

## REAKTUALISASI 'SEMANGAT KEPUBLIKAN BIROKRASI' DI ERA REFORMASI

**Dadi Junaedi Iskandar**  
Dosen STIA Bagasasi Bandung  
e-mail: kang.dadijunaedi@yahoo.com

### Abstrak

Citra dan wibawa pemerintahan yang efektif tercermin dari profil pemerintahan yang efektif dan kompeten. Akuntabilitas kinerja PNS dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya perlu terus diaktualisasikan. Sebab, perspektif administrasi publik modern menekankan pentingnya dimensi profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai *public servant*. Era dan semangat reformasi belum mampu mengangkat birokrasi yang lebih profesional, mumpuni dan berkarakter "*the spirit of publicness*".

Pelayanan publik yang adil, profesional dan memenuhi aspek-aspek kualitas dan kepuasan layanan merupakan hakiki cerminan kinerja aparatur pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Undang-undang RI No. 26 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Intinya menjelaskan bahwa negara berkewajiban melayani warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Masyarakat sangat mendambakan perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

**Kata Kunci:** Birokrasi, Pelayanan Sepenuh Hati, 'Semangat Kepublikan Birokrasi'.

### *Reactualization 'The Spirit of Bureaucratic Publicness' in The Reform Era*

### Abstract

*The image and prestige of effective governance is reflected from profile of effective and competent governance. Accountability of performance the civil servants in carrying out its duties and responsibilities need to be actualized. Therefore, the perspective of a modern public administration stressed the importance of the dimensions of professionalism, transparency and accountability of government bureaucracy in carrying out the functions and role as a public servant. Era and the spirit of reform has not been able to lift the bureaucracy more professional, qualified and characterized "the spirit of publicness".*

*Public service fair, professional and fulfilling aspects of quality and service satisfaction is the ultimate reflection of the performance of government officers whom effective and accountable. Law of Indonesian republic no. 25 of 2009 on public services. essentially it explained that the state have an obliged to serve citizens and resident to fulfill the rights and basic needs within the framework of public service.*

**Keywords:** Bureaucracy, Wholehearted Service, 'The Spirit of Publicness Bureaucracy'.

### A. PENDAHULUAN

Reformasi telah membawa dampak yang signifikan terhadap proses transformasi sosial, budaya, ekonomi dan politik di dalam masyarakat. Reformasi membawa perubahan prinsip dan semangat berpolitik dan berpemerintahan, yakni semangat untuk membangun paham, budaya dan infrastruktur yang demokratis. Intinya, bahwa semangat dan tujuan reformasi itu adalah kemampuan membuat demarkasi (garis batas) antara kinerja politik kekuasaan masa lalu dan masa kini, sekaligus mencegah kembalinya kekuasaan, wewenang, dan kesempatan disalahgunakan oleh *power that be*, oleh pemerintahan, kekuasaan, pejabat, atau oleh mereka yang memegang kekuasaan dan wewenang publik.

Reformasi itu memberi ruang publik yang luas bagi berlangsungnya wacana dan olah demokrasi. Melalui reformasi, kita menjaga dan memelihara komitmen demokrasi, tata kerja, serta semangat dan tata nilainya.

Melalui gerakan reformasi, seharusnya semakin bisa diselenggarakan dalam seluruh tatanan sosial yang ada, dan dapat menyentuh berbagai matra kehidupan manusiawi.

Elite bertanggung jawab untuk melanjutkan proses demokrasi, setelah rakyat banyak melaksanakan bagiannya secara mengagumkan dalam pemilihan umum di alam reformasi untuk mewujudkan reformasi yang prohak-hak asasi manusia dan reformasi propemerintahan yang tidak korup. Tugas selanjutnya, semua

elemen reformasi wajib mengawasi sikap dan perilaku elite politik dan pemerintahan yang sekarang sedang memanggul tanggung jawab melanjutkan proses demokrasi tersebut.

Syed Husein Alatas, guru besar Universitas Singapura yang banyak menulis tentang korupsi dan modernisasi. Misalnya saja, dia dengan tepat mengungkapkan, bahwa sebab musabab korupsi yang penting adalah tingkat moralitas dalam masyarakat tertentu. Bila pendapat ini dimasukkan dalam konteks Indonesia, maka dapat ditarik suatu garis pemahaman bahwa faktor mentalitas dan moralitas bangsa kita, memang sangat rentan.

Korupsi adalah tindak kejahatan yang paling busuk, licik dan tidak bermoral, sehingga terhadapnya perlu dilakukan perang besar-besaran agar tidak menjadi gurita dan makin masif memenuhi ruang publik yang lebih luas. Terlebih lagi bila hal itu "merasuki" ranah sistem masyarakat terkecil: keluarga.<sup>1</sup>

Mochtar Lubis (1975) tentang korupsi mengatakan, bahwa ciri utama korupsi ialah bahwa nilai-nilainya ditentukan oleh uang. Potensinya untuk merusak akhlak dan moral juga di sini. Karena itu kebudayaan korupsi amat merusak nilai-nilai manusia. Kehormatan, martabat manusia kesetiaan pada bangsa sekali pun dapat dihancurkan dalam waktu singkat. Oleh karena itu, 'bahwa salah satu jawaban terhadap pertanyaan bagaimana mencegah korupsi terdapat dalam bidang strategi politik, kata Mas'ood (1994:1760. Yaitu strategi politik perwakilan yang lebih terbuka dan membiarkan masyarakat menyuarakan kepentingannya melalui saluran yang sah'.

Rendahnya faktor etik-moral, dan spirit kejujuran membuat orang terseret melakukan tindakan menyimpang (*anomaly*), yakni melakukan korupsi. Perbuatan korupsi merupakan cerminan mentalitas bangsa, demikian kata Prof. Koentjaraningrat<sup>2</sup> "mentalitas yang suka menerabas". Di sini, seorang melihat korupsi dari segi *individual morality*, bahwa korupsi merupakan penggunaan secara luhur peluang untuk mendapatkan ganjaran sosial ekonomis.

Merebaknya 'mentalitas mencari jalan paling gampang' itu, berbagai keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang dicapai Orde Baru, lantas berantakan pada

medio Mei 1998, bahkan hingga hari ini masih terasa dampaknya. Penyakit kronis yang masih menggerogoti bangsa ini, yakni menggejalanya *bureaucracy corruption* yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dengan menyalahgunakan kekuasaan, wewenang dan kedudukan dalam jabatan publik dan birokrasi. Beragam kasus yang terkuak ke permukaan menyiratkan bahwa perilaku korupsi dan sejenisnya, berdampak luas pada rusaknya sendi-sendi kehidupan dan kinerja sistem nasional yang dibangun. Secara reputasional, citra Indonesia semakin terpuruk di mata dunia internasional.

Pada tataran demikian, kiranya benar apa yang dikatakan Merton (1973) dan beberapa penulis lainnya yang pernah menekankan kecenderungan disfungsi-patologis dalam perilaku birokrat, yang menyebabkan terjadinya frustrasi dalam mewujudkan sasaran-sasaran organisasi. Hal ini termasuk antara lain kekakuan, keengganan mendelegasikan otorita, penuh dengan rahasia, dan menutup diri.

## B. MENDEFINISIKAN KEMBALI FUNGSI DAN PERAN BIROKRASI PUBLIK

Susah mewujudkan birokrasi publik yang mumpuni: dapat memberikan layanan publik secara berkualitas dan memberikan kepuasan kepada masyarakat. Itu artinya, dimensi kualitas aparatur yang memiliki kapabilitas dan peningkatan kualitas pelayanan merupakan dua hal penting, masih harus terus di-*energize*, direvitalisasi dan diaktualisasikan dengan berbagai bentuk pembinaan kepegawaian.

Hal ini sejalan dengan suatu pemahaman mendasar bahwa sasaran dan pemikiran administrasi negara baru jawaban klasiknya selalu: manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan (Frederickson, 1988).

Dengan kata lain, eksistensi birokrasi, di hampir banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia selalu menjadi fokus analisis yang menarik di kalangan ilmuwan yang *concern* memilih topik birokrasi sebagai studi ilmu politik, ilmu pemerintahan maupun ilmu administrasi negara dan kebijakan publik.

Berkaca dari berbagai kajian para ahli mengenai masalah birokrasi di Indonesia, umumnya terdapat tema sentral pandangan

<sup>1</sup> Sangat miris membaca editorial Inilah Koran, edisi 17 Juni 2015 berjudul "Keluarga Suap!". Isinya, heboh dugaan kasus suap Walikota Palembang dan istrinya yang telah mengalirkan dana Rp. 20 milyar untuk Akil Mochtar dalam pengurusan sengketa Pilkada Palembang. Tujuannya jelas agar walikota tersebut (baca: Romi Hertono) ditetapkan sebagai pemenang Pilkada.

<sup>2</sup> Koentjaraningrat, "Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan", Jakarta, Penerbit PT Gramedia, 1974.

yang sama, bahwa birokrasi pemerintah Indonesia kuat, besar dan dominan. Posisi birokrasi memegang peranan amat penting, sentral dan strategis dalam proses dan dinamika sistem politik/pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. Memang tidak dapat disangkal bahwa segera setelah memperoleh kemerdekaannya negara Indonesia dihadapkan pada kebutuhan untuk menciptakan dan menerapkan suatu sistem politik modern dengan dukungan birokrasi pemerintahan yang mapan sebagai kekuatan utama.

Kedudukan birokrasi yang sangat strategis tersebut, sebenarnya didasarkan pada suatu kenyataan bahwa birokrasi merupakan tulang punggung masyarakat Indonesia modern. Sebab tanpa birokrasi yang kuat pemerintah apa pun, tampaknya akan mengalami hambatan yang berarti dalam mendinamisasikan program-program pembangunan yang telah ditetapkan. Karenanya, selain sebagai salah satu instrumen masyarakat modern, birokrasi juga merupakan suatu lembaga yang memang disiapkan untuk menyangga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di Indonesia.

Ketika posisi dan peran birokrasi sangat dominan dan sentral di dalam sistem nasional kita, justru semakin hari aparatur birokrasi pemerintah semakin tidak mampu "menjaga" *performance*-nya sebagai alat pelaksana kebijakan negara. Masalah pengaturan dan penanganan segala sesuatu yang berhubungan dengan operasionalisasi administrasi/manajemen pemerintahan dan pembangunan, selalu mendapat sorotan terutama menyangkut efisiensi, efektifitas program, sikap perilaku, budaya kerja dan orientasi atau semangat pelayanan, terlebih lagi menyangkut aktualisasi kultur pengabdianya kepada masyarakat yang dinilai rendah. Wajar, bila birokrasi dan aparatnya menjadi pusat pelampiasan keluhan, bahkan dipandang tidak mampu secara optimal menyelenggarakan fungsi, melaksanakan visi dan misinya dalam hampir semua aktifitas yang justru telah menjadi tugas dan tanggung jawabnya yang paling dasar, yaitu selaku abdi masyarakat.

Padahal, posisi birokrasi sebenarnya merupakan mata rantai hubungan fungsional antara pemerintah selaku pelaksana tugas negara dan masyarakat sebagai "stakeholders" utama.

Dengan demikian, birokrasi mempunyai tugas penting, yaitu merealisasikan tujuan-tujuan negara dengan jalan mengimplementasikan seluruh kebijakan publik yang benar-benar menyentuh pada kepentingan dan harapan masyarakat. Sebagai salah satu institusi politik<sup>3</sup> yang sangat dominan, sentral dan strategis, birokrasi dan aparaturnya nyaris tak pernah sepi dari kritik, keluhan, dan sinisme publik ikhwal sikap perilaku dan kinerjanya. Beragam komplain dialamatkan kepadanya, sehingga telah membentuk opini dan persepsi publik yang negatif terhadap sosok birokrasi Indonesia. Padahal tentu saja, tidak semua hancur, rusak, buruk dan jelek citranya di mata masyarakat.

Dalam hal pelayanan, wajah birokrasi pun menjadi aneka "warna". Ada merah, kuning, hijau; namun ini bukan warna balon; atau lampu lalu lintas, tetapi ini soal kategorisasi standar pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi pemerintah. Ya. Zona merah untuk menunjukkan tingkat kepatuhan yang rendah atau tidak memenuhi Undang-undang Pelayanan Publik; zona kuning menunjukkan tingkat kepatuhan sedang; dan zona hijau menunjukkan tingkat kepatuhan yang tinggi. Zonasi tersebut dibuat Ombudsman untuk mengklasifikasi tingkat pelayanan publik lembaga-lembaga birokrasi pelayanan. Seperti diberitakan media massa, pelayanan publik masih buruk, di Jawa Barat, 45,5% di Zona Merah (*Pikiran Rakyat*, 9/12)<sup>4</sup>. Rilis yang dikeluarkan Ombudsman tersebut merupakan hasil observasi untuk menguji kepatuhan terhadap standar pelayanan publik yang sudah ditetapkan dalam undang-undang.

Terkait dengan fungsi dan peran Ombudsman, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam diktum UU RI No 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pada huruf a berbunyi: "bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakkan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

<sup>3</sup> Elaborasi yang mendalam mengenai hal ini, dapat dibaca Syukur Abdullah, "Budaya Birokrasi Indonesia" dalam Profil Budaya Politik Indonesia, 1991, hal. 222.

<sup>4</sup> Lihat juga, Tajuk Rencana *Pikiran Rakyat*: "Pelayanan Publik", edisi 10 Desember 2014.

Reformasi hendaknya menjadi akar tunjang dalam membangun paham, budaya dan infrastruktur yang demokratis. Karena itu, paradigma baru peran birokrasi dalam pengembangan masyarakat madani untuk menuju Indonesia baru yang demokratis merupakan keniscayaan sejarah. Secara demikian, reformasi dalam kaitan administrasi negara, berkonteks dan bersubstansi pada seperangkat tindakan untuk membangun pemerintahan yang tidak korup, serta menjadikan birokrasi pemerintahan sebagai *mediating agent* antara rakyat dan negara.

Inti dari reformasi birokrasi publik adalah untuk mewujudkan *good governance*. Sedangkan salah satu aspek reformasi dalam konteks tersebut, adalah meningkatkan kinerja birokrasi di berbagai level; sekaligus memperbaiki berbagai kelemahan dalam berbagai praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Karena itu, di era reformasi dan demokratisasi sekarang ini, peranan pemerintah sebagai agen perubahan dan pembaruan seharusnya segera meninggalkan orientasi *top down* dan sikap *patronizing* dalam kebijaksanaan maupun perencanaan pembangunan. Orientasi pembangunan harus diubah menjadi demokratis (*bottom-up*) dan partisipatif, dengan melibatkan secara maksimal potensi dan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan kebijakan publik.

Karena itu pula konteks perubahan paradigma berpemerintahan ditawarkan oleh Mustopadidjaja (1999) yakni perlunya perubahan dari pola manajemen gotong royong menjadi remunerasi, dari paternalistis menjadi rasionalistis, dari otoriter menjadi demokratis, dari sentralistis menjadi desentralistis, dari tertutup menjadi terbuka, dari kaku menjadi luwes, dari birokratis menjadi debirokratis, dari 'government' menjadi 'governance', serta dari 'bad' menjadi 'good governance' yang menekankan kolaborasi antara sektor pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani, atau *civil society*.

Mengacu kepada pendapat pakar di atas, dapat dikemukakan bahwa demokratisasi memang akan memberikan peluang kepada masyarakat untuk berkembang ke arah terwujudnya *civil society*, yakni suatu bentuk bangun masyarakat yang *self organizing*, yang berkemampuan menjadi warga (*civic competence*), mandiri, sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga sebuah negara.

Di sisi lain, dengan adanya penguatan *civil society* akan memberi dan membuka peluang

tumbuhnya kebebasan sipil (*civil liberties*) yang merupakan elemen yang sangat umum dikenal dalam sebuah demokrasi normal. Dan melalui eksistensi, peran serta fungsinya yang "mandiri dan otonom", masyarakat warga dapat melakukan kontrol publik yang efektif terhadap kinerja birokrasi publik, sehingga perwujudan *good governance* akan mejadi kenyataan ketimbang pernyataan.

### C. MEMAHAMI MAKNA ERA REFORMASI DALAM SISTEM ADMINISTRASI PUBLIK

Tuntutan demokratisasi yang bergulir di akhir tahun 1990-an telah menciptakan perubahan mendasar dalam konsep dan praktik sistem administrasi negara. Administrasi negara diartikan secara lebih luas sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara yang dilaksanakan melalui lembaga-lembaga negara dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat.

Di dalam proses transisi demokrasi bukanlah hal mudah untuk membangun kembali sistem administrasi negara yang mampu mengantarkan terwujudnya tujuan berbangsa dan bernegara seperti diamanatkan Pembukaan UUD 1945.

Namun nadanya jelas, publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada disain kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur, dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat, menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi besar terhadap terjadinya krisis *multidimensional* yang tengah terjadi sampai saat ini (Dwiyanto, 2008).

Menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan pangkal tolak gerakan reformasi, karena itu usaha untuk memfungsionalkan eksistensi birokrasi yang bersih, profesional berkarakter, efektif, efisien dan senantiasa mempunyai semangat pelayanan publik yang optimal merupakan tuntutan dan kebutuhan masyarakat Indonesia yang maju dan modern. Upaya untuk mencapai ke arah itu, adalah merevitalisasi kinerja birokrasi agar mampu mengantisipasi kompleksitas permasalahan yang dihadapi pada era globalisasi dewasa ini. Intervensi dan dominasi birokrasi pemerintah dalam setiap aspek kehidupan sebaiknya dikurangi, sebaliknya

peran sebagai “mediator” atau “fasilitator” harus terus ditingkatkan guna mengoptimalkan dimensi pelayanan kepada masyarakat.

Dengan kata lain, agar birokrasi pemerintah tidak menjadi sosok yang terus-menerus dibenci atau dicitrakan negatif oleh masyarakat, maka patologi birokrasi harus segera dicarikan terapinya. Dengan kata lain, dalam konteks dan perspektif peningkatan pelayanan publik yang baik (*prima*), maka pembaruan dan penyegaran kinerja birokrasi merupakan aspek yang sangat penting, krusial dan mendesak, agar unsur birokrasi pada setiap levelnya makin peka (*responsif*) dan mempunyai semangat melayani yang tinggi kepada masyarakat.

Reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel. Birokrasi dalam melakukan berbagai kegiatan perbaikan pelayanan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan pelanggan, yakni masyarakat pengguna jasa. Kepuasan total dari masyarakat pengguna jasa tersebut dapat dicapai, apabila birokrasi pelayanan menempatkan masyarakat pengguna jasa sebagai *citizen* yang “harus diorangkan”. Artinya, warga (*citizen*) tidak diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen (*customer and consumer*) tetapi lebih sebagai warga negara (*as citizen*) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas tindakan yang diambilnya atau atas kegagalan dalam melaksanakan kewajibannya. Warga negara juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya, didengar suaranya, sekaligus dihargai nilai atau preferensinya.<sup>5</sup> Itu artinya, dapat menempatkan hak dan martabat yang dilayani sebagai insan manusiawi pada setiap gejala pemberian pelayanan publik. Perubahan paradigma pelayanan publik tersebut diarahkan pada perwujudan kualitas pelayanan prima kepada publik, melalui instrumen pelayanan yang memiliki orientasi pelayanan lebih cepat, lebih baik dan lebih murah.

Mengapa kita perlu menyusun agenda kebijaksanaan reformasi administrasi negara yang berujung pada penyempurnaan manajemen pelayanan publik? Dalam konteks ini, setidaknya-tidaknya ada lima hal dan sekaligus menjadi tuntutan masyarakat yang harus dipenuhi oleh administrasi negara dalam rangka

memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, September 2001:13-30) antara lain karena semakin derasnya tuntutan agar pemerintah mampu menumbuhkan adanya *good governance* yaitu suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan profesional. Rekrutmen penyelenggara pemerintahan di semua jenjang harus benar-benar didasarkan pada persyaratan *merit system* dan menolak *favoritisme* dan *nepotisme*. Selanjutnya, semakin tajamnya kritik masyarakat atas semakin rendahnya kualitas pelayanan publik. Masyarakat telah merasa melaksanakan kewajiban-kewajibannya tetapi seringkali hak-haknya terpasung oleh aparat pelayanan. Dalam hal ini, maka semua aparat pemerintah dituntut untuk mempunyai *sense of crisis* sehingga mereka benar-benar paham bahwa kita sekarang sangat membutuhkan aparat pelayanan yang mampu *to do more with less* artinya dalam situasi yang penuh dengan krisis ini aparat pelayanan harus bekerja lebih keras dan lebih produktif dengan serta kelangkaan sumber-sumber.

Hal tersebut, mengharuskan aparat pemerintah dituntut agar bekerja lebih profesional dengan mengedepankan terpenuhinya *public accountability and responsibility* yaitu dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan sumber-sumber negara dan juga sekaligus memperkuat peraturan perundangan yang berlaku (*the body of rules*) sebagai fondasi untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Sehingga dengan demikian, masyarakat, sebagai pihak yang harus dipenuhi dan dilindungi kepentingannya (*public interest*), menuntut agar pemerintah memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi mereka dan sejauh bisa memenuhinya.

Ke lima hal di atas hanyalah sebagian kecil dari sekian banyak tuntutan masyarakat yang harus diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh birokrasi pemerintah. Sebab, reformasi administrasi pada hakikatnya menyangkut dimensi dan spektrum yang sangat luas dan kompleks dengan tujuan yang sangat jelas yaitu meningkatkan *administrative performance* dari birokrasi pemerintah.

Pandangan ini mendapatkan pijakan konstitusional dalam UUD 1945 hasil amandemen dimana kekuasaan tidak lagi

<sup>5</sup> Lihat Hendrikus Triwibawanto Gedeona, “Pandangan Ilmu Administrasi Publik Mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara”, Jurnal Ilmu Administrasi III, Volume VII, No. 4, Desember 2010.

terkonsentrasi di tangan presiden melainkan didistribusikan kepada berbagai lembaga negara. Perubahan-perubahan yang diciptakan melalui amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu proses desentralisasi, demonopolisasi, debirokratisasi kekuasaan negara.

Namun sejarah juga secara jujur mencatat, bahwa terjadi kecenderungan kemerosotan kinerja pemerintahan dalam sejarah kebangsaan kita. Kalau mau mengakui, sebenarnya mulai terasa pada Pemerintahan Rekonsiliasi Nasional di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Gaya kepemimpinan Gus Dur yang "*khas dan unik*" acapkali ada kebiasaan mengadakan perubahan-perubahan secara *erratic* dan seakan-akan kurang terencana. Catat beberapa di antaranya seperti mengadakan lima jabatan Sekretaris yang setingkat pada Sekretariat Negara, *resuffle* Kabinet yang dilakukan beberapa kali, dan intervensi Presiden dalam penunjukkan jabatan teras pada birokrasi pusat dan daerah merupakan faktor utama yang mendorong terjadinya kondisi *entrofi* tersebut.

Pada pemerintahan Kabinet Gotong Royong yang terdiri dari para menteri dari kalangan profesional yang mempunyai reputasi tinggi di bawah pimpinan Presiden Megawati, *entrofi* pemerintahan mulai menghilang karena kepercayaan rakyat mulai menguat kembali.

Sayangnya, pada pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) kinerja pemerintah muncul kembali karena didorong oleh dua faktor penyebab: **Pertama**, rendahnya kepercayaan masyarakat pada kemampuan para pembantu Presiden. **Kedua**, yang justru merupakan faktor penyebab utama, adalah karena UUD hasil amandemen nampaknya kurang memberikan landasan konstitusional untuk sistem pemerintahan yang memiliki kapasitas tinggi, yaitu suatu pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial.

Kalau kita simak, sepanjang keberadaannya maka sudah cukup banyak penilaian terhadap kinerja KIB yang dilakukan oleh berbagai media cetak dan elektronik, serta para pengamat pada berbagai *fora*, Penilaian tersebut sudah cukup untuk memberi gambaran tentang pandangan masyarakat perihal kondisi pemerintahan

kontemporer. Faktor lainnya yang sebenarnya merupakan akar permasalahan rendahnya kinerja pemerintah adalah amandemen UUD hasil amandemen sebanyak empat kali selama kurun waktu 1999 sampai 2004, yang menciptakan pemerintahan parlementer semu.

UUD hasil amandemen telah merubah secara mendasar sistem pemerintahan negara menjadi sistem presidensial, padahal oleh para *founding fathers* sistem tersebut dipandang kurang tepat sebagai sistem pemerintahan negara-bangsa yang berlandaskan faham kekeluargaan untuk menciptakan keadilan sosial.

Sebagai wahana *progresivisme*, makna reformasi mencakup berbagai aspek kehidupan kenegaraan secara total dan fundamental. Jadi, pada hakikatnya reformasi itu merupakan upaya bangsa yang perlu dilakukan tiada henti untuk selalu mencari dan menemukan format baru di berbagai bidang kehidupan dalam rangka menyempurnakan kualitasnya.

Secara fundamental, reformasi itu adalah merupakan *a major change of the mind-set* untuk mengubah tata/pola pikir yang keliru, menuju ke tata pikir yang lebih mendasar sesuai dengan cita-cita dan kepentingan masyarakat dan bangsa. Dalam konteks ini, berarti bahwa penyempurnaan kualitas administrasi negara Indonesia merupakan sesuatu yang bersifat '*never ending process*', sekaligus "sebuah proses menjadi".

Agenda kebijaksanaan reformasi administrasi negara (*administrative reform*) perlu disusun dan diarahkan menuju ke peningkatan kinerja pemerintah yang tidak saja secara klasik demi tercapainya tujuan yang efektif dan efisien tetapi juga sejauh mungkin tujuan itu tercapai sesuai dengan kriteria *public accountability and responsibility* yang harus dipenuhi oleh setiap aparat pemerintah/birokrasi negara di semua lini dan tingkatan.

Semua itu dilakukan untuk mencapai tujuan reformasi administrasi negara, utamanya pada penyempurnaan reformasi dalam bidang kepegawaian dan manajemen pelayanan publik. Sebab, masyarakat selalu mengharapkan memperoleh pelayanan yang baik dari aparat pemerintah (birokrasi).

#### D. INERSIA BIROKRASI VS CITIZENSHIP

Pendekatan birokrasi dalam studi administrasi dan manajemen dipelopori oleh

Max Weber (1864-1920), yang dikenal sebagai bapak sosiologi modern. Meskipun pandangan Weber mempunyai pengaruh pada ahli sosiologi dan politik, namun konsep birokrasinya dapat dikatakan masih baru dipergunakan dalam studi administrasi dan manajemen.

Menurut Max Weber (Depdikbud, 1982), birokrasi merupakan ciri dari pola organisasi yang strukturnya dibuat sedemikian rupa sehingga secara maksimal dapat memanfaatkan tenaga ahli. Organisasi harus diatur secara rasional, impersonal, dan bebas dari sikap prasangka. Dengan demikian, birokrasi dimaksudkan sebagai satu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional dalam berbagai peraturan untuk mengorganisasi secara teratur, bersifat spesialisasi, hirarkhis dan terelaborasi.

Max Weber berpendapat, bahwa birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang amat efisien, yang dapat digunakan lebih efektif bagi organisasi yang kompleks sifatnya misalnya perusahaan, pemerintahan, militer, dengan makin meningkatnya kebutuhan dari masyarakat modern. Jadi setiap aktivitas yang kompleks dan rutin sifatnya sehingga memerlukan koordinasi yang ketat terhadap aktivitas orang-orang dan sangat terspesialisasi, maka bentuk organisasi yang diterapkan tidak lain adalah organisasi birokratik (Kast dan Rosenweig 1982).

Organisasi birokratik ini menurut Weber "mendasarkan diri pada hubungan kewenangan menempatkan, mengangkat pegawai dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu". Tetapi tidak ada hubungannya dengan prosedur yang berbelit-belit (*red tape*), penundaan pekerjaan atau ketidakefisienan, seperti yang dibayangkan oleh banyak orang dewasa ini.

Dalam perkembangan berikutnya, pemahaman atas birokrasi dapat didekati melalui tiga dimensi, yaitu postur, stuktur, dan kultur. Postur menyangkut besaran dan kekuatan institusional seperti sarana, prasarana dan infrastruktur lain (fisik, fasilitas, dan lain-lain). Struktur menyangkut rentang hierarki kewenangan dan segala hal yang terkait, termasuk remunerasi dan kesejahteraan. Kultur menyangkut "budaya kerja" atau "*corporate culture*" birokrasi.

Birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah atau pegawai negeri sipil (PNS), keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, tak pernah henti mendapat sorotan dan keluhan banyak pihak. Meminjam pendapat Prof Syukur Abdullah (1991:247), keluhan dan sorotan masyarakat tersebut terkait dengan kelembaman birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Aparatur birokrasi, tidak saja sering menyakiti orang kecil atau masyarakat miskin (kelas bawah) dalam proses pelayanan Gideon Sjoberg (1966), atau cenderung melayani raja (pemegang kekuasaan), "boss politik" dan berorientasi ke atas seperti kecenderungan yang diperlihatkan secara kasat mata pada birokrasi Orla dan Orba, namun belakangan, birokrasi juga tumbuh ibarat "anak jalanan" yang berani tidak mematuhi amanat dan ketentuan perundang-undangan (standar pelayanan publik). Aparat dan pejabat birokrasi pemerintah telanjur dipahami sebagai sentra dari penyelesaian urusan masyarakat (Thoha, 2005:3).

Sebagai contoh, bila kembali menyimak hasil survei yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) beberapa tahun lalu yang menyebutkan integritas pelayanan di Kota Bandung, misalnya, terburuk se-Indonesia. Hal tersebut menarik perhatian Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial (LP3ES), dan pada tahun 2009 lembaga ini menyurvei kembali empat pelayanan publik, yaitu pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), surat izin usaha, izin mendirikan bangunan (IMB) dan layanan PDAM (Tribun Jabar, 3/4/2009). Terakhir, berkaitan dengan dugaan Ombudsman RI mengenai adanya pungutan liar di Kota Bandung (PR, 6/1/2015).

Keluhan masyarakat sebagai akibat patologi birokrasi dan perbuatan dosa dalam pelayanan (*sense of services*), dengan mengabaikan tugas melayani masyarakat, menunjukkan adanya gejala pengingkaran kerja aparat terhadap masyarakat. Harapan adanya perubahan pola pikir, *mindset*, *cultural set*, motivasi kerja dan manajemen pelayanan prima yang berbasis kinerja, jauh panggang dari api. Pelayanan kepada masyarakat tidak diletakan sebagai pertimbangan utama dalam mewujudkan citra *benevolent bureaucracy*, sebagaimana diintrodusir Hopstede?

Simpul-simpul persoalan "salah urus" dalam pemerintahan di negeri ini, dan permasalahan yang melekat di dalamnya telah sedemikian rupa bertali-temali dan berkelindan dalam aneka "pernak-pernik" sejarah eksistensinya sebagai *officialdom* (kerajaan pejabat). Konsekuensi dan implikasi sosial, budaya, politik di balik profil *government* Indonesia yang dalam literatur akademik dikenal sebagai *beamtenstaat*, "negara birokrasi," *bureaucratic polity*, atau "negara pegawai", dengan segala macam atribut 'priyaiisme', 'feodalisme', dan bentuk-bentuk keningratan negatif lainnya, begitu kental melekat di dalam mentalitas sebagian aparatur birokrasi publik.

Kendati pun, zaman, ruang dan waktu serta tantangan yang diakibatkan dari perubahan orientasi modernisasi semakin "bergema" menuntut kesetaraan dan keadilan sosial dalam perlakuan yang bertumpu kepada *citizenship*, nyatanya tidak mudah bagi birokrasi untuk *compatible* dan sepenuhnya mampu beradaptasi dan merespons tantangan zaman yang berubah cepat, kritis dan terbuka saat ini. Hal ini terjadi, antara lain karena birokrasi tak jarang "bermain" di wilayah politik, sehingga acapkali menjadi pemain politik yang sesungguhnya, termasuk kecenderungan terjadinya politisasi birokrasi (birokrasi sebagai alat kekuasaan).

Eksistensi dan profil birokrasi Indonesia yang jauh menukik ke akar masalah yang terjadi di masa lampau, dan kemudian sebagian di antaranya masih melekat dalam tubuh birokrasi Indonesia hingga dewasa ini, melantarkan masyarakat cenderung mencitrakannya dalam wajah buruk. Padahal, reformasi administrasi dan politik pemerintahan secara inklusif menekankan reformasi birokrasi sebagai bagian integral. Bahkan, diasumsikan kehadirannya menjadi pangkal gerakan reformasi di Indonesia dewasa ini.

Pekerjaan rumah yang bersifat mendesak dewasa ini yaitu bagaimana menyelesaikan persoalan 'maladministrasi' dan patologi birokrasi yang kronis seperti memberantas korupsi, suap dll. Seirama dengan itu, pemerintahan reformasi seharusnya mampu membuat kontrak sosial baru yang mampu memberikan jaminan akuntabilitas publik terhadap masyarakat.

Jika tidak dilakukan reformasi birokrasi, maka birokrasi yang menjadi tulang punggung

pelayanan publik akan menjadi semakin lembam (*inert*), mampat atau pejal, dan lamban. Birokrasi semacam itu akan menjadi seperti gurita raksasa, yang mencengkram seluruh sendi kehidupan masyarakat, sementara gerakannya sangat lamban (Sulistiyo, 2006).

Lebih lanjut dikatakan, kelembamam (*inertia*) birokrasi, yang secara serius muncul dari tataran filosofis tersebut di atas hingga praksis "pelayanan" dalam sikap yang justru "minta dilayani" oleh klien, menimbulkan berbagai implikasi ekonomi-politik dan sosial-kultural yang jauh ke dalam urat nadi kehidupan masyarakat.

Terlebih lagi dalam kehidupan manusia modern tidak bisa dilepaskan dari organisasi, sejak dia dilahirkan (membutuhkan akte kelahiran) sampai dia mati (membutuhkan *visum et repertum*). Namun tentu akan lebih parah bila penyakit inersia tersebut memasuki ranah ekonomi-politik, sebab implikasinya dapat berupa politisasi birokrasi.

Jika tidak dilakukan reformasi birokrasi, maka birokrasi yang menjadi tulang punggung pelayanan publik akan menjadi semakin lembam (*inert*), mampat atau pejal, dan lamban. Birokrasi semacam itu akan menjadi seperti gurita raksasa, yang mencengkram seluruh sendi kehidupan masyarakat, sementara gerakannya sangat lamban.

Kelembamam (*inertia*) birokrasi, yang secara serius muncul dari tataran filosofis tersebut di atas hingga praksis "pelayanan" dalam sikap yang justru "minta dilayani" oleh klien, menimbulkan berbagai implikasi ekonomi-politik dan sosial-kultural yang jauh. Dalam hal ekonomi-politik, implikasi tersebut berupa politisasi birokrasi.

Penelitian Agus Dwiyanto, dkk. (2003) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparatur negara atau birokrat masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bahkan secara empirik di era reformasi ini tampak sekali kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) di kalangan birokrat lebih berani dan transparan. Kualitas layanan publik juga diperparah oleh suatu kenyataan bahwa

\*Elaborasi yang mendalam mengenai hal ini, dapat dibaca HA Kartiwa dan Nugraha, "Mengelola Kewenangan Pemerintahan", 2012, hal. 156-169.

birokrasi sering mengedepankan fungsi lain daripada fungsi layanan publik.

Hal tersebut tentunya berkaitan dengan masalah kinerja. Mengutip Mardiasmo (2002:42), penilaian kinerja untuk mengetahui apakah sebuah institusi telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan diperlukan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) dan satuan ukur untuk masing-masing aktivitas yang dilakukan. Sementara itu, penggunaan indikator kinerja menurut Tangkilisan perlu mempertimbangkan elemen atau komponen berikut ini: "a) biaya pelayanan (*cost of service*); b) penggunaan (*utilization*); c) kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*); d) cakupan pelayanan (*coverage*); e) kepuasan (*satisfaction*)".<sup>6</sup>

Hal tersebut seturut dengan pendapat Sedarmayanti (2010: 245), bahwa pelayanan umum diharapkan: "a) mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan; b) mendapat pelayanan yang wajar; c) mendapat perlakuan sama tanpa pilih kasih; d) mendapat perlakuan jujur dan terus terang".

Sedangkan di dalam SK Menpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pelayanan Umum, secara rinci dijelaskan tentang sendi pelayanan prima yang dikembangkan ke dalam 14 unsur yang relevan, valid dan reliabel sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat.

Pada akhirnya dapat ditegaskan kembali, bahwa aparat birokrasi sebagai pelayanan masyarakat seharusnya mengaktualisasikan *manifesto motto* "abdi masyarakat": dituntut dapat menyelami, menghayati dan mengangkat harapan rakyat jelata serta memainkan dirinya sebagai seorang *populis*, dengan tetap memegang nilai-nilai profesionalisme dan kompetensi sesuai dengan keunggulan teknis yang dimilikinya.

Singkatnya, penekanan pada aspek yang memberikan ciri keunggulan teknis dan efisiensi, dalam pelaksanaan tentu harus tetap luwes dan berifat "kohesif" dengan ukuran nilai-nilai kemanusiaan (*human interest*) dan mengedepankan sentuhan kemanusiaan (*human touch*).

## E. SPIRIT 'HIJRAH PARADIGMA'

Tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik yang lebih baik semakin mendesak diaktualisasikan sekaligus seharusnya menjadi komitmen birokrasi sehingga

peran pemerintahan semakin efektif, peka (*responsiveness*) dan *accountable*. Sebab, di era sekarang, daya tanggap dan kepekaan menjadi modal utama dalam meng-*energized* birokrasi pelayanan. Sementara itu peningkatan produktivitas dan disiplin dalam memberikan pelayanan sepenuh hati terhadap warga negara menjadi ciri penting efektivitas kinerja aparat.

Salah satu isu menonjol yang mengemuka saat ini ialah ketika reformasi politik dan reformasi sektor bidang keamanan sedang bergulir, birokrasi justru tidak mengalami reformasi. Secara umum reformasi birokrasi mencakup tiga hal, yaitu reformasi administratif (*administrative reform*), akuntabilitas dan efisiensi. Salah satu penekanan dalam revitalisasi administrasi publik yakni adanya tuntutan inovasi, kreativitas dan *responsiveness* pada perubahan-perubahan kebutuhan di antara para administrator dan berbagai peranan publik.

Model tua yang netral dari sistem administrasi mengasumsikan bahwa perubahan-perubahan yang tidak reguler kadang-kadang diinjeksikan ke dalam sistem administrasi oleh politisi yang menginginkan agar perubahan-perubahan khusus diimplementasikan. Namun, kini administrasi sendiri diharapkan terlibat dalam pembaruan diri secara terus menerus (*continual self-renewal*). Birokrasi atau administrasi negara harus menjadi "proaktif daripada reaktif", mengantisipasi masalah yang akan muncul daripada meresponnya, apakah persoalan itu muncul di perkotaan atau di perdesaan, apakah itu bersifat sosial, ekonomi, budaya ataukah pertahanan; lokal, regional atau mondial.

Birokrasi pemerintahan membutuhkan perbaikan (*improvement*) terus menerus dari dalam dirinya daripada reformasi (*reform*) yang diinjeksikan dari luar dirinya agar dapat diandalkan (*reliable*) dan dewasa/matang (*mature*). Ini terkait dengan sifat birokrasi yang strukturnya amat hirarki dan mempromosikan konformitas. Birokrasi juga memiliki sifat konservatif dan karena itu reformasi administratifnya tampak merupakan suatu proses yang lambat.

Coba ingat kembali misalnya, hasil observasi Ombudsman beberapa waktu lalu; memang bukan hal mengejutkan. Buruknya pelayanan bukan hanya telah menjadi persepsi

umum, tapi juga telah menjadi rahasia umum. Melalui mata telanjang, buruknya pelayanan publik sering dikeluhkan hampir setiap orang. Mungkin, sembilan dari sepuluh orang yang pernah berurusan dengan aparat menyangkut berbagai urusan pelayanan sipil termasuk pelayanan dasar (minimal), seperti dalam pengurusan surat-surat penting, terlebih lagi perizinan, pernah merasa kecewa atas layanan yang diberikan.

Sedemikian pejalnya persepsi publik terhadap buruknya pelayanan, hingga muncul istilah 'kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah'. 'kalau bisa diperlambat kenapa dipercepat', akibatnya membuka ruang untuk terjadinya "perselingkuhan" dan "main mata" untuk ber-"TST" ("tau sama tau"). Padahal, rumus budaya kerja aparat publik adalah 'kalau bisa dipermudah kenapa dipersulit'.

Kendatipun begitu, bukan berarti semuanya jelek, lamban, berbelit-belit, atau harus selalu ada "uang pelicin", sogokan, atau ragam praktik *moonlighting*, termasuk 'uang rokok', atau 'pelicin' lainnya yang bersembunyi di balik selubung dan dalih 'biaya administrasi'. Tidak sedikit aparat birokrasi yang memiliki *esprit de corps*, berkinerja tinggi, kompeten dan bekerja secara prima dan dengan penuh hati.

Pelayanan publik merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dari reformasi budaya pelayanan birokrasi pemerintah. Hal tersebut sejalan dengan Permenpan No Per/25/M.PAN/05/2006 yang menyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atau suatu barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Demikian pula, keberadaan Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, tentunya tidak sampai hanya menjadi "macan kertas", akan tetapi dapat diwujudkan dalam segi-segi pelayanan pemerintah terhadap rakyat.

Pertanyaannya, mengapa dimensi pelayanan publik menjadi amat penting dalam konteks manajemen kinerja institusi publik? Sebab, pelayanan publik cenderung lebih bersifat empirik, di mana *stakeholders* dapat melihat, merasakan dan mengalami secara nyata hasil kerja aparat dalam melayani.

Pelayanan publik yang adil, profesional dan memenuhi aspek-aspek kualitas dan kepuasan layanan, adalah cerminan kinerja aparatur pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Permenpan No PER/01/M.PAN/01/2007 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Pada Instansi Pemerintah, menjelaskan bahwa di era demokratisasi ini dan dalam rangka persiapan memasuki era globalisasi serta perdagangan bebas nanti, masyarakat sangat mendambakan perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini, tentu saja memerlukan perubahan budaya kerja aparatur yang mencakup perubahan pola pikir (*mindset*), nilai-nilai (*values*), perilaku maupun cara kerja (kultur birokrasi) terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat (2009:347).

Namun tidak mudah untuk mewujudkannya. Perspektif kultural birokrasi yang masih pejal dengan kelindan unsur nilai-nilai tradisional yang *feodal-aristokratis* cenderung *persistent*, secara substansial masih kental mewarnai sosok birokrasi pemerintah Indonesia. Meski dalam beberapa segi memperlihatkan bentuk "ekspresi yang baru"; secara umum penampilan birokrasi publik agak sulit lepas dari karakteristik dan citra patrimonial.

Pejalnya persepsi buruk publik terhadap birokrasi, hingga kadang dibenci (Beetham, 1990) berbanding lurus dengan tuntutan dan asa publik terhadap kualitas, efisiensi, efektivitas dan produktivitas pelayanan publik prima. Karena keyakinan yang berkembang, bahwa kualitas dimensi pelayanan publik akan menjadikan peran pemerintahan semakin efektif, peka (*responsiveness*) dan *accountable*.

Secara praktikal, kemampuan daya tanggap dan kepekaan menjadi modal utama dalam meng-*energized* birokrasi pelayanan; dan di sisi lain peningkatan produktivitas serta disiplin dalam memberikan pelayanan sepenuh hati merupakan indikator efektivitas kinerja aparat publik.

## F. PELAYANAN PUBLIK PRIMA

### 1. Layanan Publik Sepenuh Hati

Keyakinan yang berkembang, bahwa cerita klasik tentang sikap kerja birokrasi tidak banyak mengalami "hijrah paradigma".

Sungguh ironis, di mana paradigma kekuasaan cenderung dominan. Padahal imperatif etisnya, menegaskan paradigma pelayanan semestinya sejalan dengan pemahaman bahwa unsur aparatur pemerintah merupakan alat pelaksana administrasi publik.

Di dalam praktik sehari-hari sering terjadi tindakan diskriminasi pelayanan oleh birokrasi, terutama bagi "masyarakat kecil". Hasil kajian klasik Sjoberg dkk. (*Bureaucracy and The Lower Class*, 1966) menyimpulkan bahwa meski birokrasi dirancang untuk melayani (terutama kelas bawah), tapi organisasi ini malah tidak bisa memecahkan masalah yang dihadapi orang miskin. Lebih parah lagi, birokrasi bahkan cenderung mempertahankan ketimpangan sosial yang ada. Ini terjadi karena golongan miskin dianggap "kurang menguntungkan jika dilayani", mereka rewel; harus selalu dibimbing; bodoh, dan banyak lagi yang lainnya.

Rekomendasi Sjoberg dkk tersebut semestinya menyentak kesadaran posisional untuk membangkitkan budaya kerja dan kinerja aparat pelayanan publik. Moralitas, semangat kerja pengabdian birokrasi sudah saatnya menunjukkan totalitas *performance* ketika melakoni setiap tugas pekerjaannya sebagai abdi masyarakat.

Pelayanan aparat di mana pun levelnya harus semakin cepat, efisien, inovatif dan berkualitas sejalan dengan tuntutan masyarakat yang semakin merindukan profil birokrasi yang tanggap, cekatan, bekerja secara profesional, setia kepada tugas dan mempunyai kompetensi dalam memecahkan dan membuat solusi kreatif manakala menghadapi persoalan dalam pelayanan di tiap bidang. Semua yang digeluti aparat birokrasi publik semestinya bersandar pada paron orientasi hasil, dan bukan semata-mata orientasi proses.

Di simpul ini, kita akan melihat betapa *esprit de corps*, koordinasi, kekompakan, disiplin kerja, dan *team work* menjadi kata kunci dalam 'layanan publik sepenuh hati'; yang dalam gagasan Patricia Patton (dalam Sinambela, 2008:8) menekankan pentingnya layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan. Ini berarti, bahwa berbagai karakteristik atau sifat-sifat yang tidak mendukung hadirnya sosok birokrasi yang profesional, berkarakter, humanis dan

berorientasi kepada pelayanan tersebut, harus segera ditangani secara serius melalui paket yang menyeluruh dalam kerangka reformasi birokrasi publik.

Nilai yang sebenarnya dalam layanan sepenuh hati menurut Patton terletak pada kesungguhan empat sikap "P" yaitu:

*Passionate* (gairah). Ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain. Antusiasme dan perhatian yang dibawakan pada layanan sepenuh hati akan membedakan bagaimana memandang diri sendiri dan pekerjaan dari tingkah laku dan cara memberikan layanan kepada para konsumen. Mereka mengetahui apakah kita menghargai mereka atau tidak. Gairah berarti menghasilkan kehidupan dan vitalitas dalam pekerjaan.

*Progressive* (*progresif*). Penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi. Pekerjaan apa pun yang kita tekuni, jika memiliki gairah dan pola pikir yang progresif, akan menjadikan pekerjaan lebih menarik. Bersikap kreatif itu dimulai dari berpikir, bukannya membatasi diri sendiri terhadap cara memberi layanan.

*Proactive* (proaktif). Supaya aktif harus melibatkan pekerjaan kita. Banyak orang yang hanya berdiam diri dan menanti disuruh melakukan sesuatu bila diperlukan. Untuk mencapai layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat. Nilai tambah layanan sepenuh hati merupakan alasan yang mendasari mengapa melakukan sesuatu bagi orang lain.

*Positive* (positif). Senyum merupakan bahasa isyarat universal yang dipahami semua orang di muka bumi ini. Berlaku positif itu sangat menarik. Sikap ini dapat mengubah suasana dan kegairahan pada hampir semua interaksi konsumen. Berlaku positif berarti seyogianya berlaku hangat dalam menyambut para konsumen dan tidak ada pertanyaan atau permintaan yang tidak pada tempatnya. Apabila mau melapangkan perasaan dan pikiran menjadi orang yang lebih positif dan senantiasa mendapat penjelasan, Anda dapat melihat dunia dan orang-orang yang ada di dalamnya dengan perspektif yang berbeda. Ini modal yang sangat berguna dalam membangun hubungan antarpribadi (Patton, 1998:1).

Sementara itu, Rusli (2014:93) mengutip pendapat pakar *Fitzsimons and Fitzsimons* dalam

buku *Service Management for Competitive Advance* mengatakan ada lima indikator yang dapat dilakukan untuk mengukur kualitas sebuah pelayanan publik yang *excellent*. Secara umum indikator tersebut adalah:

1. *Tangibles*: Bukti fisik yang memadai, termasuk sumber daya manusia;
2. *Empathy*: Tingkat kemampuan secara emosional apa kebutuhan stakeholder;
3. *Reliability*: Pelayanan secara cepat dan tepat tanpa membeda-bedakan;
4. *Responsiveness*: Tanggap terhadap keluhan stakeholder;
5. *Assurance*: Jaminan adanya kepastian kualitas dan kuantitas pelayanan.

Lebih lanjut, dikatakan Budiman Rusli bahwa ke lima indikator ini memang beranjak dari dunia bisnis yang telah lama dipergunakan di sektor pemerintah. Nampak bahwa indikator yang dibuat masih perlu dijabarkan lebih lanjut agar secara bertahap dapat ditindaklanjuti. Untuk itu sudah dibuat oleh pemerintah sebuah peraturan pemerintah berkaitan dengan standar pelayanan minimal. Peraturan Pemerintah ini harus dilaksanakan di setiap instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Peran fungsional dan kompetensi aparatur birokrasi di mana pun levelnya berada adalah memberikan pelayanan yang adil terhadap kehendak dan keinginan rakyat sebagai bagian penting aktualisme dimensi kinerja, etika dan moral selaku alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat (publik). Kinerja pelayanan publik merupakan salah satu tolok ukur untuk melihat citra birokrasi yang baik.

Kalau "nilai" pelayanan publik terus-menerus memburuk, kita khawatir makin menjadi potensi gagalnya *governance* dari pemerintahan yang ditandai dengan semakin merosotnya kepercayaan publik (*public trust*). Bila sudah begitu, bagaimana menahan sikap publik yang mulai miris dan kecewa dengan budaya kerja aparat pemerintahan.

Bila itu yang terjadi, maka ini pertanda bahwa budi pelayanan sebagai *work-ethics* sejatinya tidak lagi berorientasi *servicing the public* sebagai upaya membangun kepercayaan publik. Jadi, jangan biarkan sinisme terhadap sikap, cara dan budaya kerja, hasil serta proses pelayanan birokrasi bertambah besar dengan membiarkan munculnya bibit ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintahan dan pejabat

publik yang tidak amanah dalam melayani kepentingan umum.

Menurut Suwaryo (dalam Mariana dan Paskarina, 2010:44), bahwa penyediaan profesionalisme birokrasi dengan kemampuan prima, keterampilan yang berkualitas serta mampu menjaga dirinya dari perilaku menyimpang atau 'malpraktek' menjadi sebuah kemestian yang mendesak untuk mampu menjawab tuntutan yang kompetitif. Untuk itulah diperlukan pembinaan spiritual (di samping intelektual dan emosional) yang berkelanjutan untuk merangsang, meningkatkan dan mewujudkan kualitas birokrasi yang spiritual.

## 2. Reaktualisasi Kinerja Aparat

Dewasa ini, bukan saja betapa pentingnya redefinisi peran fungsional birokrasi publik, namun juga disertai dengan reaktualisasi totalitas performa PNS sebagai unsur utama birokrasi pemerintahan. Dalam hal ini, tentunya memerlukan perubahan budaya kerja aparatur yang mencakup perubahan pola pikir (*mindset*), nilai-nilai (*values*), perilaku maupun cara kerja (kultur birokrasi) terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Liddle (1992:145) dalam tesisnya mengatakan bahwa suatu sistem pemerintahan yang sekaligus demokratis, efektif dan stabil bercirikan birokrasi negara yang mampu melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Tanpa birokrasi yang kompeten, pemerintah apa pun tidak akan berhasil. Bahkan, pernyataan klasik Fred W. Riggs (dalam Apter, 1998) kuat terngiang: "bahwa pelayanan publik yang baik adalah hakiki bagi pemerintahan yang efektif".

Tentu imperatif praksisnya sebenarnya sudah mulai mendarat ke arah pembentukan profil birokrasi yang modern dan kompeten melalui reformasi birokrasi. Semua dilakukan agar sosok aparatur menjadi makin mumpuni: profesional dan kompeten. Tidak saja memiliki keahlian, moral, atau etika dan perilaku atau tindak tanduk melainkan juga pelayanan terhadap orang, masyarakat atau lingkungan (Pamungkas, 1990).

Bukan hanya memiliki kecakapan *managerial*, *technical* dan *human skill* seturut tingkatan dalam level manajemen sebagai kualitas pribadi dan aktualisasi semangat serta nilai-nilai jiwa korsa sebagai citra diri; tapi juga mampu menampilkan performa

optimal dalam pola pikir, pola sikap melayani, berbudaya produktif, serta mampu menjalankan manajemen berbasis kinerja yang berorientasi kepada peyanan prima terhadap masyarakat.

Namun dalam kenyataan, birokrasi publik menjadi telanjur disalahpahami sebagai institusi publik, tempat di mana muara bagi hampir segala macam ketidakpuasan orang terhadap keburukan dan kelemahan organ pemerintah. Setiap orang mengidentikkan birokrasi dengan ketidakbecusan, kelambanan, kekakuan, dan kecurangan yang berlangsung di kalangan pemerintah.

Pengaburan makna birokrasi yang berkembang di masyarakat, sepertinya telah selaras dengan pemaknaan sebagai sebuah kebenaran yang telah diperkosa oleh kepalsuan sebagaimana diyakini Filsuf Swiss, Henri Frederic Amel. Masihkah kenyataan ini terus berlangsung dan semakin menemukan kekaburannya oleh karena kita kurang sungguh-sungguh memaknai imperatif etikanya betapa penting arti sebuah reformasi mental dalam budaya kerja; dan bukan sikap permisif membiarkan suatu karakter birokrasi *ambtenaar*.

Belum lama ini, lembaga tersebut juga merilis temuan mengenai adanya pungutan liar di Kota Bandung. Secara spesifik disebutkan tentang dugaan pungli dalam pelayanan perizinan usaha kecil menengah sektor perdagangan, serta hotel dan restoran.

Atas temuan itu, hendaknya tidak lantas kebakaran jenggot, dan mencari kambing hitam. Jauh lebih penting mencari solusi yang bijak untuk memperbaiki kondisi kultural, aspek etik-moral dan *mind-set* aparat birokrasi pelayanan melalui suatu program dan kebijakan yang positif. Artinya, semakin menjadi pemicu untuk menyentak kesadaran posisional membangkitkan budaya kerja dan kinerja aparat pelayanan publik.

Sudah saatnya memupus cara kerja 'kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah'. 'kalau bisa diperlambat kenapa dipercepat', menjadi sesuatu hal yang wajib dilakukan kebalikannya. Begitu pun, semua pintu mudlarat dalam melayani rakyat harus ditutup rapat-rapat, dan katakan tidak untuk kerja yang jelek, lamban, berbelit-belit, harus selalu ada "uang pelicin", sogokan, atau ragam praktik *moonlighting*, termasuk 'uang rokok', atau 'pelumas' lainnya yang bersembunyi di balik selubung dan dalih 'biaya administrasi'.

Singkatnya, jangan ada ruang untuk terjadinya "perselingkuhan" dan "main mata" untuk ber-"TST" ("tau sama tau"), karena rumus budaya kerja aparat publik, citranya sangat ditentukan oleh derajat moralitas, semangat kerja pengabdian totalitas *performance* ketika melakoni setiap tugas pekerjaannya sebagai abdi masyarakat.

Bila itu yang tercermin dalam sikap kerja aparat, maka mungkin sembilan dari sepuluh orang yang pernah berurusan dengan aparat menyangkut berbagai urusan pelayanan sipil termasuk pelayanan dasar (minimal), seperti dalam pengurusan surat-surat penting, terlebih lagi perizinan, pernah merasa puas atas layanan prima yang diberikan. Bila terwujud, maka secara substansial berarti bahwa makna kerja bagi pegawai negeri adalah ibadah dan mencari maslahat untuk kebaikan rakyat yang dilayani.

### 3. Melembagakan Etika Sosial

Ketika perbuatan korupsi dan suap memasuki urat nadi keluarga, maka sudah pasti hubungan segitiga: ayah-ibu-anak, menjadi terganggu keharmonisannya. Padahal di ranah keluargalah tempat segala sesuatu edukasi, pesan etika dan moral, ajaran tentang kejujuran, dan komunikasi tentang kebenaran diinternalisasikan secara intensif.

Celaknya, perbuatan korupsi dan penyuapanjusterusemakinmenggambarkan secara telanjang ihwal putusnya "urat malu", tindakan "berani menyerempet bahaya", sekaligus secara sadar rasa bersalah menjadi tumpul, sehingga perbuatan menyuap tidak lagi dianggap sebagai suatu hal yang memalukan. Etos, etika sosial, moralitas ali-alih terdegradasi sistematis, dan secara perlahan menjauhkan manusia dari ruang kudusnya. Sebaliknya libido dan nafsu serba instingtif untuk menggenggam kekuasaan menjadi fenomena yang tajali dan merebak di kalangan elite menggerus martabat kemanusiaan, kepantasan dan kepatutan.

Sebuah keluarga yang terseret masalah korupsi dan suap menunjukkan bahwa semakin robek dan tercabiknya tatanan sosial dalam membingkai harga diri keluarga, serta makin hancurnya dinding-dinding moralitas yang seharusnya menjkadi bingkai normatif dalam membatasi perilaku. Bagaimana pun saat ini, kita sedang menyaksikan betapa sikap keteledanan di satu sisi mulai langka, sementara di sisi lain *anomaly justreru* mulai hidup di kalangan elite.

Segera harus disadari bahwa dimensi akhlak, etika dan moralitas merupakan harga mati sekaligus sebagai standardisasi dan pedoman tingkah laku seorang manusia kudus (bernurani). Terdegradasinya moralitas dan mentalitas manusia dari ruang kudusnya, dan terlepas dari balutan perilaku hanif dalam bingkai kemanusiaan, maka niscaya terbukalah segala peluang penyelewengan atau penyimpangan. Semua menjadi serba absurd yang melantarkan setiap langkah, jadinya tidak berdasarkan keputusan pribadi yang etis dan bertanggung jawab terhadap suara hati, pesan moral dan ketentuan hukum.

Pada gilirannya, korupsi dan suap sebagai gejala, bisa makin runyam bilamana etika sosial (*public morality*), *etos-logos-pathos*, semakin meluntur di dalam kehidupan. Prinsip-prinsip moral yang mendasar dalam tata nilai sosial yang terdefinisi dalam nilai-nilai adiluhung dan kearifan semakin kehilangan kemampuannya dalam membingkai atau menggiring pikiran dan tingkah laku dari perbuatan destruktif yang merugikan. Ekses yang ditimbulkannya tidak semata-mata berbicara tentang aliran uang haram demi kekuasaan, tetapi motivasi dari praktik penggunaan dan pelibatan uang haram tersebut ujung-ujungnya akan melukai banyak orang termasuk hati rakyat.

Keluargasemestinya menjadi areasekaligus episentrum bagi pendektan dan pencegahan korupsi. Caranya dengan menumbukan sikap mental berani dalam mengeluarkan pikiran-pikiran yang tulus terhadap anggota keluarga. Lebih dekat lagi, anak-anak diberi peluang dalam menggunakan hak-haknya atau mengajukan usul: bertanya tentang suatu hal yang menyangkut soal kekayaan orang tua. Masalahnya, apakah sikap sekritis itu telah diajarkan pada anggota keluarga kita? Sehingga anak-anak dan anggota keluarga lain telah memiliki sikap terbuka dan kritis.

Barangkali, hanya sebuah keluarga yang demokratis yang berani dan kritis dalam mengeluarkan pendapatnya. Sebab, dalam konfigurasi dan kultur keluarga yang demokratis, paling tidak berkembang dua nilai dasar: Pertama, terbina iklim keterbukaan yang kondusif. Artinya ada jaminan kebebasan berpendapat tanpa prejudice; tidak bersikap menghakimi, berjiwa besar dan tanpa tedeng aling-aling dalam mengemukakan usul dan

bertanya pada setiap anggota keluarga, dengan tetap memelihara kesantunan dalam berkomunikasi.

Kedua, ada pemaknaan sungguh-sungguh terhadap sikap kritis, khususnya terhadap anak. Mereka mungkin terlalu "lugas", ketika mengemukakan "unek-unek" dan persepsinya tentang "sesuatu". Tetapi kepolosannya itu seyogyanya didekati dan diselami hingga ke dasar nuraninya, Ini berarti, selama ungkapan itu bukan sikap stereotipe atau syak wasangka, hal ini mesti ditanggapi secara positif, sebagai suara hati yang masih suci dan tulen. Selebihnya, seyogianya dimaknai sebagai tanggung jawab moral yang berdasarkan kepada asas praduga tak bersalah.

Ketiga, mengajarkan kejujuran dan mengkomunikasikan kebenaran, khususnya kepada anak dan menjalin hubungan segitiga yang seimbang-harmonis sehingga lingkungan dan kultur yang berkembang di dalam keluarga berkembang ke arah dan suasana yang dapat mendorong tumbuhnya sikap saling mengontrol, termasuk mengemukakan sesuatu hal yang secara penuh apa adanya, dan bukan sesuatu yang cenderung basa-basi.

Dengan demikian, untuk menghadang dan memberantas korupsi dibutuhkan formasi gerak simultan antaranasir kekuatan infrastruktur politik (keluarga) menjadi sinergi kekuatan yang bermuara dalam wujud raksasa lain yang bernama demokrasi. Sebab, demokratisasi yang sehat, siap melumat siapa pun, dan sekecil atau sebesar apa pun fenomena, kecenderungan dan realitas korupsi terpetakan.

## REFERENSI

### A. Buku

- Abdullah, Syukur. 1991. *"Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Alatas, Syed Hussein. 1981. *"Sosiologi Korupsi"*. Jakarta: LP3ES.
- Apter, David E, 1988. *Pengantar Analisa Politik (diterjemahkan oleh Setiawan Abadi)*. Jakarta: LP3ES.
- Beetham, David, 1990. *Birokrasi, diterjemahkan Drs. Sahat Simamora*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Pers.
- Evers, Hans-Dieter dan Schiel, Tilman. 1990. *"Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga, terjemahan Aan Effendi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Frederickson, H. George. 1988. *Administrasi Negara Baru, terjemahan, Al-Ghozei Usman*. Jakarta: LP3ES.
- Iskandar, Dadi J. 2006. *Birokrasi Indonesia Kontemporer*. Bandung: Alqaprint.
- , 2014, *Analekta (Bunga Rampai Tulisan yang Terbit di Media Massa tahun 1991-2014)*, dokumentasi pribadi.
- , Herijanto Bekti, 2011, *Birokrasi Vs Birokrasi (draft buku kumpulan tulisan sedang dalam proses/rencana diterbitkan)*.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1997, *Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Kartiwa, HA, Nugraha, 2012, *Mengelola Kewenangan Pemerintahan*, Bandung, Lepsindo.
- Koentjaraningrat, 1974, "Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan", Jakarta, Penerbit PT Gramedia.
- Liddle, R. William, 1992, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Mardiasmo, 2002-b, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Mariana, Dede dan Caroline Paskarina (ed.), 2010, *Merancang Reformasi Birokrasi di Indonesia*, Bandung: APII Bandung dan Puslit KPK LPM Unpad.
- Mohtar Mas'oe'd, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pamungkas, Sri Bintang, 1990 "Profesionalisme dan Dunia Kerja di Masa Mendatang" dalam Ulbert Silalahi (Dimensi Kualitas Pelayanan Aparatur Negara dalam Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap II), Makalah seminar Seminar Sehari Otonomi
- Dati II: Kebijakan dan Pembangunan, FISIP Unpar, 23 Juli 1992.
- Patton, Patricia, 1998, *EQ Pelayanan Sepenuh Hati, terjemahan Hermes*, Jakarta: Pustaka Delapatra.
- Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta: Gava Media.
- Riggs, Fred W. (editor), 1986, *Administrasi Pembangunan: Batas-batas, Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan Administrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Rusli, Budiman, 2014, *Isu-Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer*, Bandung: Lepsindo.
- Sedarmayanti, 2010, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik)*, Bandung: PT Refika Aditama.
- , 2007, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*, Bagian Ketiga, Bandung: Mandar Maju.
- Simamora, Sahat, 1983, *Beberapa Aspek Pembangunan Politik: Sebuah Bunga Rampai*, (terjemahan) Jakarta: Rajawali.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk., 2008, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sulistiyo, Hermawan, 2006, "Reformasi Birokrasi Indonesia", Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana STIA Bagasasi pada tanggal 16 April 2009.
- Thoha, Miftah, 2005, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

## B. Artikel dan Sumber Lain:

- Hendrikus Triwibawanto Gedeona, "Pandangan Ilmu Administrasi Publik Mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara", *Jurnal Ilmu Administrasi III*, Volume VII, No. 4, Desember 2010.



UU RI No 37/2008 tentang Ombusman Republik Indonesia.

Permenpan No PER/01/M.PAN/01/2007 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Pada Instansi Pemerintah.

Reaktualisasi 'Semangat Kepublikan Birokrasi' di Era Reformasi  
► *Dadi Jumaedi Iskandar*

Harian Pikiran Rakyat, edisi 9 dan 10 Desember 2014, dan 6 Januari 2015.

Harian Tribun Jabar, edisi 3 April 2009

Harian Inilah Koran, edisi 17 Juni 2015