

## REFORMASI MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK MENUJU GOOD GOVERNANCE

Oleh : Mutroni Heffy<sup>1</sup>

*Reformation on public service management which will lead to the implementation of good governance requires the improvement on the given service quality which in accordance with community needs and desires. In providing public services, the standardized service is one of the most important aspect that must be set, and the authorized bureaucracy must have a transparent and fair responsibility to the public in order to create an excellent service which actually is one of the indicator of good governance and the measurement of the success of regional autonomy implementation.*

**Keywords:** *new public service, public services, good governance*

### A. Pendahuluan

Pergeseran atau perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *Reinventing Government* (Kewirausahaan birokrasi), *Good governance* (Kepemerintahan yang Baik), *New Public Management* (Manajemen baru publik), ke *New Public Service* (Pelayanan baru publik), merupakan pergeseran jati diri pemerintahan modern untuk memenuhi tuntutan keinginan dan kebutuhan publik menjadi murah, tepat waktu, puas dan bahagia lahir batin. Dalam konteks tersebut di atas, pertanyaan yang dapat diajukan adalah bagaimana sebaiknya dan sebenarnya pelayanan publik yang perlu diberikan?. Salah satu aspek yang penting untuk diatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah standar pelayanan. Dengan adanya standar pelayanan, akan sangat menjamin akses yang sama dari setiap warga negara dan bangsa di dunia untuk mendapatkan pelayanan dari penyelenggara negara. Standar Pelayanan Minimal (SPM) misalnya, dapat menjadi instrumen bagi penyelenggara negara untuk melindungi warga dan masyarakatnya dimanapun dan kapanpun berada. Karena dengan menetapkan SPM, dapat dijadikan instrumen untuk mengetahui standar waktu, biaya dan prosedur serta instrumen untuk mengukur dan mengecek atas hak-hak warga yang dilayani, apakah sesuai standar serta prosedur atau tidak. Bagi pemerintah, dengan SPM dapat pula dijadikan instrumen pembinaan dan pengawasan kepada aparat penyelenggara di tingkat bawah yang merupakan bagian dari ukuran kinerja pegawainya. Selain itu dengan standar pelayanan yang baik, dapat meningkatkan kepastian pelayanan kepada warganya, meningkatkan dan mendorong transformasi birokrasi menuju pemerintahan yang baik serta untuk memberdayakan warga dalam mendapatkan pelayanan publik sesuai hak dan kewajiban warga negara dan bangsa yang sama kondratnya di dunia. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah sekarang ini sudah dapat disebut baik, benar dan prima?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ikutilah uraian berikut ini :

---

<sup>1</sup> Mutroni Heffy, SE.M.Si, adalah widyaiswara Badan Diklat Provinsi Kaltim

## **B. Pengertian Pelayanan, Mutu, Standar Pelayanan, Pelayanan Prima dan Pelanggan**

Sebelum diuraikan konsep dan dinamika pelayanan publik, terlebih dulu penulis menganggap perlu diketahui dulu beberapa pengertian pelayanan, mutu, standar pelayanan dan pelayanan prima yang dalam uraian selanjutnya akan sering dipakai, sebagai berikut :

1. Menurut Lukman dan Sutopo (2001), Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain.
2. Menurut Goetsch dan Davis (1994) yang dikutip oleh Lukman dan Sutopo (2001), mutu adalah merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pihak yang menginginkannya.
3. Menurut Lukman dan Sutopo (2001) standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan, sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik
4. Menurut Lukman dan Sutopo (2001) pelayanan prima, adalah terjemahan dari istilah bahasa Inggris "*Excellent Service*" yang secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik atau pelayanan yang terbaik.

Dalam kaitan dengan pengertian tersebut di atas, hal-hal yang harus diperhatikan dalam pelayanan prima menurut Lukman dan Sutopo (2001) adalah : (1) Pelayanan prima baru ada, apabila ada standar pelayanan; (2) Pelayanan prima adalah pelayanan yang memuaskan pelanggan.

Adapun macam-macam pelayanan meliputi (a) *Core service* adalah pelayanan yang ditawarkan kepada pelanggan, misalnya maskapai penerbangan yang menawarkan jasa penerbangan dalam negeri dan luar negeri; (b) *Fasilitating Service*, adalah fasilitas pelayanan tambahan kepada pelanggan, misalnya fasilitas program purna jual, berupa perbaikan apabila selama waktu tertentu mengalami kerusakan dengan tanpa bayar jasa yang memperbaiki; (c) *Supporting Service*, adalah pelayanan pendukung untuk meningkatkan nilai pelayanan, misalnya pada hotel terdapat restoran dan biro jasa perjalanan.

5. Menurut Lukman dan Sutopo (2001), pelanggan adalah siapa saja yang terkena dampak dari produk atau proses pelayanan. Atau pelanggan adalah orang yang paling penting yang menerima barang atau jasa langsung, melalui surat, telpon dan yang membayar balas jasa yang melayani. Pelanggan dapat dibedakan dua yaitu pelanggan internal dan pelanggan eksternal. Pelanggan internal adalah mereka yang terkena dampak dari produk dan merupakan anggota organisasi yang menghasilkan produk. Sedangkan pelanggan eksternal adalah mereka yang terkena dampak dari produk tersebut, tetapi mereka bukan anggota organisasi penghasil produk tersebut.

Adapun menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomer 81 tahun 1993, pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing masing pihak

- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum, harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku
- c. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku

## B. Dinamika Pelayanan Publik

Produk suatu organisasi dapat berupa barang dan jasa. Tetapi produk pada Instansi Pemerintah lebih banyak berupa jasa pelayanan (bukan berarti tidak ada produk barang). Karena itu menurut AG. Subarsono (2005), pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai rangkaian akitifitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna pelayanan. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan seperti Kartu Keluarga (KK), Kartu Penduduk (KTP), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) dan lain-lain. Menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN), nomor 81 tahun 1993, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Umum Milik Daerah (BUMD), dalam bentuk barang dan jasa, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun sesuai peraturan perundang undangan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai dengan program purna jual berupa garansi perbaikan ringan selama waktu tertentu. Mengenai perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini menurut Gronroos yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2003), tentang penyusun karakteristik pelayanan barang dan jasa dapat diketahui sebagai berikut :

Tabel 1  
Perbedaan Karakteristik Antara Pelayanan Barang dan Jasa

N0	PELAYANAN BARANG	PELAYANAN JASA
1	Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
2	Homogen : Satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
3	Proses produksi dan distribusi terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
4	Berupa barang/benda	Berupa proses atau kegiatan
5	Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan

		pembeli atau antara Pemerintah dengan warganya
6	Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli atau pelanggan terlibat dalam proses produksi
7	Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan dan sebagai persediaan
8	Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak dapat berpindah kepemilikan

Dengan perbedaan tersebut menurut perspektif teoritik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new publik management*) dan akhirnya menuju pada model pelayanan publik baru (*new public service*).

Dalam paradigma atau model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil negosiasi dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elit politik seperti yang tertulis dalam peraturan perundang undangan.

Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara transparan dan adil. Peranan pemerintah hanyalah memfasilitasi dalam negosiasi dari berbagai keinginan warga. Oleh sebab itu birokrasi harus akuntabel pada berbagai aspek kepentingan dan aspek politik yang berlaku, termasuk standar profesional dan kepentingan warga. Sesuai uraian tersebut di atas, menurut Denhardt yang dikutip oleh AG. Suharsono (2005), konsep pelayanan publik yang ideal di era demokratisasi ini adalah sebagai berikut

Tabel 2  
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

<b>N0</b>	<b>ASPEK</b>	<b>OLD PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC SERVICE</b>
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>
1	Dasar teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
2	Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik sesuai yang didefinisikan secara politis yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dan kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
3	Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung	Klien dan Pemilih	Pelanggan (customers)	Warga negara

	jawab ?			
4	Peran Pemerintah	Pengayuh (Rowing)	Mengarahkan (Steering)	Menegosiasikan dan mengalaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok masyarakat
5	Akuntabilitas	Menurut hirarchi administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan	Multi aspek : Akuntabel pada hukum, nilai di masyarakat, norma politik, standar profesional dan kepentingan warga

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut *new public service* sebagaimana tersebut di atas, yaitu pelayanan publik yang responsip terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada di masyarakat. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang ada dalam masyarakat tersebut terus berkembang dan berubah dari suatu waktu ke waktu yang lain (dinamis). Dalam hal ini Aparatur Pemerintah dalam melayani publik harus pula memperhatikan dimensi pelayanan yang berkualitas. Menurut Irfan Islamy (2005) yang dikutip oleh Mardiyono (2009) dimensi-dimensi pelayanan yang berkualitas dapat dibandingkan antara negara Indonesia dengan negara-negara maju sebagai berikut :

Tabel 3  
Dimensi Pelayanan yang Berkualitas

<b>N0</b>	<b>INDEK KEPUASAN MASYARAKAT INDONESIA</b>	<b>INDEK KUALITAS PELAYANAN NEGARA MAJU</b>
1	Kesederhanaan prosedur pelayanan	Appropriateness, Accuracy
2	Kesesuaian persyaratan pelayanan	Effevtiveness
3	Kejelasan petugas pelayanan	Reliability
4	Kedisiplinan petugas pelayanan	Responsiveness
5	Kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas pelayanan	Wramth, caring and consent
6	Keahlian dan ketrampilan petugas pelayanan	Effesiency, durability/continuity
7	Kecepatan pelayanan	Consistency
8	Keadilan mendapatkan pelayanan	Convenience
9	Kesopanan dan keramahan petugas	Safety
10	Kewajaran biaya pelayanan	Timeliness
11	Kepastian biaya pelayanan	Aesthetics
12	Kepastian jadwal pelayanan	Accessbility/service availability
13	Kenyamanan lingkungan	Completeness
14	Keamanan pelayanan	Perceived quality

Oleh karena itu birokrat atau aparatur harus juga sigap memberi pelayanan yang berkualitas seperti tersebut di atas dan tanggap dalam menghadapi setiap perubahan. Selain itu pelayanan publik model baru ini bersifat non diskriminatif, sebagaimana dimaksud oleh dasar teori demokrasi tersebut. Demikian pula teori demokrasi yang menjamin persamaan hak dan kewajiban setiap warga negara, juga harus didukung oleh kepastian hukum tanpa membedakan latar belakang. Hubungan yang terjalin antara birokrat dengan warga negara adalah hubungan impersonal, sehingga terhindar dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam pandangan Albert dan Zamke (1990) yang dikutip oleh AG. Subarsono (2005), menyebutkan bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu: sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas yang baik pula dan pelanggan menjadi puas. Oleh karena itu kualitas pelayanan harus sesuai selera dan harapan pelanggan. Ini artinya organisasi pemerintah harus selalu responsif dan antisipatif pada setiap perubahan kebutuhan pelanggan. Dalam kaitan dengan sumberdaya manusia yang dibutuhkan, harus mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan modern misalnya komputer dan alat teknologi informasi lainnya. Sedangkan sifat dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan sinergi pelayanan yang berbeda dan harus diketahui oleh petugas pelayanan. Petugas pelayanan harus tahu dan memahami pelanggan dengan baik.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain: tingkat kompensasi aparatur, kualitas infrastruktur, budaya organisasi dan tingkat kompetensi aparturnya. Adapun kualitas pelayanan yang ideal menurut Lenvine (1990) yang dikutip oleh AG. Subarsono (2005), adalah memenuhi tiga indikator, yaitu: *Pertama, Responsiveness*, adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi dan tuntutan pengguna layanan; *Kedua, Responsibility*, adalah ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian layanan publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi yang telah ditetapkan, dan; *Ketiga, Accountability*, adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai kepentingan para pihak (Stakeholders) dan norma-norma yang berlaku di masyarakat.

Selain itu Gibson, Ivancevich & Donnelly (1996) yang dikutip AG. Subarsono (2005), berpendapat bahwa dalam melihat kinerja pelayanan publik dapat memasukkan unsur waktu (jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang), yang meliputi :

1. Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya
2. Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan
3. Efisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan
4. Fleksibilitas, adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktifitas yang satu ke aktifitas yang lain, guna menghasilkan produk dan layanan baru yang berbeda, dalam rangka merespon permintaan pelanggan

5. Kepuasan, menunjukkan pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi
6. Persaingan, menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis
7. Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumber daya
8. Kelangusungan hidup, adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan

Sedangkan Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990) yang dikutip oleh AG. Subarsono (2005), melihat kinerja pelayanan publik dengan menggunakan ukuran sebagai berikut:

- a. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan
- b. *Reliability*; yaitu kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat
- c. *Responsiveness*, yaitu kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan layanan secara ikhlas
- d. *Assurance*, yaitu pengetahuan, kesopanan dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan
- e. *Empaty*, yaitu kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individu

Adapun menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 81 tahun 1993, kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat indikatornya sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, adalah prosedurnya harus didesign sedemikian rupa, sehingga penyelenggara layanan publik menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
2. Kejelasan dan kepastian tentang tata cara, khususnya mengenai biaya layanan, cara pembayaran, jadwal waktu, pejabat yang berwenang dan tanggung jawab pemberi layanan publik
3. Keamanan, adalah usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pelanggan dari bahaya, resiko dan keragu ragan. Proses dan hasil pelayanan publik dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta memberikan kepastian hukum
4. Keterbukaan, adalah pelanggan dapat mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan jelas yang meliputi informasi tata cara persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain
5. Efisien, adalah persyaratan layanan publik hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan, dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk layanan publik yang diberikan. Disamping itu juga harus dicegah adanya pengulangan yang tidak perlu, terutama tentang persyaratan administratif
6. Ekonomis, adalah agar pengenaan biaya pelayanan ditetapkan secara wajar, dengan memperhatikan nilai barang dan jasa dan dengan kemampuan pelanggan untuk membayar

7. Keadilan, adalah yang merata meliputi cakupan dan jangkauan layanan publik harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang diperlakukan secara adil
8. Ketepatan waktu, adalah pelaksanaan layanan publik dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan

Dalam rangka perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan di Indonesia, Presiden Republik Indonesia, telah mengeluarkan Intruksi Presiden nomor 1 tahun 1995, agar setiap aparatur Pemerintah :

- a. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dibidang pelayanan umum
- b. Mendorong upaya untuk mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna
- c. Mendorong tumbuh kembangnya kreatifitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa untuk mengukur kualitas layanan publik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, tetapi harus menggunakan multi indikator sejak proses awal hingga akhir.

### **C. Peran Strategis Pelayanan Publik**

Pertanyaan yang paling mendasar dalam hal ini adalah mengapa reformasi pelayanan publik menjadi titik strategis untuk membangun praktik *good governance*?. United Nation Development Program (UNDP), mengartikan *good governance* adalah Tata pemerintahan yang baik. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN), menerjemahkan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab dan yang lainnya ditafsirkan dalam arti yang sempit adalah pemerintahan yang bersih. Karena konsep *governance* menurut Sofian Efendi (2007) pada intinya adalah terkandung unsur: demokrasi, adil, transparan, penegakan hukum, partisipatif dan kemitraan. Dimana unsur tersebut hampir sama dengan pelayanan publik. Pada dasarnya semua alasan tersebut di atas dalam melaksanakan *good governance* perlu melakukan reformasi dalam segala bidang termasuk pelayanan publik. Karena menurut Hughes (1994) yang dikutip oleh Ambar Widaningrum (2009), reformasi pelayanan publik adalah dalam rangka: (1) merealisasikan pendekatan baru untuk menjalankan pelayanan publik yang lebih baik ke arah manajerial daripada sekedar administratif belaka; (2) sebagai respon terhadap skala penanganan dan cakupan tugas pemerintahan; (3) Perubahan dalam teori dan masalah ekonomi; (4) perubahan peran sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Keempat alasan tersebut sebenarnya konsisten dengan dua permasalahan penting dalam administrasi publik yang berorientasi *governance*, yakni permasalahan birokrasi dan demokasi. Dengan kata lain reformasi pelayanan publik menjadi sangat penting dan dominan, karena pada domain itulah ujung dari segala permasalahan yang dirasakan oleh publik. Karena fungsi pemerintah yang utama adalah pelayanan bagi warganya dan dalam rangka menuju *good governance*. Oleh sebab itu pelayanan publik perlu diatur dengan baik dan benar.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi penting dan strategis untuk pengembangan *good governance* di Indonesia. *Pertama*; Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh Pemerintah berinteraksi dengan lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan sangat intensif dengan masyarakat. Buruknya praktek *good governance* dalam pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat luas, terutama pada pelayanan perijinan, kartu penduduk, surat ijin mengemudi dan lain sebagainya. Menurut hasil penelitian Andardari (1997), biaya pengurusan ijin yang berskala besar mencapai 3 sampai dengan 10 persen dari biaya investasi. Demikian pula menurut hasil penelitian Rustiani (2000), pungutan liar mencapai 30 persen dari biaya operasi. Sedangkan menurut Bank Dunia lama pengurusan ijin berskala sedang, memerlukan waktu 151 hari. Jika hal ini tidak segera direformasi, maka jangan heran kepercayaan kepada pemerintah menjadi berkurang bahkan dikhawatirkan hilang di masa sama yang akan datang, akan sirna ditelan bumi, dengan cerminan makin banyaknya golput pada Pemilihan umum legislatif maupun eksekutif pada tingkat nasional maupun tingkat daerah.

Beberapa daerah (seperti Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Berau, Kota Samarinda dan Kota Tarakan), telah membuat kebijakan dengan membentuk lembaga/organisasi Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) apapun namanya (Badan/Dinas/Kantor), yang berfungsi memberikan pelayanan perijinan (rata-rata mencapai 46 macam ijin) kepada masyarakat dan pengusaha secara terpadu. Pembentukan SKPD ini disusun menurut kebutuhan dan kemampuan daerah, dengan melalui kajian politik, ekonomi maupun hukum.

Dalam literatur ekonomi publik, terdapat tiga fungsi pemerintah, yakni: alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi alokasi memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan penyediaan dan pelayanan barang dan jasa publik. Fungsi distribusi memiliki keterkaitan erat dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat dalam arti proposional dalam rangka mendorong pertumbuhan yang optimal dan fungsi stabilisasi, memiliki keterkaitan dengan fungsi mengatur variable makro ekonomi dengan sasaran stabilitas nasional.

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik pelayanan publik dan *good governance* mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah. Tetapi sebaliknya kegagalan mewujudkan pelayanan publik yang prima dan *good governance* akan menumbuhkan pesimistis, apatis dan *bad government*. Karena semakin meluasnya pesimis dan apatis akan sangat membahayakan demokrasi dan keberlangsungan suatu pemerintahan negara dan kesinambungan bangsa. Karena dengan menjadikan praktek pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka toleransi dan pemberdayaan masyarakat akan lebih mudah dan semangat perubahan yang terus menerus akan mampu menyinari perjalanan bangsa yang merdeka dan berdaulat, seperti tersurat dalam mukodimah Undang Undang Dasar 1945 dan dalam tujuan negara Indonesia .

*Kedua*; Pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dalam praktek

pelayanan publik. Seperti yang telah diuraikan tersebut di atas, bahwa salah satu makna penting dari *governance* yang membedakan dengan *government* adalah keterlibatan aktor-aktor di luar pemerintahan dan negara dalam merespon masalah publik dalam negeri maupun luar negeri, termasuk masyarakat sipil atau militer, pengusaha dan aktor lainnya. Dalam pelayanan publik keterlibatan unsur masyarakat dan mekanisme pasar seringkali juga tak dapat dihindarkan. Dalam hal ini suatu keuntungan yang menjadikan tugas, fungsi dan peran pemerintah akan menjadi ringan, apabila aktor di luar pemerintah ikut berperan secara aktif, transparan dan bertanggung jawab. Untuk itu diperlukan reposisi terhadap tiga aktor dalam membangun *good governance* agar lebih efisien, non diskriminatif dan berkeadilan serta berdaya tanggap tinggi. Kompleksitas pelayanan publik dan *good governance* utamanya dalam tolok ukur indikator dan keberhasilan yang sering kali membuat perdebatan yang tidak kunjung selesai sampai saat ini, sehingga seringkali kehilangan arah dalam mencapai sasaran dan tujuannya. Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai pintu masuk untuk mendukung *good governance* akan relatif lebih mudah di kembangkan, sehingga pelayanan publik menjadi efisien, efektif, non diskriminatif, berdaya tanggap tinggi dan memiliki akuntabilitas yang tinggi serta dapat mudah diukur keberhasilan dan cara mengevaluasinya oleh semua pihak yang terkait (stakeholders).

*Ketiga*; pelayanan publik melibatkan semua yang berkepentingan dan dominasi pemerintah adalah merupakan kewajiban. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertaruhan bagi unsur pemerintah (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif) pada tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Keberhasilan sebuah rezim dalam membangun *good governance* dapat pula dilihat dari seberapa kualitas pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat. Apalagi dalam era dimana warga ingin menggunakan hak politiknya dapat pula menentukan nasib sang aktor pemimpin bangsa, negara dan daerah. Dalam banyak kasus penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak baik, warga dapat mempermainkan hak politiknya suatu rezim penguasa, seperti mengajukan hak angket, protes, demonstrasi, mengajukan mosi tidak percaya, tidak dipilih sewaktu pemilihan Kepala Negara atau Daerah dan lain lain. Dengan memperhatikan berbagai hal tersebut di atas, pejabat publik memiliki kepentingan untuk melakukan reformasi pelayanannya, dengan sumber daya yang tidak sedikit, jika ingin eksis di dalam singgasana jabatan dan kedudukannya. Oleh sebab itu, komunikasi politik, koalisi, kemitraan dan koordinasi antar pihak yang sevisi, sealiran, sepaham dan sinergi menjadi sangat penting.

#### **D. Manajemen Reformasi Pelayanan Publik**

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktek *good governance* diperlukan manajemen yang reformis. *Bad governance* yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik, merupakan warisan zaman kolonial dan hasil dari suatu proses interaksi yang rumit dari akumulasi masalah yang melekat dalam kehidupan birokrasi publik. Pola pikir yang selama ini telah menginspirasi perilaku birokrasi publik perlu dirubah atau diperbaiki, agar menghasilkan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat sesuai tuntutan dan harapannya. Perubahan pola pikir dan budaya kerja organisasi menjadi prasyarat utama, kalau kita ingin mewujudkan perilaku birokrat kita melahirkan sosok

aparatur yang profesional, kompeten, tanggap dan bertanggung jawab. Tidak seperti sekarang ini birokrat bukan sebagai pelayan masyarakat, tetapi justru masyarakat yang diminta melayani birokrat.

Kegagalan masa lalu hendaknya sebagai pelajaran yang berharga untuk memperbaiki keadaan saat ini dan masa depan, karena misi pada zaman kolonial birokrat adalah sama dengan *amteenaar*, yaitu bagaimana melanggengkan kekuasaan kolonial, tetapi sekarang harapannya adalah bagaimana dapat melayani masyarakat dengan prima, baik dan benar. Pengembangan budaya baru pelayanan dan budaya organisasi kepada masyarakat harus sesuai visi dan misi negara, daerah dan instansi. Menurut Sofian Efendi (2007), terdapat lima faktor penting untuk mensukseskan perubahan budaya organisasi (1) Nilai nilai yang mendukung pencapaian visi yang telah ditetapkan; (2) Motivasi yang mampu memobilisasi dukungan untuk perubahan; (3) Ide dan strategi yang tepat untuk menciptakan lingkungan yang mampu menyuburkan kebersamaan dalam perumusan ide dan strategi untuk mendorong perubahan; (4) Tujuan yang jelas serta selalu dikomunikasikan kepada para anggota organisasi; (5) Etika kinerja yang ditumbuhkan dengan sistem remunerasi dan penghargaan yang cepat dan tepat. Selain itu nilai dan tradisi harus dirubah dan diperbaiki, mulai sejak dari proses latihan prajabatan, pendidikan dan pelatihan jabatan, pengembangan budaya kondusif, produktif, antisipatif, kalaboratif dan partisipatif ditempat kerja harus ditumbuh kembangkan secara berkesinambungan. Adapun tujuan reformasi birokrasi menurut Hamengkubuwono X (2006) dapat melalui program *Integrated civil service reform* yang merupakan reformasi pelayanan masyarakat yang memprioritaskan pada penataan kelembagaan dan tata laksana, penataan aparatur birokrasi, keuangan dan pengawasan serta budaya organisasi yaitu :

1. Membentuk dan mencapai kesepakatan pemikiran mengenai hal yang berkaitan dengan perencanaan, koordinasi, pelayanan masyarakat, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan dan membangun nilai nilai organisasi
2. Menyempurnakan tata laksana yang bersifat intern maupun antar lembaga yang ada
3. Membentuk sistem pendayagunaan sumberdaya manusia yang efektif
4. Mewujudkan sumberdaya aparatur yang kompeten, profesional dan sejahtera
5. Membuat sistem penilaian asset dan sistem keuangan berbasis kinerja
6. Membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan dan akuntabel
7. Mengembangkan budaya organisasi yang ramah, maka diperlukan kebijakan dan *rule of the game* birokrasi yang kondusif bagi para pelaku.

Untuk membangun budaya birokrasi pemerintah seperti tersebut di atas, banyak cara yang dapat ditempuh. Apakah mencontoh negara negara lain yang telah maju atau daerah lain yang telah berhasil melaksanakan pelayanan publik secara prima, baik dan benar atau dengan cara lain yang lebih elegan dan jitu.

Untuk mempercepat pembentukan budaya dan pelayanan publik kepada masyarakat, terlebih dahulu harus diawali dengan perbaikan mental dan kesejahteraan aparatur, melengkapi prasarana dan sarana dan menampilkan kepemimpinan yang dapat dijadikan panutan dan teladan, perbaikan prosedur dan perampingan organisasi serta menggunakan teknologi informasi mutlak diperlukan, utamanya dalam menghadapi globalisasi, dengan

pemberian pendelegasian wewenang dan tanggung jawab pada level pejabat yang paling bawah sekalipun. Karena dengan begitu efisiensi dan efektifitas serta transparansi dapat ditegakkan, sehingga pelayanan prima dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Untuk mengkritisi dan meninjau kembali struktur pemerintahan yang ada sekarang ini pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pilihan yang sudah tepat, hanya perangkat lainnya yang harus menyesuaikan dengan *political will* tersebut berupa penjabaran visi dan misi yang tepat dan dapat dipertanggung jawabkan. Setelah misi dibuat, maka review terhadap fungsi dan aktifitas serta strategi yang jitu mutlak menjadi prasyarat utama. Fungsi dan misi yang kabur harus ditinggalkan, sedangkan visi dan misi yang menjadi unggulan harus ditingkatkan, utamanya yang mempunyai kontribusi dan daya ungkit besar pada kesejahteraan rakyat. Setelah itu dengan melakukan *performance review* secara periodik, maka relevansi dan efisiensi struktur birokrasi akan lebih mudah, cepat dan tepat, sehingga dapat lebih fokus melayani masyarakat.

**Restrukturisasi organisasi** secara vertikal maupun horizontal menjadi prasyarat pendukung yang tidak boleh diabaikan dalam peningkatan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Perubahan budaya, struktur dan prosedur kerja akan menjadi lebih efektif manakala disertai pula *nawaitu* dan kemauan yang baik pada penyelenggara negara dan pemerintahan serta dibarengi dengan pemberian insentif dan pemeliharaan budaya kerja yang kondusif. Selain itu pengembangan aparatur yang sesuai dengan prinsip *good governance* ( 10 prinsip menurut Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI) yaitu : (a) Transparansi (b) Pengawasan (c) Efektif dan efisien (d) Responsif/tanggap (e) Partisipasi (f) Mempunyai visi yang strategis (g) Penegakan hukum (h) Akuntabilitas (i) Persamaan hak (j) Profesionalisme dan 14 prinsip menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), yaitu : (1) Prinsip partisipasi, (2) Prinsip penegakan hukum (3) Prinsip kesetaraan (4) Prinsip demokrasi (5) Prinsip daya tanggap (6) Prinsip wawasan kedepan (7) Prinsip lingkungan hidup (8) Prinsip pengawasan (9) Prinsip efektifitas (10) Prinsip efisiensi (11) Prinsip keterkaitan, (12) Prinsip komitmen pada pasar yang fair (13) Prinsip kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat (14) Prinsip dapat diterima masyarakat (Akuntabilitas), bukan sebagai hafalan belaka pada apel setiap saat, tetapi harus dapat dihayati, dijaga, dibela dan dilaksanakan secara konsekwen dan bertanggung jawab.

Sejalan dengan perihal tersebut di atas, reformasi birokrasi dan pemerintahan yang baik serta pelayanan prima, tidak hanya dapat dilakukan dengan reformasi struktural, tetapi yang lebih penting menurut Hamengkubuwono X (2006), adalah reformasi kultural dengan merubah nilai-nilai budaya kerja. Di era yang diwarnai dengan euforia yang *kebablasan* dengan gejala perubahan, mempertahankan status quo bukanlah keputusan yang bijak. Ketika segala sesuatu disekitar kita berubah, keinginan masyarakat juga berubah, maka peraturan perundang undangan seharusnya juga ikut berubah. Oleh sebab itu perubahan bukanlah hanya sekedar pilihan, tetapi merupakan keharusan. Dalam reformasi kultural harus didasarkan pada budaya luhur dan kearifan lokal yang *adi luhung* seperti dari daerah Yogyakarta dan daerah lainnya. Menurut Hamengkubuwono X (2006) dapat dijabarkan menjadi tiga kategori nilai-nilai perilaku dan ditetapkan sebagai *Governance cultur* yang aplikabel dan terukur berikut ini :

<p style="text-align: center;"><b>HUBUNGAN SEBAGAI INSAN DENGAN TUHAN &amp; ALAM SEMESTA</b></p> <p>“ <i>Rahayuning bawono kapurba waskitaning manungso</i> “ (Kesejahteraan dunia itu tergantung pada kearifan manusia)</p>	<p style="text-align: center;"><b>HUBUNGAN SEBAGAI ABDI NEGARA DENGAN MASYARAKAT</b></p> <p>“<i>Dharmaning satriyo, mahanani rahayuning negoro</i>“ (Darma Bakti pamong praja sebagai tiang baku kesejahteraan negara)</p>	<p style="text-align: center;"><b>HUBUNGAN SEBAGAI MAHLUK SOSIAL</b></p> <p>“<i>Rahayuning manungso, dumadi karono kemanungsane</i> “ (Kesejahteraan manusia terjadi oleh rasa kemanusiaannya)</p>
<p style="text-align: center;"><b>PERILAKU INSAN KAMIL</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelestarian dan keselarasan dengan Tuhan alam dan manusia</li> <li>2. Lingkungan bersih sehat, rapi dan indah</li> <li>3. Rasa memiliki</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>PERILAKU ABDI NEGARA ( PUBLIC SERVICE)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesionalisme/ Kompetensi</li> <li>2. Keteladanan, pengabdian , komitmen</li> <li>3. Pelayanan prima</li> <li>4. Transpanan, akuntabel</li> <li>5. Pengembangan SDm dan IQ, EQ &amp; SQ</li> <li>6. Prilaku wirausaha</li> <li>7. Banyak hasil, sedikit biaya</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>PERILAKU ABDI MASYARAKAT</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iman dan Taqwa</li> <li>2. Toleran</li> <li>3. Komunikasi</li> <li>4. Intedritas/ Kredebilitas</li> <li>5. Kreatif – inovatif</li> <li>6. Motivator perubahan</li> </ol>

Sedangkan menurut Mardiyono (2009) setiap warga negara harus merasa memiliki pemerintahan, dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. *Serve citizens, not costumers*, kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai untuk membangun kepercayaan dan kalaborasi diantara warga;
2. *Seek the public interest*, administrator publik harus membangun kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama;
3. *Value citizenship over entrepreneurship*, kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat, daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri;
4. *Think strategically, act democratically*, kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan prospek kalaboratif;
5. *Recognize that accoutability is not simple*, abdi masyarakat harus peduli mekanisme pasar, mematuhi peraturan perundang undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, strandar profesional dan kepentingan warga negara;
6. *Serve rather than steer*, pentingnya kepemimpinan yang berbasiskan pada nilai bersama daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru;

7. *Value people, not just productivity*, organisasi publik mencapai keberhasilan, jika dijalankan melalui proses kolaboratif dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

Oleh karena itu masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai *abdi dalem* melainkan sebagai pelanggan yang telah membayar kewajiban kepada negara berupa pajak dan restrukturisasi serta lainnya. Berkaitan dengan perihal tersebut di atas, maka pejabat publik harus :

- a. Menciptakan transparansi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan benar;
- b. Memberikan informasi yang komprehensif dan berkesinambungan;
- c. Menyelenggarakan layanan publik yang luwes, terjangkau (murah), biaya, waktu dan tempat;
- d. Memberikan pelayanan kepada publik yang cepat, tepat dan prima.

## **E. Penutup**

Pelayanan prima, yang diberikan secara baik dan benar kepada publik menjadi tugas mulia bagi setiap birokrat (aparatur) kapanpun, dimanapun, dan kepada siapapun, tanpa membedakan latar belakang yang dilayani. Selain itu pelayanan publik yang prima, baik dan benar, harus dilakukan dengan cara-cara mudah, murah, bermutu, cepat, tepat, efektif, efisien, ekonomis, adil, aman, transparan, bermutu dan bertanggung jawab. Demikian pula pelayanan publik yang prima, baik dan benar, adalah merupakan salah satu indikator *good governance* dan tolok ukur penilaian keberhasilan suatu rezim kepemimpinan serta pelaksanaan otonomi daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dwiyanto, Agus dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Dwiyanto, Agus dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonom Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Depkominfo RI, 2003, *Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan E-Government Lembaga*, Jakarta
- , 2003, *Panduan Penyelenggaraan Situs Web Pemerintah Daerah*, Jakarta, Dekominfo
- Dwiyanto, Agus dkk, 2004, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta
- Dwiyanto, Agus (Editor), 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press bekerjasama dengan Japan International Cooperation Agency (JICA)

- Lukman S dan Sutopo, 2001, *Pelayanan Prima*, (Bahan Ajar Diklat Pra Jabatan Golongan III), Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- Supriyanto E, dan Sri Sugiyanti, 2001, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, ( Bahan Ajar Diklatpim Tingkat IV), Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- Lukman S dan Sugiyanto, (2001, *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima* , ( Bahan Ajar Diklatpim III), Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- LAN, 2003, *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- LAN, 2008, *Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- MENPAN, 1993, *Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, nomer 81 tahun 1993, tentang pelayanan umum*, Jakarta, Menpan
- MENPAN, 2003, *Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, nomer 63 tahun 2003, tentang Unsur Unsur Pelayanan publik*, Menpan
- Mardiyono dan Siti Rochmah, 2009, *Manajemen Pelayanan Publik* (Bahan Ajar Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang) Tidak dipublikasikan
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1996, *Mewirauahakan Birokrasi: Mentranformasi Semangat Wirauahaha ke Dalam Sektor Publik* (Terjamahan) Jakarta, CV. Teruna Grafica
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureuacracy, The Five Strategy for Reinventing Government*, Massachusetts, Addison – Wesly Publishing Company Inc.
- Purbokusumo Y, dkk, 2006, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Pepemrintah Provinsi Daerah Istemewa Yogyakarta*, Yogyakarta, Pemerintah DIY bekerjasama dengan Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia
- Presiden RI, 1995, *Intruksi Presiden nomer 1 Tahun 1995, Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan*
- Prasojo, Eko, Irfan Maksum dan Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Antara Model Demokrasi Lokal dan Efesiensi Struktural*, Jakarta, DIA FISIP Universitas Indonesia
- Pramusinto A, dan Purwanto EA (Editor), 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik : Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Gava Media, Jian – UGM

-----, [http://www.Kedai Kebebasan org/download/1181190460](http://www.KedaiKebebasan.org/download/1181190460), Presentasi  
Good Governance dan Public Service