

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

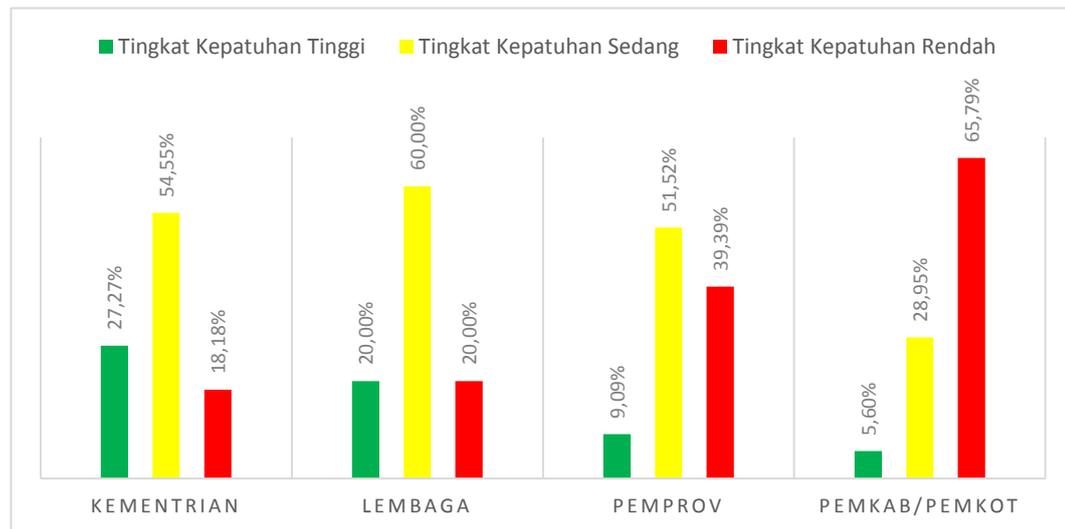
Orientasi kebanyakan masyarakat, jika berbicara tentang pelayanan publik, dan birokrasi pemerintah, utamanya pada instansi pemerintah adalah proses yang berbelit, banyak terdapat pungli (pungutan liar), waktu yang lama, dan hal-hal negatif lainnya. Pelayanan publik dinilai masih kurang memuaskan. Segala sesuatu yang berkaitan dengan birokrasi dinilai menjemukan. Pandangan itu tentu dirasa miris, karena kecenderungan hal-hal negatif tersebutlah yang justru menjadi citra pelayanan publik di Indonesia ini. Padahal, pelayanan publik ini menjadi salah satu dari indikator keberhasilan sebuah institusi sebagai organisasi pelayanan (Heryanto, 2014).

Menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Selanjutnya pada ayat 2 dijelaskan bahwa penyelenggara yang dimaksud adalah institusi, korporasi, atau lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan badan hukum lain untuk kepentingan publik.

Pada hakekatnya, instansi-instansi pemerintahan dan organisasi sektor publik harus menjadi pelayan untuk kebutuhan masyarakat. Organisasi sektor publik sendiri diartikan sebagai suatu entitas yang mempunyai aktivitas yang berhubungan dengan usaha menghasilkan barang dan pelayanan dalam memenuhi kebutuhan publik (Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, 2009, hal. 2). Sebagai entitas yang berwenang menyelenggarakan pelayanan dan kebutuhan publik, sudah sepatutnya mereka mengutamakan pemberian jasa yang prima, dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakatnya.

Namun, Berdasarkan Hasil Penelitian Kepatuhan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Standar Pelayanan Publik Sesuai UU No. 25 Tahun

2009 Tentang Pelayanan Publik dari Ombudsman RI, yang terjadi adalah sebaliknya. Tingkat kepatuhan pemerintah dalam memenuhi standar pelayanan publik masih rendah. Hal tersebut tidak hanya terjadi pada level pemerintahan pusat saja. Tapi juga pada level pemerintahan daerah. Ombudsman RI



menjabarkan masih banyak pekerjaan rumah yang harus dibenahi pemerintah.

sumber: Ombudsman RI (data diolah)

Gambar 1. 1 Tingkat Kepatuhan Standar Pelayanan Publik tahun 2015

Tingkat kepatuhan pelayanan publik di kementerian, dari standar pelayanan di 22 kementerian menunjukkan sebanyak 27,22 % atau 6 kementerian masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi, 54,55 % atau 12 kementerian masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 18,18 % atau 4 kementerian masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah. Capaian itu jelas masih jauh dari target. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) pada 2015, seharusnya kepatuhan standar kepatuhan pelayanan publik untuk kementerian mencapai 70 %.

Penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 15 lembaga menunjukkan bahwa sebanyak 20 % atau 3 lembaga masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah, 60 % atau 9 lembaga masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 20 % atau 3 lembaga masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi

Untuk pemerintah provinsi, dari 33 pemerintah provinsi, sebanyak 9,09 % atau hanya 3 pemprov yang masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan

tinggi. Sebanyak 51,52 % atau 17 pemprov masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 39,39 % atau 13 pemprov masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah. Realisasi ini masih jauh target capaian tahun 2016 sebesar 70 persen.

Untuk pemerintah kabupaten/kota, dari 85 pemerintah Kabupaten/Kota yang dijadikan sampel menunjukkan bahwa sebanyak 65,79% atau 75 Kabupaten/Kota masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah, 28,95% atau 33 Kabupaten/Kota masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 5,26% atau 6 Kabupaten/Kota masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi.

Belum tercapainya target Rencana Pembangunan Jangka Menengah mengenai tingkat kepatuhan standar pelayanan publik merupakan sinyal negatif bagi instansi dan entitas penyelenggara pelayanan. Jika target pada suatu tahun tidak tercapai, maka perlu usaha lebih untuk bisa memenuhi target di tahun selanjutnya, mengingat target capaian kepatuhan standar pelayanan ini terus meningkat setiap tahunnya.

Tabel 1. 1
Target Capaian RPJMN 2015 – 2019

Sasaran	Target				
	2015	2016	2017	2018	2019
Kementrian	70 %	80 %	90 %	100 %	100 %
Lembaga	25 %	35 %	60 %	80 %	100 %
Provinsi	60 %	70 %	85 %	90 %	100 %
Kabupaten/kota	10 %	20 %	35 %	50 %	60 %

Sumber: Perpres no. 2 Tahun 2015

Selain itu, berdasarkan survei *United Nation Development Program* (UNDP) kualitas pelayanan publik di Indonesia masih belum cukup memuaskan. Jika di lihat dari Indeks Pembangunan Manusia, pada tahun 2013 Indonesia masih berada di urutan ke 121 dari 188 negara. Masih di tahun yang sama, *Corruption perception index* Indonesia berada di urutan 134 dari 175 negara Asia Pasifik. Selanjutnya, untuk skor efisiensi birokrasi negara-negara asia, Indonesia hanya berada di urutan ke-10 dari 12 negara yang disurvei pada tahun 2012.

Pemerintah memang masih harus berbenah banyak dalam hal pelayanan publik. Hal tersebut karena, Pengabaian terhadap standar pelayanan potensial

mengakibatkan memburuknya kualitas pelayanan. Hal ini bisa diperhatikan melalui indikator-indikator kasat mata, misalnya jika tidak terdapat maklumat pelayanan yang dipampang maka potensi ketidakpastian hukum terhadap pelayanan publik akan sangat besar. Jika tidak terdapat standar biaya yang dipampang, maka potensi pungli, calo, dan suap menjadi lumrah di kantor tersebut.

Pengabaian terhadap standar pelayanan publik juga akan mendorong terjadinya potensi perilaku maladministrasi dan perilaku koruptif. Dalam jangka panjang, pengabaian terhadap standar pelayanan publik potensial mengakibatkan menurunnya kredibilitas peranan pemerintah sebagai fasilitator, regulator, dan katalisator pembangunan pelayanan publik.

Pengabaian terhadap standar yang berpotensi mengurangi kualitas pelayanan dan mengakibatkan maladministrasi tersebut, sejatinya tak hanya berurusan dengan kepatuhan negara melayani warganya. Tapi juga soal persaingan antar negara, seperti persoalan kemudahan berusaha, daya saing global, hingga persepsi korupsi yang masih melekat terhadap Indonesia. Persoalan yang lebih kompleks ini tak akan bisa ditangani bila pemerintah masih punya rapor merah untuk urusan pelayanan publik.

Untuk memudahkan instansi dan entitas penyelenggara pelayanan mematuhi standar yang ada, idealnya, penyelenggaraan pelayanan publik tersebut mengacu pada prinsip – prinsip atau asas – asas *good governance* atau asas – asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, seperti saran dari hasil penelitian Rahmawati dan Suardita (2014). Apabila prinsip – prinsip *good governance* diterapkan oleh penyelenggara pelayanan publik pada setiap aktifitasnya, pelayanan yang berkualitas dan pemenuhan kebutuhan (yang bermuara pada terciptanya kesejahteraan masyarakat) sebagai salah satu dari tujuan pelaksanaan pelayanan publik akan terwujud. Hal tersebut didukung hasil penelitian yang dilakukan Dwi Susanto et al (2014) yang mengatakan bahwa terdapat pengaruh positif dari penerapan *good governance* terhadap kualitas pemberian layanan publik.

Konsep *good governance* muncul karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selam ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan

publik (Maryam, 2016). Menerapkan praktik *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik ini menjadi tolok ukur keberhasilan pelaksanaan tugas dan pengukuran kinerja pemerintah melalui birokrasi, di mana, terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri *good governance*.

Tata Kelola atau *Governance* sendiri, dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Menurut *Indonesia Governance Index* (IGI), *governance* adalah suatu proses dalam rangka memformulasikan dan mengimplementasikan aturan-aturan, ketentuan-ketentuan dan prioritas-prioritas pembangunan melalui interaksi di antara para eksekutif dan para anggota legislatif serta melalui birokrasi dengan partisipasi dari masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resource for development of society*”. Sementara itu *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation`s affair at all levels*”.

Governance menurut IGI ini meliputi empat arena, di mana masing-masing arena mempunyai fungsi dan kinerja sendiri-sendiri yang jika disatukan maka secara bersama-sama akan menentukan kualitas *governance* pada setiap daerah. Keempat arena tersebut meliputi *government, bureaucracy, civil society dan economic society*. Dalam hal ini *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat sedangkan UNDP lebih menekankan aspek ekonomi, politik dan administratif dalam pengelolaan Negara. Jika mengacu pada program IGI, *World Bank* dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*, dengan keterlibatan empat pilar utamanya, pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi.

Berkaitan dengan penciptaan iklim *good governance* oleh pemerintah, hasil penelitian yang dilakukan Leny dan Novie (2014) menyebutkan, kompetensi dan profesionalisme dari aparatur pemerintah daerah memiliki efek yang

signifikan pada penciptaan dan pengimplementasian *good government governance*. Kemudian, *good government governance* tersebut memiliki pengaruh yang signifikan dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan publik menurut paradigma *good governance*, dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan pendekatan *rule government* (legalitas), atau hanya untuk kepentingan pemerintah daerah. Paradigma *good governance* mengedepankan proses dan prosedur, di mana dalam proses persiapan, perencanaan, perumusan, dan penyusunan suatu kebijakan senantiasa mengedepankan kebersamaan dan dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*), pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun masyarakat. Penyelenggaraan *good governance* berarti pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi *good governance* yang dicirikan dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik, sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditunjukkan untuk memberikan keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat di wilayahnya dan meningkatkan pelayanan publik.

Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi, pemerintah daerah merupakan ujung tombak Indonesia dalam upaya menyejahterakan rakyat. Melalui kewenangan yang besar dalam mengelola pelayanan publik, dinamika tata kelola tingkat daerah ini (provinsi, kabupaten/kota) menjadi sangat penting karena membawa konsekuensi perubahan yang fundamental terutama terhadap fungsi dan kewenangan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya dalam pemberian pelayanan publik pada masyarakat.

Sehubungan dengan hal itu, telah dilakukan juga penelitian-penelitian yang dilakukan spesifik di satu instansi/daerah saja agar bisa lebih melihat dampak langsung dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Seperti penelitian Aty Uar (2016) yang dilakukan di Badan Pertahanan Nasional (BPN)

Kota Ambon. Berdasarkan hasil analisis data dapat ditarik kesimpulan, bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* mempunyai hubungan yang tinggi dengan kinerja pelayanan publik

Selanjutnya, Shinta Tomuka (2013) juga melakukan penelitian di Kecamatan Girian Kota Bitung. Hasil penelitian menunjukkan, secara umum pelayanan publik yang mengedepankan prinsip-prinsip *good governance* telah dilaksanakan dengan baik, walaupun belum sepenuhnya maksimal. Terdapat faktor-faktor yang mendorong terselenggaranya prinsip-prinsip *good governance* dalam pelayanan publik. Di antaranya adalah prinsip Partisipasi, ketentuan dan aturan-aturan yang berlaku, prinsip transparansi, dan prinsip responsif.

Penelitian lain dilakukan Rismawan (2014) di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur. Dari hasil penelitian diketahui bahwa Penerapan *good governance* dalam pelayanan publik sudah terlaksana dengan baik, sehingga pelayanan publik yang diberikan sesuai dengan standar operasional dan prosedur yang ada. Penelitian tersebut juga menunjukkan adanya faktor pendukung dan penghambat penerapan *good governance*. Sumber daya manusia dan sarana-prasarana menjadi faktor pendukung penerapan *good governance* dalam pelayanan publik, sementara anggaran dirasa menjadi faktor penghambatnya.

Mengenai faktor pendukung terselenggaranya *good governance*, Handi dan Bambang (2015) yang melakukan penelitian di pemkab Gunung Kidul juga menyebutkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemda meskipun tidak signifikan. Sedangkan prinsip keadilan dan tanggung jawab mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemda.

Berdasarkan fenomena yang disebutkan di awal, yang jika dihubungkan dengan penelitian terdahulu, maka terdapat inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara teori dan hasil-hasil penelitian tersebut dengan keadaan di lapangan. Oleh karena itu, merujuk pada hasil penelitian Dwi Susanto et al (2014), dirasa perlu untuk menguji kembali pengaruh dari *good governance* terhadap pelayanan publik. Namun, Pelayanan publik pada penelitian ini lebih spesifik pada kepatuhan para aparatur pemda dalam memenuhi standar pelayanan publik yang ada, yang dinilai tingkat kepatuhannya oleh Ombudsman RI. Nilai *good*

governance yang digunakan pun merupakan nilai indeks masing-masing arena *good governance*, yang dikeluarkan IGI, yaitu arena *government*, *bureaucracy*, *civil society* dan *economic society*. Lalu, untuk objek penelitian kali ini dilakukan pada 31 pemerintah provinsi di Indonesia. Adapun judul dari penelitian ini sendiri adalah “Pengaruh *Good Governance* terhadap Tingkat Kepathan Standar Pelayanan Publik.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, penulis membatasi penelitian ini ke dalam beberapa poin dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut

1. Bagaimana pengaruh arena pejabat politik dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik?
2. Bagaimana pengaruh arena birokrasi dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik?
3. Bagaimana pengaruh arena masyarakat sipil dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik?
4. Bagaimana pengaruh arena masyarakat ekonomi dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui,

1. Pengaruh arena pejabat politik dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik
2. Pengaruh arena birokrasi dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik
3. Pengaruh arena masyarakat sipil dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik
4. Pengaruh arena masyarakat ekonomi dalam *good governance* terhadap tingkat kepatuhan standar pelayanan publik.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dan menjadi tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai pembahasan akuntansi sektor publik. Penelitian ini juga berusaha mengisi *gap* dari penelitian-penelitian sebelumnya, yang menggunakan metode, objek, dan variabel yang berbeda. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan bisa digunakan sebagai acuan dan sumbangan yang bermanfaat bagi peneliti selanjutnya, dan dapat menjadi pembanding untuk hasil penelitian selanjutnya, yang tertarik membahas mengenai *good governance* dan pelayanan publik, khususnya tingkat kepatuhan standar pelayanan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan terutama dalam hal pelayanan publik, yaitu,

1. Kepala Daerah dan Regulator: Membuat kebijakan dan peraturan yang sesuai dengan undang-undang, yang kemudian bisa diterjemakan menjadi standar pelayanan publik, yang oleh lembaga/instansi dijadikan sebagai acuan penyelenggara pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Sehingga kedepannya pemerintah dapat terus meningkatkan kualitas pelayanannya untuk bisa lebih mensejahterakan masyarakat,
2. Aparatur pemerintah daerah: agar bisa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, sesuai standar yang berlaku karena sudah diatur dalam undang-undang.