

Potret Reformasi Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Publik

Marratu Fahri

*Ilmu Pemerintahan, Universitas Baturaja
Jl. Ratu Penghulu Karang Sari No. 02301 Baturaja Sumatera Selatan
Email : marratufahri@gmail.com*

ABSTRAK

Dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjadi suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah diadakan tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Akan tetapi, kritik yang sering diberikan kepada birokrasi pemerintah selama ini adalah kecenderungan birokrasi menempatkan dirinya lebih sebagai agen kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan. struktur birokrasi yang sangat hirarkhis dan proses kerja yang sangat berorientasi pada kontrol ditambah dengan kepatuhan yang berlebihan pada prosedur dianggap sebagai penyebabnya. sosok birokrasi pemerintah masa depan haruslah profesional, efisien, peduli pada kepentingan publik, serta mampu memberikan kontribusi bagi terwujudnya democratic governance membutuhkan perubahan yang mendasar dalam peraturan perundangan, struktur, sistem kepegawaian dan penggajian, budaya birokrasi dan system akuntabilitas public. Untuk itu diperlukan visi reformasi birokrasi yang holistik dan terintegrasi, diikuti upaya yang konsisten untuk melembagakan reformasi birokrasi sebagai sebuah gerakan yang berkelanjutan. Gerakan reformasi birokrasi harus mencakup perubahan menyeluruh, sistematis, dan terkelola dengan baik pada semua aspek.

Kata Kunci : *Reformasi Birokrasi, Pelayanan Publik*

I. PENDAHULUAN

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dihuni manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok yang terkuat bagi upaya menetralkan dan melindungi suatu kelompok dari gangguan kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat. Kelompok ini kemudian menjadi pihak yang mengklaim diri sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah, atau pemerintah. Pemerintah kemudian diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggungjawab atas penggunaan kekuasaan/*exercising power*.

Selanjutnya, Pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu mampu menjaga dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya. Menurut Rasyid, seperti dikutip Labolo, (2010:25-26) bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjadi suatu system ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah diadakan tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah sebagai institusi yang memiliki otoritas dan tanggungjawab moral dalam memberikan pelayanan publik secara optimal maka diperlukan tata kelola pemerintahan yang

baik demi tercapainya tugas pokok dan fungsinya bagi kepentingan rakyat yang dilayaninya. Untuk mencapai tujuan dimaksud maka pemerintah, terutama pada era reformasi telah melakukan berbagai upaya pembenahan ditubuh birokrasi pemerintah terkait dengan tata kelola pemerintahan. Isu tentang reformasi birokrasi menjadi pembicaraan yang hangat dan serius, atau sekurang-kurangnya menjadi wacana publik yang selalu menarik perhatian di kalangan praktisi, dan pengamat pemerintahan, seiring dengan lahirnya beragam kebijakan yang menyangkut tata kelola pemerintahan.

Persoalannya menjadi menarik manakala publik merasakan pelayanan yang diberikan pemerintah masih dianggap belum maksimal. Menurut Agus Dwiyanto, (2011:154), kritik yang sering diberikan kepada birokrasi pemerintah selama ini adalah kecenderungan birokrasi menempatkan dirinya lebih sebagai agen kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan. Peran seperti itu terlihat dari struktur birokrasi yang sangat hirarkhis dan proses kerja yang sangat berorientasi pada kontrol. Kedua hal itu ditambah dengan kepatuhan yang berlebihan pada prosedur telah mendorong birokrasi publik berkembang lebih sebagai agen kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan.

Masalah ini tentu menarik untuk didiskusikan mengingat tuntutan akan perubahan yang fundamental mengenai birokrasi sebagai agen kekuasaan menjadi agen pelayanan tidaklah semudah membalik telapak tangan. Betapa pun itu tidak boleh dipandang pesimis dan apatis dalam mendorong perubahan ke arah tata kelola pemerintahan yang baik dengan mengedepankan etika pelayanan publik dalam arti yang sesungguhnya.

II. PEMBAHASAN

Etika Pelayanan Publik

Etika merupakan kesediaan jiwa akan kesusilaan atau kumpulan dari peraturan kesusilaan. Etika merupakan norma dan aturan

yang turut mengatur perilaku seseorang dalam bertindak dan memainkan perannya sesuai dengan aturan main yang ada dalam masyarakat agar dapat dikatakan tindakan bermoral.

Etika, termasuk etika birokrasi mempunyai dua fungsi, yaitu: *pertama*, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela. *Kedua*, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji.

Leys berpendapat bahwa: "Seseorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada". Selanjutnya, Anderson menambahkan suatu poin baru bahwa: "standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar dari masyarakat yang dilayani". Berikutnya, Golembiewski mengingatkan dan menambah elemen baru yakni: "standar etika tersebut mungkin berubah dari waktu-kewaktu dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan standar-standar perilaku tersebut dan bertindak sesuai dengan standar tersebut" (Keban, 1994:51).

Dalam kaitannya dengan kehidupan berbangsa dan bernegara, maka negara dalam upaya mencapai tujuannya, pastilah memerlukan perangkat negara yang disebut dengan pemerintah dan pemerintahannya. Dalam hal ini pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi agar setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya (Rasyid, 1998:139).

Atas dasar inilah etika diperlukan dalam administrasi publik. Etika dapat dijadikan

pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188), digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Sementara pemahaman pelayanan publik yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Sehingga maksud dari *public service* tersebut demi mensejahterakan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, Widodo (2001:269) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut dikatakan oleh Fadillah dan Arif (2001:27), etika pelayanan publik adalah: "suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik".

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa etika pelayanan publik adalah pedoman moral yang disadari dan dijalankan oleh aparatur pemerintah sebagai pelayan publik dengan mengedepankan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi dan organisasinya sesuai dengan aturan, tugas pokok dan fungsinya selaku aparat birokrasi pemerintah dengan menggunakan kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup, hukum,

dan norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.

Problematika Pelayanan Publik

Dwiyanto (2002), dalam penelitiannya tentang pelayanan publik, salah satunya menitik pada aspek etika pelayanan publik dengan menyimpulkan hasil penelitiannya sebagai berikut: bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdapat dua pihak yang berhadapan dan saling berbeda kepentingan. Pihak aparat sebagai pemberi layanan yang berhadapan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan, antara keduanya seringkali terdapat perbedaan kepentingan-kepentingan yang mencolok. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di lapangan dengan mengambil sampel beberapa daerah di Indonesia yaitu : Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan menunjukkan adanya kecenderungan diskriminasi yang mencolok dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konteks etika pelayanan, masyarakat pengguna jasa mengharapkan adanya etika birokrasi sebagai bentuk adanya sikap tanggap dari aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat pengguna jasa. Kepentingan pengguna jasa harus ditempatkan sebagai tujuan utama, melalui prinsip pelayanan tersebut diharapkan tidak terjadi diskriminasi .

Persoalannya menjadi tambah rumit ketika aparatur pemerintah sebagai pemberi layanan masih dihindangi mental feodal dan budaya korupsi. Mental feodal lebih didasarkan pada warisan kolonial yang menempatkan pegawai pemerintah atau istilah sekarang aparatur sipil negara (ASN) berada dalam poisisi strata sosial tinggi/elit, karena memang untuk menjadi pegawai -itu pun hanya sebatas juru tulis, posisi puncak tetap di tangan penjajah,pen- pada zaman Belanda bukan perkara mudah notabene mensyaratkan orang harus berpendidikan agar mampu membaca dan menulis. Persoalannya pada zaman itu akses pendidikan sangat terbatas akibat politik etis atau politik belah bambu yang diterapkan pemerintah kolonial. Hanya anak-anak pejabat atau kaum priyayi-ningrat saja yang bisa

bersekolah. Kenyataan ini pula menyebabkan akses orang untuk diterima sebagai pegawai menjadi terbatas dan sulit. Akibatnya, kaum pribumi/inlander yang diterima sebagai pegawai “bukan orang sembarangan”. Dengan status sosial seperti ini maka para pegawai ini menjadi kaum elit di tengah masyarakat. Penjahat secara sengaja “membenturkan” status sosial ini dengan masyarakat/rakyat dalam konteks politik etis. Dus, keberadaan pegawai ini awalnya adalah pelayan kepentingan penjahat.

Tanpa maksud menyamakan posisi atau keberadaan aparatur sipil negara (ASN) saat ini dengan kondisi pegawai masa kolonial, namun satu hal yang masih melekat adalah menyangkut “mentalitas kaum elit” ini masih tersisa, terlebih masyarakat saat ini juga masih menganggap ASN atau PNS sebagai profesi yang sangat bergengsi dibanding profesi lain, jadi enterprener, misalnya. Oleh karena itu wajar jika mental ingin “dilayani” tinimbang sebagai pemberi pelayanan masyarakat cenderung terabaikan.

Di sisi lain, pelayanan publik menjadi tidak optimal disebabkan juga oleh budaya korup yang masih menggurita di kalangan birokrasi pemerintah. Istilah “uang rokok”, “pelicin”, “uang semir”, menjadi istilah populer yang digunakan untuk melakukan pungli. Lebih parah lagi kata “administrasi” pun direduksi dan dipergunakan secara semena-mena sebagai dalih atau pembenar perilaku korup. Jika berurusan sering terdengar ungkapan “administrasinya mana?”. Jangan dibayangkan administrasi dimaksud adalah kelengkapan berkas. Apalagi jika ditanyakan kepada sarjana administrasi publik, tentu maknanya berbeda dengan ungkapan di atas. Kata administrasi adalah eufismisme, sebagai kata ganti, “duit sogoknya mana?”.

Kedua jenis penyakit ini ternyata sangat berpengaruh terhadap kurang optimalnya pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah terhadap masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan. Kenyataan ini tentu bertolak belakang dengan jargon korps pegawai Republik Indonesia (Korpri), “Abdi Negara

dan Abdi Masyarakat”. Oleh karena itu, untuk memberikan pelayanan public secara optimal diperlukan perubahan sikap mental, yang meminjam istilah pemerintahan Jokowi, perlu adanya revolusi mental secara sungguh dari segenap elemen masyarakat, terutama aparatur pemerintah. Dalam konteks ini maka reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh.

Tanpa kesungguhan, pelayanan publik secara optimal akan sulit diwujudkan. Bukankah selama ini telah banyak aturan yang secara normatif menjadi pedoman dalam memberikan pelayanan. Misalnya, sekadar menyebut salah satu contoh adalah Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kemudian **KEPMENPAN** No.KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Ketentuan ini menjadi acuan untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Di samping itu, data indeks kepuasan masyarakat dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya. (Mariana dan Paskarina,2008:318)

Reformasi Birokrasi

Untuk mewujudkan sosok birokrasi pemerintah dalam mengoptimalkan pelayanan publik perlu reformasi birokrasi dengan melakukan beberapa perubahan multidimensional. Menurut Agus Dwiyanto (2011:204) sosok birokrasi pemerintah masa depan haruslah professional, efisien, peduli pada kepentingan public, serta mampu memberikan kontribusi bagi terwujudnya *democratic governance* membutuhkan perubahan yang mendasar dalam peraturan perundangan, struktur, sistem kepegawaian dan penggajian, budaya birokrasi dan system akuntabilitas public. Untuk itu diperlukan visi reformasi birokrasi yang holistis dan

terintegrasi, diikuti upaya yang konsisten untuk melembagakan reformasi birokrasi sebagai sebuah gerakan yang berkelanjutan. Gerakan reformasi birokrasi harus mencakup perubahan menyeluruh, sistematis, dan terkelola dengan baik pada semua aspek yang selama ini menjadi sumber masalah di birokrasi public. Pembentukan peraturan perundangan yang mampu memayungi, memberikan arah yang jelas, dan menjadi basis legal yang solid bagi gerakan reformasi birokrasi. Struktur birokrasi harus dibuat sederhana, ramping, terbuka, dan interaktif.

III. PENUTUP

Berdasarkan paparan di atas disimpulkan bahwa pelayanan publik yang dilakukan aparatur birokrasi pemerintah belum optimal. Hal ini disebabkan masih dominannya budaya feodal dan budaya korupsi yang menggurita. Adanya beragam aturan yang secara normatif mengatur dan menjadi pedoman dalam memberikan pelayanan publik belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan secara signifikan. Diperlukan langkah-langkah konkrit untuk merubah mindset atau mentalitas para aparatur pemerintah terkait pelayanan publik. Dalam konteks ini perlu adanya revolusi mental. Namun, revolusi mental hanya akan menjadi jargon belaka jika disertai langkah-langkah konkrit dan terukur dalam melakukan reformasi birokrasi secara fundamental dan multidimensional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto.2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Dede Mariana dan Caroline Paskarina.2008.*Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Jakarta : Graha Ilmu.
- Fadillah Putra dan Saiful Arif 2001. *Kapatilasime Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*. LKIS, Yogyakarta.
- Muhamadam Labolo.2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan, Suatu Kajian Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta : RjaGrafindo Persada.
- Ryaas Rasyid. 2001. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Yasrif Watampone.
- , 1998. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : Pustaka LP3ES.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya : Insan Cendekia.
- Yeremias T. Keban 1994. *Pengantar Aministrasi Publik*. Yogyakarta :Program MAP UGM.