

# FAKTOR MENTALITAS SEBAGAI PENGHAMBAT PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DALAM KERANGKA IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE

*by* Winardi Winardi

---

**Submission date:** 18-Jan-2020 02:02PM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1243368941

**File name:** Prosiding\_Seminar\_Nasional-UM\_2015.pdf (288.47K)

**Word count:** 4436

**Character count:** 29679

## FAKTOR MENTALITAS SEBAGAI PENGHAMBAT PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DALAM KERANGKA IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE

**Winardi**

**Muslimin**

STKIP PGRI Jombang

**Abstrak:** Pemerintahan di masa Orde Baru sangat menekankan karekater yang tidak akuntabel terhadap warga negara, nahkan lebih terlihat wajah orotiterisme di segala bidang. Akibatnya banyak terjadi penyelewengan terhadap nilai-nilai good governance, dan Orde Baru lebih dipahami sebagai pemerintahan paling korup sepanjang sejarah Indonesia. Setelah Orde Baru tumbang dengan mundurnya presiden Soeharto bulan Mei 1998, maka babak baru pemerintahan Indonesia segera dimulai, dengan melakukan reformasi birokrasi, terutama pada bagian lini yang paling menyentuh kepentingan publik, yakni Pelayanan Publik. Isu good government memang sudah bergema di lingkungan pemerintah, tapi dalam praktik belasan tahun terakhir masih menghadapi banyak resistensi. Pelayanan Publik tidak segera mencapai titik optimal dikarena beberapa faktor mentalitas para pelayanan publik. Makalah ini menjelaskan 3 macam mentalitas yang mengganggu implementasi nilai-nilai good governance dalam pelayan publik, yakni mentalitas (1) Mentalitas Feodalistik, (2) Mentalitas Anti Perubahan, (3) Mentalitas Rent-Seeking

**Keywords :** Good governance, pelayanan publik, mentalitas pelayan publik

### **Latar Belakang Masalah**

Ketika Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya bulan Mei 1998, maka dimulainya babak baru situasi pemerintahan di Indonesia dengan penuh harapan untuk perubahan mendasar dalam kepemimpinan dan pemerintahan (governance). Salah satu harapan baru tersebut adalah perbaikan kualitas pelayanan publik yang selama masa pemerintahan Orde Baru dapat dikatakan buruk.

Salah satu ciri yang menonjol masa pemerintahan Orde Baru yang dipimpin presiden Soeharto adalah menyeruaknya korupsi yang melanda setiap lini mekanisme pemerintahan. Korupsi telah merasuk ke level yang paling rendah. Pelayanan publik di setiap level tidak bisa lepas dengan suasana koruptif. Banyak terjadi misalokasi dana, sementara insentif untuk memberikan pelayanan publik yang baik nyaris tidak ada. Kondisi ini menghasilkan kultur administrasi yang birokratis. Perilaku birokrasi lebih cenderung memiliki sikap top down alis "asal bapak senang". Lingkungan pemerintahan lebih banyak diwarnai oleh gaya hidup PNS dan para politikus yang penuh limpahan kekayaan selama masa pemerintahan Soeharto. (Sumarto. 2009:xxi). Hal ini menunjukkan bahwa menumpuknya kesejahteraan hanya pada segelintir kelompok PNS dan politisi serta kroni swasta, disebabkan oleh sistem birokrasi yang boros, tidak efektif, dan tidak demokratis.

Reformasi politik tahun 1998 tidak saja merupakan klimaks perjuangan warga negara Indonesia untuk menghapuskan praktik politik dan pemerintahan yang penuh dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, tetapi reformasi juga bertujuan untuk perbaikan pelayanan publik menuju pelayanan yang lebih adil dan berkualitas. Agenda reformasi pelayanan publik ini merupakan antitesa dari pola pemerintahan Orde Baru yang dalam banyak hal penyelenggaraan pelayanan publiknya lebih bersifat otoriter, hanya demi kepentingan rezim dan tidak mendengar pihak warganegara yang memiliki hak pelayanan yang baik dari negara. Sehingga terkesan warga negara tidak bisa memiliki pilihan untuk memenuhi hak-hak pelayanan kecuali mengikuti pola pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Setelah reformasi berjalan, berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah saat ini dalam rangka peningkatan pelayanan kepada warganegara. Rangkaian perbaikan pelayanan publik dilakukan dengan menerbitkan undang-undang yang terkait dengan upaya-upaya peningkatan pelayanan publik, yakni : Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang didalamnya menekankan pentingnya dan ukuran suatu pelayanan publik yang baik yang harus dilaksanakan oleh pelayan publik yakni PNS. Selain itu

undang-undang tentang posisi PNS dalam hubungannya dengan pelayanan publik ditempatkan sebagai “abdi” negara dan abdi masyarakat, sebagaimana diatur dalam Undang-undang nomor 43 tahun 1999. Pene-gasan status sebagai “ abdi” yang diambil dari bahasa Jawa, menegaskan makna sebagai “pelayan”, bukan penguasa sebagaimana te<sup>5</sup>raktikan pada masa pemerintahan Orde Baru. Undang-Undang nomr 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia, Undang-undang nomor 40 tahun 2004 tentang Jaminan Sosial Nasional, dsb.

Rangkaian undang-undang di atas merupakan seperangkat alat untuk mereformasi pelayanan publik yang lebih menekankan perbaikan mutu, dan penguakuan hak mendapat pelayanan yang baik bagi warga-negara, serta pengakuan kewajiban negara untuk memberikan pelayanan publik dengan baik.

Reformasi pelayanan publik tidak sekedar penting pada tataran peraturan perundangan, tetapi juga lebih penting lagi pada reformasi pada tataran paradigma, serta kultur di lingkungan birokrasi (Kurniawan dan Najib (ed), 2008 : 12). Dan itu membutuhkan waktu yang agak lama menuju terrealisasinya kualitas pe-layanan publik yang lebih mencitrakan konsep Good Governance. Setelah reformasi politik berlangsung lebih dari 10 tahun, wajah pelayanan publik di Indonesia masih tampak dalam citranya yang kurang baik. Misalnya belum banyak pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanannya benar-benar menerapkan standart yang telah diatur dalam peraturan yang ada, standart waktu, standart biaya, dan tidak adanya in-formasi yang memadai tentang prosedur,dll. Misalnya perizinan, kadang sering berubah persyaratan yang ditentukan, bahkan hal ini tidak didahului dengan informasi yang memadai. Pelayanan rumah sakit sering terjadi penolakan pasien miskin dengan dalih tidak ada tempat. Pelayan Elektronik sering tidak tuntas, misalnya masih harus ada persyaratan yang harus diurus secara manual. Keamanan juga merupakan ape-layanan ublik yang harus diberikan oleh negara kepada masyarakat. Tapi kenyataan indeks persepsi masyarakat tentang tingkat keamanan masih rendah. Ini artinya masyarakat masih memiliki rasa tidak aman dan nyaman tinggal di lingkungan sekitar tempat tinggalnya.(Jawa Pos, 4/11, 2012). Misalnya masih banyak kasus tawuran remaja, teroris, penistaan umat beragama , terutama kasus pengusiran jemaah Achmadiyah dari kampung halaman mereka, tanpa perlindungan aparat keamanan yang memadai.dll.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang adil dan berkualitas sebenarnya merupakan tanggungjawab negara. Dengan kata lain, negara yang baik adalah negara yang mampu memberikan pelayanan terbaik kepada warganegaranya, dan sebaliknya negara yang buruk, bahkan negara gagal adalah negara yang tidak mampu memberikan pelayanan memuaskan.

Masih banyaknya pelayanan publik yang kurang baik, pasca reformasi 1998 merupakan proses yang membutuhkan waktu dalam mengubah pola pikir, kultur, dan paradigma pelayanan publik aparat negara yang masih relatif baru bergerak dari situasi pemerintahan otoriter Orde Baru menuju pemerintahan refor-masi yang dicita-citakan masyarakat.

### **Teoritis: Good Governance dan Pelayanan Publik**

Di bawah ini akan dibahas teori Good Governance dan teori Pelayanan Publik untuk mendapatkan kerangka berfikir teoritis sebgai landasan menjelaskan fenomena faktor penghambat peningkatan pe-layanan publik dalam kerangka Good Governace.

### **Teori Good Governance**

Tata pemerintahan yang baik dapat dilihat dari interaksi 3 pihak antara pemerintah, swasta, dan warna negara. Pemerintah sebagai pengelolah negara didorong untuk memperbaiki diri dan membangun hub-ungan yang serasi dengan pihak swasta dalam misi memberikan pelayanan <sup>2</sup>pada warganegara dengan keadilan dan kualitas yang baik. Dwiyanto menjelaskan, pelayanan publik dalam konteks mewujudkan Good Governance dapat dilihat melalui 3 langkah strategis (dalam Kurniawan dan Najib (ed), 2008 : ibid, hal. 13). Pertama, Good Governace menunjuk pada interaksi antara negara yang dalam hal ini berwujud pemerintah dan warganegara, serta berbagai kelompok dan lembaga non pemerintah yang berada dalam pe-layanan publik. In<sup>2</sup>aksi tersebut idealnya memaksa dengan perferensi sebagai kewajiban bagi pemerintah sebagai penyedia pelayanan yang terbaik bagi warganegaranya. Perubahan kualitas pelayanan menjadi lebih baik atau sebaliknya menjadi lebih buruk, akan berpengaruh secara langsung kepada warganegara

yang kehidupan sehari-harinya tergantung kepada pelayanan yang diberikan pemerintah kepada warga-negaranya.

Kedua, Pelayanan publik merupakan ranah dimana prinsip-prinsip Good Governance dapat diartikulasikan secara lebih baik. Misalnya dalam interaksi pelayanan publik, prinsip Good Governance memberikan peluang mengkomunikasikan kritik, masukan, atau respon yang harus bisa diartikulasikan kepada pemberi layanan publik sehingga semakin adanya partisipasi warganegara dalam bentuk evaluasi terhadap pelayanan publik, maka akan selalu ada upaya peningkatan kualitas pelayanan. Hal ini berkaitan dengan implementasi nilai-nilai Good Governance antara lain efektifitas, efisiensi, non diskriminasi, berkeadilan, responsif, dan akuntabel.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan semua kepentingan yang berada dalam negara. Pemerintah, masyarakat, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan terhadap pelayanan publik yang lebih baik. Kualitas pemerintahan tergantung dari kualitas pelayanan publik yang dibangun karena kepercayaan dan legitimasi kekuasaan mereka berasal dari pengguna layanan, yaitu warganegara. Dalam iklim demokrasi, warganegara dapat menentukan pilihan dan dukungan kepada pemerintah yang mampu atau tidak mampu dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada warganegaranya. Sementara itu bentuk pelayanan yang buruk menimbulkan ketidakpercayaan warganegara kepada rezimnya, dan dalam kesempatan berikutnya warganegara akan mencabut kepercayaan dengan cara tidak memilihnya kembali.

Sementara dari sisi swasta, dukungan kepada pelayanan yang baik adalah ketika investor mendapatkan proses yang murah dan mudah dalam penyelenggaraan kepentingan investasi mereka. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang bagi swasta tidak membutuhkan proses yang panjang dan tidak dengan biaya yang tinggi. Tentu hal ini pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan pendapatan negara, peningkatan lapangan pekerjaan, dan peluang pengembangan ekonomi warganegara. Dengan demikian skema good governance adalah terjadinya interkorelasi pemerintah, swasta dan warganegara dengan saling menguntungkan semua pihak.

Penyelenggaraan administrasi publik dengan prinsip efektif, efisien, dan produktif merupakan inti Good Governance. Bahkan Henry mengemukakan bahwa prinsip efisiensi merupakan kunci yang mampu membuka pintu Good Governance. (Henry, 2004 : 173). Begitu juga Luther Gullick menandakan bahwa efisiensi merupakan aksioma utama dalam skala nilai-nilai administrasi publik yang bisa membawa titik terang atas konflik dengan nilai-nilai politik (dalam Henry, ibid). Ketika administrasi publik terhalang atau gagal menerapkan prinsip efisiensi, efektifitas, dan produktifitas, maka peluang penyelenggaraan pelayanan publik akan menjadi boros, tidak efektif, dan rendahnya sikap responsifitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan beberapa pakar mengkaitkan kegagalan implementasi tiga prinsip ini dengan fenomena korupsi, misalnya Henry (2004), Rosenbloom (2006), dan Kim (2005).

Walaupun pendekatan yang digunakan berbeda-beda, namun para pakar di atas mengambil kesimpulan umum yang hampir sama, yakni bahwa pelaksanaan pelayanan publik selalu berada dalam proses yang didalamnya banyak variabel yang mempengaruhi, sehingga capaian kinerja dapat terhalang oleh berbagai variabel dan mencuat dalam bentuk fenomena korupsi, inefisiensi, inefektifitas, inproduktif, birokratis, dsb.

Henry melihat bahwa prinsip-prinsip penyelenggaraan Good Governance sangat erat mengarahkan pelayanan publik menuju pemerintahan yang baik, yakni pemerintahan tanpa korupsi, tanpa prosedur birokratis, adil, dan berkualitas. Ia menguraikan perjalanan pemerintahan Amerika Serikat sejak awal abad 19 hingga akhir abad 20 tidak pernah lepas dari upaya mengontrol penyelenggaraan pelayanan publik untuk lebih memihak pada kepentingan warganegara. Sepanjang masa tersebut telah banyak badan atau komisi dibentuk untuk mengontrol perjalanan kepercayaannya agar berjalan efektif, efisien dan produktif. Misalnya The General Accounting Office (GAO), The National Committee on Municipal Standart, The President's Committee on Administrative Management. ( Henry, 2004, p.173).

George Frederickson dan Kevin Smith (2003), mengemukakan bahwa konsep Governance telah menjadi sinonim dari manajemen public dan administrasi public. Hal ini terjadi karena praktik administrasi telah bergeser dari birokrasi negara ke konsep 'negara yang lebih luas'.

Donald Kettle (2002) menggunakan konsep Governance untuk melukiskan realitas peran administrasi yang memerlukan kapasitas jauh melampaui struktur dan proses standart yang terakumulasi dalam system pemerintahan Amerika. Dalam hal ini Richard (1998) menjelaskan bahwa meningkatnya penggunaan

istilah Governance oleh organisasi Internasional menunjukkan penekanan manajemen ekonomi ke politik dalam proses kebijakan politik. Rhodes (1996) menunjukkan konsep Governance mengacu pada pengorganisasian jaringan antar organisasional. Salomon (2002) menyebut New Governance untuk menunjukkan pergeseran unit analisis dari program dan lembaga ke alat tindakan, dari hirarki ke jaringan, dari public versus swasta ke public ditambah swasta, dari pemerintah dan control ke negosiasi dan persuasi.

Puncak perdebatan mengkristal pada karya Dernhardt & Dernhardt tahun 2003 dengan judul *The New Public Service : Servinf not Steering*. Dalam

Perkembangan prinsip-prinsip yang sama dari NPS ini disebut juga sebagai paradigma Good Governance, dengan penekanan pada demokrasi, jaringan, dan partisipasi, kemitraan pemerintah, masyarakat, dan swasta. Di dalam paradigma ini semua pihak ikut bermain, pemerintah harus menjamin hak-hak warga masyarakat, dan memenuhi tanggungjawabnya kepada masyarakat dengan mengutamakan kepentingan warga masyarakat.

Ada tujuh prinsip dalam paradigm NPS yang diajukan Dernhardt & Dernhardt, (2003) yaitu pertama, peran utama pelayan publik adalah membantu warga masyarakat, administrator publik mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama ketimbang mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru. Kedua, administrator publik harus sesuai dengan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan public. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada hanya sebagai kepentingan beberapa individu. Kelima, pelayan publik harus memberi perhatian, tidak semata pada pasar, tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, dan kepentingan warga masyarakat. Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang. Ketujuh, kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi kepada masyarakat ketimbang oleh manajer wirausaha yang bertindak untuk mengejar keuntungan ekonomi. (lihat pula Keban, op.cit. hal. 248)

### Teori Pelayanan Publik

Konsep pelayanan <sup>2</sup> mengandung bermacam-macam arti, meliputi berbagai kegiatan dan dipakai untuk berbagai bidang studi. Dalam konsep administrasi lebih menunjukkan sistem (struktur) dan proses ketimbang substansi kebutuhan orang dan publik. Sedangkan konsep service merupakan makna hasil kerja atau produk. Sementara itu layanan sebagai keluaran mengandung dua arti, yakni jasa atau komoditi dalam arti luas, dan sebagai seni atau cara. (Rewansyah, 2011:52)

Pelayanan publik merupakan hak yang harus dipenuhi oleh pemerintah kepada warganegara dalam upaya penyelenggaraan negara kemakmuran. Untuk itu pelayanan publik perlu terus menerus ditingkatkan sehingga negara menjadi semakin sejahtera. Menurut Sankri, terdapat 7 prinsip dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas ( dalam Rewansyah, ibid, 66-67). Pertama, menetapkan standart pelayanan, yang tidak saja menyangkut produk layanan, tetapi juga standart proses atau prosedur. Dengan standart pelayanan ini akan dapat diukur kinerja pelayanannya. Kedua, terbuka atau transparan, yaitu terbuka terhadap kritikan, saran, dan keluhan masyarakat, serta menyediakan informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Untuk itu pelayanan publik harus dilengkapi dengan berbagai instrumen untuk menampung kritik, keluhan, dan informasi. Ketiga, Memperlakukan warganegara secara adil. Adil adalah proporsional sesuai dengan tarif yang dibayarnya atau sesuai dengan kemampuan secara ekonomi. Keempat, mempermudah akses kepada seluruh warganegara. Penyelenggara pelayanan publik harus benar-benar membuka akses kepada masyarakat semua, tanpa kriteria tertentu, apalagi hanya condong kepada kelompok tertentu, misalnya kelompok berduit, dalam memberikan pelayanan. Kelima, memperbaiki sesuatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang. Dan bila penyimpangan itu terjadi, maka semua jajaran pelayan publik yang mengetahui penyimpangan itu harus segera melakukan sesuatu untuk segera memperbaikinya sesuai kapasitasnya. Dan bila penyimpangan berada di luar kapasitasnya, maka harus disampaikan kepada atasan yang berkewajiban untuk menyelesaikannya. Keenam, Menggunakan sumber daya secara efektif

dan efisien. Hal ini merupakan kriteria dasar pelayanan publik, yakni efektif, efisien, ekonomis, dan produktif, maka dalam penggunaan sumberdaya dalam pelayanan publik harus mengikuti kriteria dasar tadi. Ketujuh, Selalu mencari pembaharuan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan. Kontinuitas dalam melakukan pembaharuan merupakan upaya mencari cara yang sesuai dengan pelayanan yang efektif, efisien, produktif, dan ekonomis, baik hal itu dilakukan sebagai bentuk respon terhadap masukan masyarakat, maupun sebagai upaya sadar dari hasil evaluasi rutin untuk menghadapi lingkungan yang selalu berubah, dan dengan demikian kualitas pelayanan harus berubah pula

### **Faktor-faktor Penghambat Pelayanan Publik**

Ada beberapa faktor penghambat pelayanan publik di Indonesia, sehingga memperlambat pencapaian kualitas implementasi prinsip-prinsip Good Governance pasca reformasi politik 1998, yakni (1) faktor mentalitas Feodalistik aparat pelayanan publik, (2) Mentalitas anti perubahan, dan (3) , Mentalitas rent-seeking.

### **Faktor Mentalitas Feodalistik**

Aparat pelayan publik yang sekarang bekerja sebagai PNS adalah aparat yang juga bekerja pada masa pemerintahan Orde Baru dengan mentalitas priyayi, atau feodalistik (Koentjaraningrat, 2008, 11), yaitu mental sebagai para adik raja yang lebih merasa diri mereka sebagai orang yang minta dilayani karena posisi sebagai PNS sama artinya sebagai penguasa, dan bukan sebagai pelayan. Itulah sebabnya proses transaksi pelayanan yang diberikan lebih bersuasana kekuasaan, yakni warganegara yang membutuhkan pelayanan, dan PNS sebagai raja pemberi layanan, tidak bisa dikritik, tidak demokratis, tidak responsif. Suasana pelayanan seperti ini disebabkan polai interaksi pelayanan berproses Top-Down. Contoh kasus, di Rumah sakit banyak terjadi pasien atau keluarganya dari kalangan orang miskin dibentak-bentak, ditolak berobat, dan diremehkan karena ketidakberdayaan mereka. Di banyak sekolah banyak pungutan ditimpahkan kepada wali murid tanpa terlebih dahulu dikomunikasikan dengan pihak pembayar (wali murid). Hal ini terjadi karena para pelayan publik di bidang pendidikan itu menganggap diri mereka lebih dibutuhkan oleh warganegara, dibanding membutuhkan warganegara. Mental seperti ini masih terasa di lingkungan birokrasi Indonesia sekarang ini kendati mulai ada perubahan sebagai hasil upaya pemerintah mereformasi budaya kerja birokrasi.

Dampak dari proses pelayanan publik oleh birokrasi bermental feodalistik mengakibatkan tingkat kepuasan warganegara pihak terlayani kurang mendapatkan kepuasan. Penelitian Irawan yang dilakukan tahun 2004 menunjukkan 70% kepuasan berkait erat dengan kemampuan para staf memberikan pelayanannya. Sementara itu faktor yang menyebabkan para staf tidak mampu memberikan pelayanan yang memuaskan disebabkan mereka tidak memiliki otoritas yang memadai dalam mengambil keputusan. Sehingga ketika menghadapi masalah dengan pihak terlayani, maka para staf harus berkonsultasi terlebih dulu kepada atasan mereka. Akibatnya apa yang menjadi harapan warganegara untuk mendapatkan pelayanan yang efektif dan efisien tidak terpenuhi, dan komplain yang diajukan juga tidak segera teratasi. (dalam Prianto, 2011, hal 41).

Perilaku mendahulukan konsultasi atau menunggu perintah atasan sebelum menyelesaikan masalah pelayanan publik mencerminkan budaya kerja berorientasi top-down. Hal ini menggambarkan para atasan memiliki mental feodalistik, lebih senang staf selalu meminta petunjuk daripada memberikan kewenangan kepada staf untuk berkreasi, mengembangkan inovasi dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses interaksi pelayanan yang diberikan.

Mentalitas feodalistik seperti di atas mengganggu proses implementasi prinsip-prinsip Good Governance, karena hal ini berarti mengabaikan nilai demokrasi, transparansi, efektifitas, dan efisiensi. Maka perlu dicarikan jalan yang sesegera mungkin untuk memangkas mentalitas feodalistik dengan penyadaran total bahwa mereka adalah pelayan publik, bukan penguasa publik.

Salah satu strategi untuk mengurangi hambatan pelayanan publik dari faktor mentalitas ini dapat dilakukan kepada dua pihak, yaitu pertama, pihak staf yang pekerjaannya secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Para staf dapat dibekali dengan pemberdayaan pegawai. Kedua, kepada atasan

para staf tadi agar mengubah sikap mereka untuk bisa memberikan otoritas kepada staf untuk berinovasi dalam kerangka peningkatan pelayanan.

Menurut Steward, pemberdayaan pegawai dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan yang tepat antara struktur dan pengendalian manajemen yang longgar versus yang ketat. Pemberdayaan pegawai seharusnya dilakukan dengan perluasan wewenang dan kekuasaan serta terciptanya keluwesan peran-peran organisasional yang perlu dilakukan. (Prianto, *ibid*, hal 43).

### Faktor Mentalitas Anti Perubahan

Implementasi good governance memerlukan adanya perubahan-perubahan struktural yang ekstensif untuk mengakomodir pola pelayanan dan mekanisme pelayanan yang lebih baik. Reformasi pelayanan seperti yang disarankan oleh Dernhardt and Dernhardt agar bisa mengarahkan peran pemerintah untuk *serve rather than steer* (Dernhardt and Dernhardt, 2003. 139-153).

Hal di atas berkaitan dengan orientasi birokrasi yang selama ini lebih banyak berperan sebagai pengatur dan pengontrol masyarakat, sehingga proses pelayanan publik yang harus diberikan kepada warga negara beres-beres penguasaan birokrasi atas masyarakat. Pola interaksi seperti ini harus diubah dalam performan pelayanan publik yang lebih menekankan makna pelayanannya, dan menghilangkan orientasi kontrol dan pengaturan birokratis. Dan ini berarti mengubah orientasi birokrasi yang *old government* menuju *good governance* memang akan menghadapi masalah risiko akibat pergeseran kepentingan antar aktor dalam birokrasi pelayanan.

Terhadap proses perubahan itu, menurut Kurt Lewin akan memunculkan dua kelompok, yakni kelompok yang berkepentingan mendukung perubahan dan kelompok yang menolak perubahan. Dua kekuatan, penentang dan pendorong perubahan inilah yang akan menentukan keberhasilan atau kegagalan dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good Governance*). Apabila kelompok dalam birokrasi lebih banyak penentang, maka perubahan akan sulit terjadi. Kelompok penentang perubahan memiliki beberapa alasan untuk menentang perubahan, antara lain (1) ketakutan akan kegagalan, (2) ketakutan kehilangan status ketika perubahan terjadi, (3) kebiasaan yang mantap, atau (4) kurangnya pengetahuan atau sumberdaya. Sedangkan Wilson dan Rosenfeld mengemukakan 4 alasan lain, yakni (1) Kepentingan pribadi, (2) rendahnya tingkat kepercayaan dibarengi dengan salah pengertian, (3) perbedaan pandangan terhadap keuntungan perubahan, (4) rendahnya toleransi terhadap perubahan (dalam Sumarto, 2009, 8).

Perubahan akan terjadi bila resistensi di atas bisa diatasi, yakni perlunya komunikasi yang optimal antara kelompok yang memprakarsa perubahan sehingga sehingga bisa mengeliminir kesalah-pahaman. Rendahnya tingkat kepercayaan dan kecurigaan terhadap perubahan akan mudah muncul bila komunikasi antara agen perubahan dengan berbagai pihak kurang efektif.

Hambatan-hambatan dari kelompok anti perubahan di atas masih banyak terjadi di lingkungan pelayanan publik di Indonesia, terutama karena alasan kepentingan status atau ketakutan akan hilangnya status, jabatan, dan posisi yang selama ini sudah mapan bagi mereka. Misalnya pada kasus perubahan SKPD yang mengurus perijinan yang selama ini lebih dikenal sebagai proses yang berbelit-belit, tidak transparan, mahal, dan membutuhkan waktu lama.

Untuk mengatasi hal mekanisme perijinan yang melelahkan di atas, banyak pemerintah daerah melakukan perbaikan dengan membentuk badan atau kantor perijinan dengan konsep Pelayanan Terpadu. Namun seringkali pemimpin pemerintah daerah menemukan hambatan resistensi dari dinas-dinas yang merasa kewenangannya terancam dengan adanya SKPD baru yang mengambil kewenangannya di bidang perijinan yang selama ini bagi dinas, perijinan merupakan kewenangan yang menghasilkan pemasukan resmi maupun tidak resmi.

Resistensi di atas rata-rata dialami di pemerintahan lokal, sehingga menjadikan upaya menuju pelayanan publik yang baik, efektif, efisien agak sulit terealisasi. Namun demikian kegagalan membangun pelayanan terpadu bukan berarti gagal sepenuhnya, sebab kompromi dari pihak menarik kepentingan antar dinas <sup>6</sup> kait telah menghasilkan inovasi baru menuju perubahan sedikit demi sedikit. Maka munculah konsep *Pelayanan Satu Atap*, yakni pelayanan yang diselenggarakan secara berdsama, namun kewenangan memberikan izin tetap ada pada dinas-dinas bersangkutan. Hal ini masih lebih baik dibanding dengan prosedur

lama dimana warganegara pencari perijinan harus datang di masing-masing kantor SKPD terkait dengan tempat berbeda, persuaratan berbeda, dan biaya serta waktu yang berbeda. Sangat melelahkan.

Sulitnya merealisasi pelayanan publik dengan melakukan perubahan yang lebih konstruktif menuju pelayanan yang efektif, efisien, berkeadilan dan akuntabel, disebabkan oleh rendahnya daya paksa perubahan tersebut untuk dilakukan. Banyak peraturan perundangan yang tidak memberikan sanksi bila perubahan menuju perbaikan tidak segera dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal inilah yang perlu dievaluasi oleh pemerintah pusat agar sistem dan mekanisme pelayanan publik di Indonesia bisa berjalan sesuai koridor Good Governance.

### **Faktor Mentalitas Rent Seeking**

Perilaku mencari keuntungan untuk kepentingan pribadi ataupun kelompok sangat mewarnai dalam proses pelayanan publik di Indonesia. Mentalitas ini berasal dari pola kehidupan birokrasi masa Orde Baru yang tidak lepas dari kolusi, korupsi, nepotisme. Kendati sistem suasana pemerintahan sudah berubah, namun tidak banyak perubahan dalam mentalitas rent-seeking ini. Paling tidak mentalitas ini masih tersimpan dan sewaktu-waktu akan menuati kembali ketika tercipta suasana dan kesempatan baru.

Bentuk-bentuk rent seeking amat bervariasi. Misalnya dalam bentuk permintaan kickback oleh aparat pemberi pekerjaan pada rekanan kerja (swasta), besarnya antara 5 sampai 20% dari nilai proyek. Apabila kickback ini tidak dipenuhi maka pihak rekanan akan menghadapi kesulitan untuk mendapatkan proyek tahun berikutnya. Selain itu ada dalam bentuk mark-up, pembagian quota secara tidak fair, dll.

Kickback atau pungutan liar di atas sering terjadi di sektor perijinan, pembangunan infrastruktur, pendidikan, pelayanan rumah sakit, dan pengadaan barang dan jasa. Akibatnya kualitas proyek menjadi lebih rendah dari spesifikasi yang ditentukan dalam dokumen proyek. Maka tak heran banyak jalan mudah rusak dalam waktu yang relatif singkat akibat kualitasnya yang buruk karena adanya pengurangan biaya yang seharusnya diperlukan.

Di bidang pendidikan sering terjadi tender pengadaan buku diikuti dengan kontrak multy years dan pihak penyelenggara pendidikan mendapatkan bonus mobil atau fasilitas lain sebagai bentuk kickback.

Di bidang pelayanan rumah sakit seringkali terjadi pada pasien miskin pemilik kartu Jamkesmas dikorup dalam bentuk pemberian obat yang melebihi kebutuhan. Hal ini akan tercatat sebagai pengeluaran rumah sakit untuk obat tersebut. Dan ketika tidak digunakan oleh pasiennya, maka cairan infus, akan digunakan lagi untuk pasien berikutnya. Hal ini terus menerus dilakukan sehingga akan terkumpul dana kelebihan obat tak terpakai untuk dibagi di lingkungan pegawai rumah sakit tersebut.

Mental rent-seeking sudah merata terjadi di lingkungan birokrasi di Indonesia. Hal ini akan mempengaruhi penurunan kualitas baik jasa maupun barang, infrastruktur, dan bangunan yang dihasilkan. Rent-seeking bertentangan prinsip Seek the public interest dalam gagasan NPS Denhardt and Denhardt yang menekankan perlunya pelayan publik gagasan-gagasan untuk kepentingan publik untuk membangun kebersamaan yang saling menguntungkan antara warganegara, pemerintah, dan swasta. (Denhardt and Denhardt, 2003 : 65-77) Namun dengan adanya rent-seeking mengakibatkan semua pihak mendapat risiko, dan yang diuntungkan hanyalah oknum pelayan publik.

### **Simpulan**

Tumbangnya pemerintahan Orde Baru merupakan cermin keagalannya dalam membangun pemerintahan yang baik yang menguntungkan semua pihak : pemerintah, swasta dan warga negara. Praktik pelayanan publik tidak mencerminkan nilai-nilai good governance. Birokrasi pelayanan Orde Baru menampilkan wajah otoriter, tidak demokratis, tidak responsif, tidak mengutamakan kepentingan warganegara, tidak efisien, tidak efektif, dan tidak produktif. Karakter inilah yang membawa kehancuran pemerintahan Orde Baru ketika kekuatan-kekuatan civil society mulai menampilkan peran sosial politiknya, dan memuncak pada tahun 1998 ketika Soeharto dipaksa mundur oleh gerakan people power.

Pasca reformasi hingga lebih dari satu dasawarsa saat ini perbaikan terhadap pelayanan publik telah dilakukan dan beberapa hasil yang mulai kelihatan. Namun kecepatan perubahan ke arah yang lebih baik dirasakan amat lamban, tidak seperti yang direncanakan. Kelambanan reformasi pelayanan publik ini tern-



yata disebabkan oleh beberapa faktor seputar mentalitas para birokrat pelayanan publik, yaitu (1) mentalitas feodalistik, (2) mentalitas anti perubahan, (3) mentalitas rent-seeking.

Dengan demikian untuk mempercepat peningkatan perbaikan pelayanan publik perlu dilakukan dengan strategi perubahan dan pengembangan mentalitas aparat birokrasi dengan merujuk pada prinsip-prinsip good governance.

#### Daftar Rujukan

- <sup>6</sup> Andrisani,PJ.,Hakim,S And Savas,E.S, 2002, *The New Public Management : Lessons From Innovating Govenors and Mayor*, Kluwer, Massachusetts.
- Aritonang, Diro, 1999, *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto*, Bandung, Pustaka Hidayah,
- Albab, Ulul, 2009, *A to Z Korupsi, Menumbuhkembangkan Spirit Antikorupsi*, Surabaya, Jaring Pena,
- Cullen, R.B. and Chusman,D.P.,2000, *Transition to Competitive Government*, State University of New York Press, Albany.
- C. Scott, James and Lubis, Mochtar (ed), 1993, *Korupsi Politik*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,
- Denhardt, J.V, R.B.Denhardt, 2003, *The New Public Service : Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharpe
- Harman, Benny K. 2012, *Negeri Mafia Republik Koruptor. Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta, Lamarela.
- Henry, Nicholas. 2004, *Public Administration and Public Affairs*, New Jersey, Upper Sadle River
- Hamzah, Fahri, 2012, *Demokrasi Transisi Korupsi, Okestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Yayasan Faham Indonesia (tanpa nama tempat)
- Indiahono, Dwiyanto, 2006, *Reformasi Birokrasi Amplop, Mungkinkah?*, Yogyakarta, Gava Media.
- Keban, Yermias T,2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media
- Kim, Young Jong, 1998, *Korean Public Administration & Corruption Studies*, Seoul, Korea, Hak Mun Publishing, Inc.
- Prianto, Agus, 2006, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang, In-Trans
- <sup>4</sup>urniawan, Lutfi dan Najih Muhammad (eds) *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, Malang, In-Trans
- Rosenbloom, David H. and Kravchuk, Robert S. 2006, *Public Administration. : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, Mc Graw Hill
- Saint-Martin, D.,2000. *Building the New Managerialist Government*, Oxford University Press, Oxford
- Scott, James C., dan Lubis, Mochtar (ed), *Korupsi Politik*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,1993
- Siegel, James T, *Penjahat Gaya (Orde) Baru, Eksplorasi Politik dan Kriminalitas*, Yagjakarta, LKiS, 2000
- Sumarto, Hetifah SJ,2009, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta , Yayasan Obor Indonesia
- Tim Redaksi Pustaka Timur, 2008, *Kasus BLBI, Tragedi Korupsi Terbesar di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Timur
- Wibawa, Samodra, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Jakarta, Intermedia.

# FAKTOR MENTALITAS SEBAGAI PENGHAMBAT PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DALAM KERANGKA IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE

## ORIGINALITY REPORT

10%

SIMILARITY INDEX

9%

INTERNET SOURCES

2%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Universitas Negeri Makassar Student Paper	3%
2	docobook.com Internet Source	2%
3	www.scribd.com Internet Source	1%
4	vdocuments.mx Internet Source	1%
5	repositori.uin-alauddin.ac.id Internet Source	1%
6	www.iias-iisa.org Internet Source	1%
7	Submitted to Universitas Muhammadiyah Surakarta Student Paper	1%
8	heru2273.blogspot.com Internet Source	<1%

---

Exclude quotes      On

Exclude bibliography      On

Exclude matches      < 20 words