Good Governance: Antara Harapan Dan Realita

Onzukrisno

Abstract:
Bureaucracy problems so complex, but we realize to make it better with desire and expectation to creating Good Governance. This writing describe reality and expectation achieving good governance. Writer try to explain and give solutions these problems to construct Good Governance and Clean Governance.

Keinginan pemerintah untuk melaksanakan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) telah sering terucap di kalangan pemimpin di berbagai forum hingga saat ini. Harapan dan keinginan mewujudkan *Good Governance* juga merupakan tekad yang pernah diucapkan oleh Presiden Sosilo Bambang Yudhoyono (SBY), saat beliau dilantik sebagai Pemimpin Bangsa Indonesia pertama yang secara langsung dipilih oleh rakyat. Harapan dan keinginan ini juga diinstruksikan kepada para menteri untuk bersama-sama memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*).

Kemauan melakukan perubahan dikarenakan praktek penyelenggaraan pemerintahan selama ini terlihat ada penyalahgunaan kekuasaan yang telah sampai pada taraf memprihatinkan. Tindak korupsi merajalela, penyalahgunaan wewenang diasumsikan sebagai hal yang biasa, manipulasi-manipulasi dilakukan secara terang. Tanpa terasa telah terjadi penggerogotan terhadap sumber daya negara yang seharusnya diperuntukkan bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Kekuasaan digunakan tidak lagi sebagai media pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi, lebih banyak dimanfaatkan untuk memperkaya diri, dengan melakukan berbagai praktek korupsi. Membiarkan korupsi berkembang berarti akan memperbesar jumlah kejahatan tersembunyi dan akan semakin memperparah penderitaan rakyat.

Pemilu 2004 yang lalu sepertinya akan membawa angin segar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan merupakan cita-cita kita bersama. Karena, kita telah mampu memilih pimpinan yang bermoral, memahami dan mengerti akan penderitaan yang sedang dihadapi rakyat, bermartabat, mempunyai pendirian, punya visi ke depan dan berupaya mewujudkan *Good Governance* sebagai suatu harapan dan keinginan. Keberhasilan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik akan dapat membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat. Namun, apabila masih

ditemukan pemerintahan yang jahat (*Bad Governance*), tidak dapat dipungkiri terjadinya pesimisme dan apatisme di kalangan masyarakat.

Semestinya *Good Governance* tidak hanya sekedar menjadi sesuatu yang berkembang pada tataran konsep dan pemikiran. Dari ruang-ruang seminar dan retorika pejabat publik, akan tetapi diharapkan dapat terimplementasi pada tataran praktis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara riil.

Dalam upaya merumuskan revitalisasi birokrasi, *good governance*, telah dijadikan referensi penting, terutama dalam rangka membangun kolaborasi yang efektif antara tiga pilar utama, pemerintah (*government*), pelaku bisnis (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*). Dengan mengusung nilai-nilai *competence, transparancy, accountability, participation, rule of law dan social justice* bagi aparat penyelenggaraan pemerintah.

A. Pelayan Publik Sebagai Pilar *Good Governance*

Pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pemerintahan dapat didefenisikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh aparat birokrasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai pengguna jasa. Disadari bahwa setiap warga negara sejak berada dalam kandungan sampai akhir hayat, selalu berurusan dengan birokrasi pemerintah. Ketika dalam kandungan, seorang ibu selalu akan memeriksakan kondisi kandungan ke puskesmas atau rumah sakit yang diberi subsidi oleh pemerintah. Demikian seterusnya di saat bayi lahir, orang tua si bayi mengurus akta kelahiran yang dikeluarkan oleh birokrasi pemerintah melalui catatan sipil. Begitu pula pendidikan yang berlabel negeri masih menjadi dambaan masyarakat mulai dari tingkat SD sampai perguruan tinggi. Dan banyak lagi fasilitas-fasilitas umum lainnya di bawah penguasaan dan kewenangan birokrasi pemerintah. Karena memang tugas utama pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan dan melayani masyarakat sebagai warga negara.

Mengingat perkembangan masyarakat yang dinamis, maka karakter pelayanan publik harusnya selalu berubah, sejalan dengan perkembangan masyarakat. Dalam teori demokrasi, pelayanan publik harus bersifat non-diskriminatif yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal usul, kesukuan, ras, etnis, dan agama. Setiap warga negara diperlakukakan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik, sepanjang persyaratan yang dibutuhkan sudah terpenuhi. Interaksi yang terjadi antara aparat birokrasi dengan masyarakat adalah hubungan impersonal yang harus terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Dengan merujuk pada pandangan Albert dan Zemke (1990 : 41), kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi berbagai aspek. Mulai dari sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi layanan, strategi dan pelanggan (*customers*). Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula. Hanya dengan sistem pelayanan yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*build in control*). Sehingga segala bentuk penyimpangan akan mudah terdeteksi. Yang penting adalah, bagaimana organisasi melalui aparaturnya mampu merespons kebutuhan dan keinginan para pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Salah satu produk dari organisasi publik adalah memberikan pela;yanan publik kepada pengguna. Pelayanan publik dalam negara demokrasi dengan meminjam pendapat Lenvine (1990 : 188) harus memenuhi tiga indikator: 1). ***Responsiveness*** atau responsivitas adalah: daya langgap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan, 2). ***Responsibility*** atau responsibilitas adalah; suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian layanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan, 3). ***Accountability*** atau akuntabilitas adalah: suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu sesuai dengan Keputusan Menteri Pemberdayaan Pegawai (Kepmenpan) 81/1995, disebutkan bahwa kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan harus mengandung beberapa indikator seperti:

1. *Kesederhanaan*, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa. Sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. *Kejelasan dan kepastian tentang tata cara*, rincian biaya layanan dan cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
3. *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

4. *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan dapat mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan jelas, termasuk informasi tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
5. *Efisiensi*, yaitu persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produki layanan publik yang diberikan. Disamping itu, juga perlu dicegah adanya pengulangan di dalam pemenuhan kelengkapan persyaratan, yaitu mempersyaratkan kelengkapan syarat dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
6. *Ekonomis*, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.
7. *Keadilan yang merata*, yaitu cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. *Ketepatan waktu*, yaitu agar pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

B. Realita yang Terjadi

Dalam birokrasi public, peranan pemimpin sangat strategis. Keberhasilan birokrasi publik dalam menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan oleh kualitas pemimpinnya. Jika diidentifikasi secara umum terdapat beberapa fenomena kepemimpinan pada birokrasi publik.

Pertama, pemimpin birokrasi publik dalam menjalankan roda birokrasi pada umumnya belum digerakkan oleh visi dan misi. Akan tetapi, senantiasa masih digerakkan oleh peraturan yang sangat kaku. Akibatnya, pemimpin tidak dapat mengembangkan potensi organisasi, serta tidak mampu menyesuaikan dengan tuntutan lingkungan eksternal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kedua, pemimpin birokrasi lebih mengandalkan kewenangan formal yang dimilikinya. Kekuasaan menjadi kekuatan dalam menggerakkan bawahan untuk memenuhi berbagai kepentingan pemimpin.

Ketiga, rendahnya kompetensi pemimpin birokrasi. Hal ini terlihat dari pola promosi dari birokrasi yang kurang mempertimbangkan kompetensi pejabat yang akan ditempatkan pada suatu jabatan struktural. Promosi dilakukan atas dasar kepangkatan, golongan dan ruang serta hasil penilaian kinerja melalui DP-3. Padahal

indikator-indikator seperti ini tidak memiliki basis penilaian yang rasional. Dasar kepangkatan dan golongan hanya diukur dengan indikator formal berupa latar belakang pendidikan dan lama bekerja. Tidak jarang pemimpin lebih melihat pada siapa orang yang akan ditempatkan pada suatu jabatan tertentu daripada memperhatikan bagaimana kababilitas mereka. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah faktor kedekatan dari seorang dengan pemimpinnya. Penilaian yang dilakukan lebih banyak bersifat irrasional.

Keempat, lemahnya akuntabilitas pemimpin birokrasi. Tidak adanya tranparansi pertanggungjawaban publik atas apa yang telah dilakukan oleh birokrasi. Seharusnya akuntabilitas ini penting dilakukan agar masyarakat dapat memberikan koreksi dan kontrol terhadap kinerja birokrasi.

Demikian juga halnya dengan Sumber Daya Manusia yang ada dalam birokrasi. Dalam hal ini penulis lebih memfokuskan terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur penyelengara birokrasi. Keberadaan PNS dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Permasalahan yang terjadi adalah besarnya jumlah PNS dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun. Rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki menjadi penghalang dalam mewujudkan *Good Governance*. Namun, apa hendak dikata memang demikian realita yang terjadi. Penempatan PNS tidak didasarkan pada kompetensi yang dimiliki, tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan kedekatan PNS dengan pemimpinnya, sehingga unsur rasionalitas menjadi terabaikan.

Karena itu, kondisi birokrasi saat ini ditinjau dari aspek kelembagaannya masih jauh dari kondisi ideal. Kelemahan ini secara akumulatif telah mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap birokrasi oleh masyarakat sebagai pengguna jasa layanan. Kecenderungan utama birokrasi lebih mengutamakan pendekatan struktural daripada pendekatan fungsional dalam penyusunan organisasi. Sehingga benturan dan tarik-menarik kewenangan menjadi sulit dihindarkan. Begitu pula dengan besaran organisasi belum mengarah pada proposional akan tugas dan fungsi birokrasi sebagai lembaga pemberi layanan pada masyarakat.

Pembentukan struktur organisasi birokrasi diatur oleh undang-undang, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena dibentuk atas dasar peraturan perundangan yang proses perubahannya tidak mudah dan sederhana, membuat lembaga pemerintah sering tidak merespons dengan cepat perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Peraturan perundangan merupakan produk sebuah proses politik yang kompleks serta melibatkan *stakeholders* dengan kepentingan yang saling

bertentangan satu dengan lainnya. Peraturan perundangan kita cenderung bersifat sangat rinci dalam mengatur perilaku birokrasi pemerintah. Perlu diingat keberadaan peraturan yang terlalu rinci akan membuat birokrasi kehilangan fleksibilitas dalam menjawab dinamika lingkungan. Misi birokrasi pemerintah sering tidak dirumuskan dengan jelas, berdimensi banyak dan tidak mudah diintegrasi. Dengan misi yang kabur, birokrasi pemerintah cenderung menjalankan fungsi dan kegiatan yang cakupannya sangat luas dan pada akhirnya justru kehilangan fokus. Kekaburan misi ini tidak jarang dimanfaatkan untuk mengembangkan kegiatan yang tidak sesuai dengan misi utama birokrasi, yakni hanya untuk memenuhi kepentingan birokrasi dan para pejabatnya. Kecenderungan seperti ini bukan hanya membuat birokrasi tidak dapat memusatkan perhatian pada tugas pokoknya, tetapi juga membuat birokrasi cenderung menjadi semakin gemuk dan terjadi tumpang tindih kegiatan. Konflik antar birokrasi menjadi sesuatu yang tidak terelakkan. Setiap kegiatan yang diprogramkan hanya menjadi lahan penambahan pendapatan pada setiap unit kerja dengan mengabaikan manfaat dari suatu kegiatan yang dilakukan.

C. Apa yang Perlu Dilakukan

Hal yang penting dilakukan adalah penataan terhadap kelembagaan pemerintah. Mengingat *output* dari kelembagaan pemerintah (organisasi publik) menentukan apakah tatanan suatu negara akan dapat berkembang maju atau tidak. Kinerja lembaga pemerintah yang terwujud dalam bentuk keluaran organisasi publik secara langsung akan berpengaruh pada tinggi rendahnya kinerja organisasi bisnis (*private sector*) dan organisasi kemasyarakatan (*civil society*). Di sini peran birokrasi sangat menentukan apa yang diharapkan masyarakat dari pemerintah dan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Warsito Utomo (2001) mengemukakan beberapa hal yang harus dilakukan terhadap birokrasi.

Pertama, perlu mengingat kembali akan misi dan tujuan birokrasi atau organisasi publik. Supaya apa yang dilakukan oleh para birokrat atau aparat pemerintah tepat pada sasarannya.

Kedua, untuk hal yang pertama tidak saja hanya dilaksanakan secara konsekuen tetapi juga perlu dipikirkan segala sesuatu yang berhubungan dengan remunasi (gaji) yang harus diterima oleh aparat birokrasi. Pengaturan remunasi yang baik akan memberikan motivasi yang positif bagi kinerja aparatur pemerintah.

Ketiga, Tuntutan birokrasi yang direformasi adalah birokrasi yang tidak terkait oleh kontrol, order, dan prediksi. Tetapi lebih mengarah pada birokrasi yang terfokus kepada *alignment crestivity* dan *empowerment* dan ini semua menghendaki adanya kebijakan yang berorientasi pada *loose ang tight principles*. Dimana *political commitmen* dipakai sebagai suatu arah atau pedoman, bukan *political authority*.

Keempat, masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk atau pluralis yang masing-masing memiliki *value* dan tradisi sendiri-sendiri dan dapat membentuk budaya organisasi atau budaya birokrasinya. Untuk itu reformasi birokrasi hendaknya juga dapat memperhatikan keberadaan daerah-daerah yang ada di nusantara.

Kelima, birokrasi dan birokrat atau aparatur pemerintah harus sadar bahwa mereka merupakan *public* atau *civil servant* yang tugasnya adalah untuk melayani masyarakat. Maka reformasi birokrasi haruslah dalam rangka membuat atau menciptakan organisasi atau birokrasi untuk melayani kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, perlu mengupayakan penyelarasan peran dan penyesuaian posisi birokrasi termasuk pembenahan terhadap sumber daya birokrasi dalam hubungannya dengan proses kebijakan publik. Upaya ini perlu memperhatikan fenomena inti terhadap sumber daya birokrasi. Baik yang meliputi dimensi-dimensi struktur organsasi birokrasi pemerintahan, proses kerja birokrasi, matriks sumber daya manusia aparatur harus berkualitas entrepreneurial, teknologi manajemen pemerintahan dan kapabilitas pengambilan keputusan. Penataan birokrasi pemerintah harus lebih bersifat proporsional, transparan, hierarki yang pendek, datar, terdesentralisasinya kewenangan dan akuntabel dengan didasarkan pada visi dan misi yang jelas. Serta memanfaatkan sumber daya handal dengan mekanisme, sistem dan prosedur yang efisien. Penataan kelembagaan yang dilakukan juga harus memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada dunia usaha dan masyarakat.

Untuk menghindari semakin meluasnya rasa apatisme dan pesimisme masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang *Bad Governance*, peran pemimpin sangat menentukan terwujudnya *Good Governance*. Pemimpin pada umumnya memiliki dua peran strategis yang dapat dimainkan dalam birokrasi, yaitu :

Pertama, peran mempengaruhi. Seorang pemimpin harus dapat memberikan pengaruhnya kepada bawahannya. Sehingga bawahannya mau bekerjasama dalam merealisasikan suatu program kegiatan. Pimpinan dapat mengembangkan berbagai teknik mempengaruhi bawahan. Peran ini sebenarnya mudah dilakukan oleh birokrasi, karena kewenangan yang dimilikinya sangat tinggi. Tetapi kalau hanya mengandalkan kewenangan semata, juga tidak akan memberikan efek yang cukup berarti terhadap bawahan. Oleh karena itu, pemimpin harus memahami beberapa peran yang harus

dimainkan terhadap bawahan secara lebih efektif. Menurut Sulistiyani T.A (2004 :93), peran tersebut adalah

1. Jadilah seorang pemimpin yang jujur, adil terhadap semua bawahan dan tanpa pilih kasih.
2. Usahakan memberikan contoh dalam bekerja dan berlindak.
3. Bersikap arif dan bijaksana terhadap bawahan yang melakukan pelanggaran.
4. Senantiasa melibatkan bawahan dalam berbagai kegiatan.
5. Tumbuhkan rasa percaya diri pada bawahan, bahwa mereka memiliki kemampuan dan potensi kerja yang tinggi dan,
6. Usahakan bawahan tetap merasa dihargai, dengan menjadikan mereka sebagai partner atau tim kerja.

Kedua, yaitu peran memotivasi. Pemimpin harus mampu memberikan dorongan kepada bawahan untuk bekerja lebih giat. Hubungan antara peran mempengaruhi dan memotivasi sangat erat. Dimana apabila pemimpin dapat mempengaruhi bawahan, maka motivasi akan mudah dilakukan, demikian sebaliknya.

Hendaknya dalam peran memotivasi, pemimpin benar-benar memahami karakter-karakter bawahan yang berbeda baik dari segi kemampuan, pengetahuan, pola pikir, perilaku dan sebagainya. Hal yang penting menjadi perhatian pemimpin adalah bagaimana mengenal akan tingkat kebutuhan bawahan.

Realita yang terjadi akibat begitu kompleksnya persoalan yang menyelimuti kita semua termasuk aparatur birokrasi itu sendiri, namun jalan menuju perubahan perlu kita wujudkan dengan peningkatan kinerja yang lebih baik. Agar terwujudnya harapan dan keinginan menuju pemerintahan yang *good governance*. Semoga tidak hanya menjadi mimpi dan retorika belaka. Di lain sisi, dampak kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) telah membuat labilnya perekonomian aparatur birokrasi. Karena telah tersedot oleh kebutuhan rutinitas akibat melonjaknya berbagai harga di pasaran. Sementara insentif yang akan diterima belum memperlihatkan titik terang/kepastian. Umumnya aparat birokrasi pada tingkat menengah ke bawah untuk memenuhi kebutuhan telah melakukan pengamanan terhadap surat berharga yang dimiliki pada suatu tempat yang dianggap lebih aman dari berbagai gangguan. Disamping juga diperoleh biaya yang cukup berarti untuk kebutuhan pada tatarannya. Namun, insentif dan *reward* sebagai aparat yang berprestasi perlu dipertimbangkan. Agar aparat birokrasi dapat bekerja dengan lebih giat, disiplin dan memberikan pelayanan publik yang adil. Bagaimana mereka akan bekerja dengan penuh konsentrasi jika kebutuhan mereka sangat jauh dari remunasi yang diterima. Pemerintah berharap dan berkeinginan.....sementara aparat birokrasi publik lebih berharap dan berkeinginan..!!