maka diperlukan adanya *repositioning* dengan menyusun agenda kebijakan reformasi administrasi negara dengan mensinergikan orientasi *rule governance* dan *goal governance*. Hughes (dalam Suryono, 2002:8) mengatakan : *.....the best parts of the old model professionalism, impartiality, high ethical standards, the absence of corruption can be maintained, along with the improved performance a managerial model premises*". Oleh sebab itu, dalam mengimplementasikan GG diperlukan adanya UU atau pun lembaga yang dapat menjamin keberlangsungan GG seperti adanya Komisi Ombudsman.

Pada saat ini Indonesia tengah menyusun RUU Pelayanan Publik. Sebagaimana sudah disebutkan bahwa kebutuhan adanya RUU atau pun Komisi Ombudsman merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam mewujudkan GG. Sesuai dengan RUU Pelayanan Publik, maka dalam melakukan pelayanan publik, lembaga pemerintah diawasi oleh Pengawas Intern dan Pengawas Ekstern. Pengawasan intern

dilakukan oleh atasan langsung serta oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penyelenggaraan pengawasan ekstern dilakukan oleh Ombudsman yang memiliki fungsi dan kewenangan pengawasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam mendukung tercapainya GG, Komisi Ombudsman memainkan peranan yang penting. Sebab sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi pemberian pelayanan oleh aparatur negara kepada masyarakat, Komisi ini memiliki tujuan:

- 1) mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, baik di pusat maupun di daerah, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dalam kerangka negara hukum yang demokratis, transparan, dan bertanggungjawab;
- 2) meningkatkan mutu pelayanan oleh negara di segala bidang, sehingga setiap warga negara dan penduduk Indonesia memperoleh keadilan, rasa aman, serta peningkatan kesejahteraan;
- 3) membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- 4) meningkatkan budaya hukum nasional dan membangun kesadaran hukum masyarakat, sehingga supremasi hukum dapat ditegakkan untuk mencapai kebenaran dan keadilan.

Selain Komisi Ombudsman atau pun rancangan RUU Pelayanan Publik, aspek lain yang tak kalah penting dalam mengimplementasikan GG adalah *e-government*. *E-government* merupakan sarana peningkatan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

Pelayanan Publik Melalui E-Government

Upaya pemerintah menjadikan Teknologi Informasi sebagai jembatan membangun pemerintahan yang demokratis, transparan, dan meletakkan supremasi hukum dikembangkan melalui *e-government* (disingkat *e-govt*). *E-government* telah

disahkan melalui Inpres No. 3 Tahun 2003. Artinya dengan adanya Inpres tersebut maka penerapan *e-govt* mengikat seluruh lembaga yang ada, sehingga dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah diwajibkan mengembangkan *e-govt*. Perbaikan pelayanan publik perlu dikaitkan dengan inovasi dalam birokrasi dan pentingnya penggunaan TI untuk perbaikan sistem pelayanan, peningkatan produktivitas, maupun efisiensi. Dengan demikian *E-govt* merupakan aplikasi TI yang diharapkan dapat meningkatkan *performance* pemerintahan dan memenuhi harapan publik akan peningkatan kualitas pemerintahan.

Santosa (dalam Rahmi & Iskandar, 2003:2) menyatakan bahwa pengembangan *e-govt* diartikan sebagai upaya mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efisien dan efektif. Konsep efektif dan efisien ini menurut Santosa senada dengan tujuan dikembangkannya *e-govt* yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien, transparan dan bertanggungjawab dalam rangka mendukung *good governance*.

Implementasi *e-govt* kebanyakan dimulai dari layanan yang sederhana yaitu menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagai bentuk keterbukaan (transparansi) agar hubungan antar berbagai pihak menjadi lebih baik. Mengacu pada konsep World Bank penggunaan TI dalam rangka pelayanan publik memungkinkan pemerintah mentransformasikan hubungannya dengan masyarakat, dunia bisnis, dan pihak lain yang berkepentingan. Upaya mewujudkan konsep *e-govt* ini diarahkan pada pemanfaatan Internet.

Sementara itu mengacu pada pendapat Javaladi (dalam Istianda, Darmanto, Rachmatini, 2007:33) pengembangan *e-govt* dinyatakan berhasil apabila telah melalui tahap:

1. Instansi pemerintah mempunyai *website* yang dapat menyajikan informasi standar, seperti tentang organisasinya, tugas pokok dan fungsi, berita penting, siaran pers, dan data statistik.
2. *Website* pemerintah mampu memberikan komunikasi interaktif baik internal maupun eksternal terhadap masyarakat, dimana pada tahap ini telah terjalin komunikasi internal (instansi peme-

rintah), maupun eksternal (masyarakat luas). Di sini masyarakat luas sudah dapat mencari informasi maupun memberikan masukan kepada instansi yang bersangkutan.

3. *Website* telah mampu memfasilitasi transaksi. Dalam hal ini yang dimaksud adalah bentuk pelayanan kepada masyarakat tanpa masyarakat tahu liku-liku birokrasi di belakang, misalnya, dalam kaitannya dengan jasa perbankan, nasabah dapat memindahbukukan tanpa perlu ke Bank.
4. *Website* telah mampu melakukan komunikasi terintegrasi dengan unit lain.

Implementasi *e-govt* di lingkungan birokrasi pemerintahan apabila sesuai dengan harapan dan kepentingan masyarakat akan dapat memberikan manfaat, kepuasan, dan pada gilirannya menyejahterakan masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, menurut Kinanto(2006:15) terdapat tiga dimensi yang harus diperhatikan dan diwujudkan, yaitu:

1. Kebijakan: Apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan memang sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat;
2. Kelembagaan: Apakah lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kelembagaan juga menyangkut struktur organisasi, tata nilai dan tata laksana;
3. Sumber Daya Manusia (SDM): Apakah SDM yang memberikan pelayanan juga telah memiliki kompetensi tertentu, karena saat ini telah terjadi perubahan-perubahan nilai dimana masyarakat merasa memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik.

Untuk dapat mengembangkan kapasitas aparatur pemerintah dalam rangka pelayanan publik menurut Kinanto (2006:17) diperlukan: 1) perubahan paradigma yaitu orientasi kerja aparatur daerah tidak lagi pada organisasi tetapi kepada kebutuhan dan kesejahteraan rakyat yang dilakukan dengan meningkatkan pelayanan publik, dan 2) aparatur daerah adalah 'alat' untuk melayani publik, bukan sebaliknya publik yang harus melayani mereka. Paradigma ini harus tercermin dalam kesadaran peran dan tertuang dalam budaya organisasi peme-

rintah daerah. Setiap orang yang menduduki setiap posisi dalam struktur organisasi, harus sadar tentang peran yang harus dijalankan yaitu melayani masyarakat. Budaya organisasi harus diperkuat sehingga setiap anggota organisasi pemerintah daerah mempunyai referensi nilai yang sama, mana yang boleh dilakukan dan mana yang tidak boleh dilakukan. Persepsi di atas sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Istianda, Darmanto, dan Rachmatini(2007:41) menyangkut tentang *e-govt* pemerintah kota Depok dimana keberhasilan pemkot Depok dalam penerapan *e-govt* tergantung pada SDM, sarana dan prasarana, serta keinginan kuat dan konsistensi pimpinan dalam menjalankan Inpres No. 3 tahun 2003.

Penggunaan dan optimalisasi teknologi dasar dan menengah dalam birokrasi memungkinkan berlangsungnya komunikasi internal dan eksternal pemerintah secara cepat, tepat, sederhana, berjangkauan luas, dan memiliki kesanggupan menjalin jaringan. Inovasi dan introduksi TI dalam birokrasi bisa dimanfaatkan untuk menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas, yang merupakan dua fitur yang diinginkan dari semua kerja pemerintahan, dan yang terutama dalam hal pelayanan publik (Said, 2007:286). Selanjutnya Said menyatakan bahwa masalah yang muncul dalam inovasi dan penggunaan TI adalah terbatasnya keterampilan dan kultur birokrasi sipil. Pegawai negeri sipil haruslah sanggup dan bersedia untuk mendukung *e_govt* atau setidaknya harus bersedia belajar dan berubah. Kultur yang ada dalam tubuh birokrasi sipil menentukan penilaian terhadap kemungkinan kehilangan yang akan dihasilkan oleh penerapan *e_govt* terhadap individu pegawai negeri sipil dan juga terhadap kekuatan dan efektivitas dari lobi anti perubahan. Selain itu diperlukan koordinasi dan upaya yang dibutuhkan baik dalam maupun antarpemerintah untuk diperkuat terlebih dahulu sebelum aplikasi *e-govt* diterapkan untuk menghindari penggandaan, menjamin operabilitas dan memenuhi ekspektasi-ekspektasi para pengguna. Dalam hal ini pemimpin sektor publik harus berkomitmen terhadap *e_govt*, memimpin dan membangun dukungan luas baginya, dan berani untuk belajar. Hal ini akan menghadirkan tanda-tanda positif yang sangat penting yang dibutuhkan oleh birokrasi sipil dari pucuk pimpinannya. Publik

harus memiliki keterlibatan pribadi dalam pengembangan *e_govt*. Hal ini harus diperkuat dengan secara aktif, sungguh-sungguh dan kontinyu mengundang partisipasi masyarakat dalam pengembangan aplikasi *e_gov* sehingga aplikasi *TI* akan membentuk kebiasaan hidup dan kerja masyarakat. Yang perlu diperhatikan juga adalah masalah privasi dan keamanan. Hal ini harus ditegaskan sejak awal secara terbuka dan ditangani secara profesional. Publik dibatasi untuk tidak melanggar wilayah privasi dan rahasia ini dan setiap berita harus dibatasi agar tidak menjadi sebuah kemunduran yang besar yang memiliki konsekuensi jangka panjang.

Pelayanan Publik yang Sesuai dengan Semangat Reformasi

Konsep pelayanan publik yang sesuai dengan semangat reformasi, tentunya adalah konsep pelayanan yang mengusung prinsip-prinsip *Good Governance*. Pelayanan birokrasi tersebut harus merupakan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Karena orientasi pelayanannya adalah publik, maka pelayanan yang dilakukan oleh birokrat juga diistilahkan sebagai pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara negara, penyelenggara ekonomi negara, korporasi penyelenggara pelayanan publik, serta lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah.

Dalam keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi pelayanan maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu dan proses hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal,

maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelayanan publik yang harus dilakukan di era reformasi agar sesuai dengan tuntutan masyarakat adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, dilaksanakan secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Oleh karena itu agar pelayanan publik bersih dan bebas KKN, penyelenggara pelayanan publik mengacu pada asas (1) kepastian hukum, (2) keterbukaan, (3) partisipatif, (4) akuntabilitas, (5) kepentingan umum, (6) profesionalisme, (7) kesamaan hak, dan (8) keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Selain hal-hal yang telah disebutkan, khusus dari segi efisiensi maka kualitas pelayanan publik harus dihasilkan perbandingan terbaik antara *input* dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Juga pada sisi output pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi dari segi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. Birokrasi pelayanan publik yang korup akan ditandai dengan besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses pelayanan.

Dukungan terhadap tersedianya pelayanan publik yang bebas KKN akan efektif apabila penyelenggara juga dilengkapi kode etik. Kebutuhan akan kode etik berkaitan dengan aspek moralitas. Keberadaannya dalam setiap organisasi modern dibutuhkan untuk mencegah munculnya penyalahgunaan wewenang, kekuasaan, pelanggaran hukum, penggunaan fasilitas negara dan pemerintah untuk kepentingan sendiri atau golongan serta perbuatan-per-

buatan lainnya yang secara etika dan moral tidak dapat diterima. Kode etik dapat menjadi arah dan pedoman bagi para penyelenggara negara dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat baik dalam melaksanakan tugas maupun pergaulan hidup sehari-hari. Mengacu pada buku yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara (2003:281) mengenai Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pada dasarnya kode etik penyelenggara negara atau pegawai negeri memuat prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) memberikan pelayanan umum secara simpatik, efisien, cepat, serta tidak diskriminatif;
- 2) memanfaatkan dana publik secara tepat, efektif, dan efisien;
- 3) dilarang menyalahgunakan jabatan dan kedudukannya atau informasi yang dimilikinya dalam kaitan tugasnya untuk kepentingan pribadinya atau kelompoknya;
- 4) dilarang menerima keuntungan dalam bentuk apapun dari pihak ketiga yang dapat dipandang sebagai kolusi;
- 5) memegang teguh kerahasiaan negara dan pemerintah dari segala ancaman yang merugikan baik secara ekonomi, maupun politis;
- 6) menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, kejujuran dan kehalusan budi pekerti.

Dari penjelasan tersebut di atas agar kode etik dapat terlaksana dengan baik, maka setiap terjadi pelanggaran kode etik harus diikuti sanksi yang memadai.

Pada akhirnya terlepas dari ketentuan untuk mengacu pada RUU pelayanan publik, kode etik, atau pun TAP MPR No. XI/MPR/1998 upaya menyediakan pelayanan publik tidak akan berhasil apabila birokrasi tidak melakukan perubahan sikap dan perilaku. Oleh karena itu, birokrasi sangat perlu mereformasi sikap dan perilakunya dengan cara antara lain: (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan; (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi

tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat); (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu; (d) birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan; (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

SIMPULAN

Salah satu tugas aparat pemerintah yang sangat penting dalam era reformasi ini adalah memberikan pelayanan yang baik kepada publik, sesuai dengan amanah UUD tahun 1945, yang ditindaklanjuti oleh UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaannya termasuk lembaga-lembaga pemerintah. Dalam praktek pelaksanaannya, tugas pelayanan publik tersebut tidak mudah dilaksanakan. Kultur aparat pemerintah dalam berhubungan dengan publik masih dilandasi paradigma lama, yaitu ingin berkuasa dan minta dilayani, bukan melayani masyarakat. Rakyat masih dianggap sebagai golongan yang harus diperintah, dan harus melayani kepentingan pemerintah. Walaupun pemerintah sudah berusaha dengan berbagai cara seperti membentuk beberapa lembaga negara yang berhubungan dengan pelayanan publik namun manfaatnya nampaknya masih belum banyak dirasakan oleh masyarakat.

Pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah juga dirasakan masih belum memuaskan publik terutama dalam rangka terwujudnya *Good Governance*. Salah satu aspek yang penting yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik adalah dengan menerapkan *e-government*. Namun untuk menerapkan *e-govt* tersebut tidak mudah karena menyangkut berbagai aspek seperti sarana dan prasarana, kesiapan SDM, ataupun kemauan dari pimpinan sendiri untuk mengembangkan *e-govt* tersebut. Selain itu dalam

