

SUSUNAN REDAKSI

Pelindung :

Rektor Universitas Komputer Indonesia
Dr. Ir. Eddy Soeryanto Soegoto

Penanggung Jawab :

Dekan FISIP Universitas Komputer Indonesia
Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs., MA

Pengarah :

Andrias Darmayadi, S.IP., M.Si., Ph.D
Dr. Dewi Kurniasih, S.IP., M.Si.
Drs. Manap Solihat, M.Si.

Pemimpin Redaksi :

Dewi Triwahyuni, S.IP., M.Si.

Anggota Redaksi :

Inggar Prayoga, S.I.Kom., M.I.Kom
Poni Sukaesih Kurniati, S.IP., M.Si.
Tatik Fidowaty, S.IP., M.Si.
Rino Adibowo, S.IP., M.I.Pol.
Sangra Juliano, S.I.Kom., M.I.Kom
Sylvia OctaPutri, S.IP.

Tata Usaha :

RatnaWidiastuti, A.Md

Terima Kasih Kepada Mitra Bestari

Prof. Dr. Samugyo Ibnu Redjo, Drs., MA
Prof. Dr. Hj. Aelina Surya, Dra.

KEBIJAKAN EDITORIAL

Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu (JIPSi) adalah Jurnal yang memuat artikel ilmiah tentang gagasan konseptual, kajian teori, aplikasi teori dan hasil riset. JIPSi ini dimaksudkan untuk mengembangkan pengetahuan dan informasi terkini dalam bidang ilmu politik dan ilmu komunikasi. JIPSi diterbitkan secara berkala oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Komputer Indonesia (FISIP Unikom) setiap enam bulan sekali.

JIPSi menerima artikel dalam dua bahasa, yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Artikel yang dikirimkan harus orisinal dan belum atau sedang dipublikasikan oleh Jurnal lain.

Artikel yang dimuat dalam JIPSi telah melalui proses seleksi mitra bestari atau editor dengan memperhatikan persyaratan baku publikasi Jurnal, metodologi penelitian dan kontribusi dalam pengembangan ilmu politik dan ilmu komunikasi. Naskah dikirimkan dengan format Ms.Word melalui email: Redaksi.Jipsi@gmail.com atau mengirimkan *hard copy* dilengkapi dengan *soft copy/CDRW* ke alamat redaksi JIPSI.

Untuk informasi lebih lanjut dapat menghubungi redaksi :

REDAKSI JIPSi

Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Komunikasi

Gedung Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Komputer Indonesia

Kampus II, Lt.I

Jalan Dipatiukur No.112-116 Bandung 40132

Telp. (022) 2533676

Email: Redaksi.Jipsi@gmail.com

Website: <http://jipsi.fisip.unikom.ac.id>

Twitter: @RedaksiJIPSI

DAFTAR ISI

MENDEKATI HUBUNGAN INTERNASIONAL DENGAN PENDEKATAN SEMIOTIK <i>Musa Maliki, Asrudin Azwar</i>	1
KOMUNIKASI DAN GENDER : PERBANDINGAN GAYA KOMUNIKASI DALAM BUDAYA MASKULIN DAN FEMINIM <i>Sangra Juliano Prakasa</i>	19
KERJASAMA PEMBANGUNAN INDONESIA DAN UNI EROPA: SUATU ANALISIS TEORI LIBERALISME DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL <i>Adityo Darmawan Sudagung, Arry Bainus, Abdul Musyawardi Chalid</i>	31
SEKURITISASI PANGAN PEMERINTAH PROPINSI JAWA BARAT DALAM MENGHADAPI ASEAN ECONOMIC COMMUNITY 2015 <i>Dewi Triwahyuni, Sylvia Octa Putri</i>	43
PERAN DPRD JAWA BARAT DALAM MEMPERJUANGKAN KEPENTINGAN PUBLIK <i>Dina</i>	57
MENILIK KEMBALI MAKNA REFORMASI BIROKRASI PUBLIK DALAM KONTEKS AKTUALISASI SEMANGAT PELAYANAN PUBLIK PRIMA <i>Dadi Junaedi Iskandar</i>	69
KOMUNIKASI VERBAL ANGGOTA JAMAAH TABLIGH KOTA BANDUNG <i>Inggar Prayoga</i>	91
PEMODELAN KUALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI KANTOR PELAYANAN PERIZINAN TERPADU (KPPT) KOTA CIMAHI <i>Titin Rohayatin, Agustina Setiawan</i>	105
PENDEKATAN KOMUNIKASI ANTAR BUDAYA TENTANG PENERAPAN ATURAN PERDA K-3 DAN KEBIASAAN MASYARAKAT KOTA BANDUNG DALAM MEMBUANG SAMPAH <i>Anisti</i>	121
EVALUASI PROGRAM KEBERSIHAN LINGKUNGAN PASAR DI KOTA BANJARMASIN <i>Muhammad Riduansyah Syafari</i>	131

MENILIK KEMBALI MAKNA REFORMASI BIROKRASI PUBLIK DALAM KONTEKS AKTUALISASI SEMANGAT PELAYANAN PUBLIK PRIMA

Dadi Junaedi Iskandar

Program Studi Ilmu Administrasi Negara STIA Bagasasi Bandung

Jl. Cukangjati No. 5 Bandung 40273, Indonesia

Email : kang.dadijunaedi@yahoo.com

Abstract

Dynamics of administrative thinking progressivity was going by way of significantly space and time and, thus, a scientific development penetrated a new period – the reinforcement of New Public service (NPS) paradigm. In line that matter, experts focused on creation of theories and concepts of new public services in efforts to construct and develop scientific administrative performance- and practice-oriented aspects. This scientific development condition harbor aspect of action for manifestation of commitment to construct a clean, authoritative government in an effort to reinforce organizational climate at administrative management level. Important side of a relative revolutionary development indicate that formation of good governance must be started at developing powerful, revolutionary bureaucratic character, have courage to foster “work-ethic.” This condition must be accompanied by real steps at pragmatism-operational level through posture and appearance to serve the public than habitually telling the public as reflection of creation of mental revolution in public service apparatus circle.

Keywords: public administration, bureaucratic reformation, performance, public service

Abstrak

Dinamika progresivitas pemikiran ilmu administrasi telah melampaui ruang dan waktu secara signifikan, sehingga perkembangan ilmu ini menembus zaman baru, yakni menguatnya paradigma New Public Service (NPS). Sejalan dengan itu, para ahli memusatkan perhatiannya kepada lahirnya teori dan konsep pelayanan publik baru dalam kerangka membangun dan mengembangkan aspek keilmuan sekaligus berorientasi pada aspek guna laksana ilmu administrasi pada praktik pemerintahan. Kondisi perkembangan ilmu ini mendaratkan aspek aksi sebagai manifestasi komitmen dalam membangun pemerintahan bersih dan berwibawa dalam rangka penguatan kelembagaan iklim organisasi di tataran tata kelola pemerintahan. Sisi penting dari perkembangan yang relatif revolusioner ini, menunjukkan bahwa pembentuk tata kelola pemerintahan yang baik, sejatinya mesti dimulai dengan mengembangkan karakter birokrasi yang visioner dan bertenaga berani mengembangkan “work-ethic”. Kondisi ini harus dibarengi langkah nyata di tataran operasional-pragmatis melalui sikap dan penampilan *servicing the public* ketimbang kebiasaan *telling the public* sebagai refleksi terciptanya revolusi mental di kalangan aparatur pelayanan publik.

Kata kunci: administrasi publik, reformasi birokrasi, kinerja, pelayanan publik.

1. Pendahuluan

Di dalam sistem administrasi Negara Indonesia, kedudukan dan peranan aparatur pemerintahan sangat sentral dan strategis. Tidak heran, bila masalah komitmen dan

kemauan politik melakukan aksi nyata untuk memperkuat peran fungsional birokrasi pemerintah dalam kerangka membangun kinerja sistem administrasi negara Indonesia, merupakan keniscayaan yang mendesak. Salah satu aspek yang

menuntut perhatian penting sebagai permasalahan krusial adalah membangun kepercayaan masyarakat terhadap citra dan kinerja birokrasi publik sebagai instrumen dan alat pelaksana kebijakan dalam praktik administrasi negara.

Dalam konteks dan perspektif pemahaman tersebut, maka visi reformasi birokrasi yang komprehensif semestinya menjadi pilihan tepat dalam menyusun *grand design* yang diinginkan sehingga dapat memperkuat kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan bangsa. Hal ini selalu aktual untuk dikedepankan, karena salah satu kendala besar bangsa setelah belasan tahun memasuki era reformasi, bahwa aspek birokrasi masih dianggap sebagai *part of the problems*, dan bukan *root of the problems*.

Dapat dimaklumi, bila hingga dewasa ini masalah birokrasi menjadi topik yang tak pernah sepi dari “pergunjangan” dan senantiasa menjadi fokus analisis yang menarik, karena sisi kelemahannya yang selalu mencuat ke permukaan. Wajar, jika kontrol sosial terhadap tindakan administrasi pemerintahan dari berbagai elemen masyarakat, selalu mewarnai perjalanan profil birokrasi publik di berbagai level. Kondisi ini mengimperatif-etiskan, betapa mendesaknya makna pembaruan, pencerahan dan penyegaran budaya kerja aparatur dalam kedudukannya sebagai “abdi masyarakat”.

Mengapa hal itu mesti menjadi pilihan etis-politik dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan? Hal ini didasarkan pada suatu asumsi, bahwa tak disangsikan lagi birokrasi publik merupakan organ penting dalam sistem pemerintahan. Kedudukannya sebagai fungsi dinamis pemerintahan dalam mencapai tujuan negara sekaligus merupakan instrumen yang efektif selaku pelaksana kebijakan publik.

Dengankata lain, eksistensi dan peranan birokrasi pemerintah yang terdefiniskan di dalam PNS yang berkarakter, profesional dan efektif merupakan instrumen penting dan cermin sistem administrasi publik yang mumpuni. Ini berarti, bahwa citra dan wibawa pemerintahan yang efektif tercermin dari profil pemerintahan yang kapabel, akuntabel dan kompeten dalam dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Akuntabilitas dan responsivitas birokrasi publik dalam menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas merupakan hakiki sosok pemerintahan yang efektif. Hal ini sejalan dengan perspektif administrasi publik modern yang menekankan pentingnya dimensi profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai *public servant*.

Seperti dikemukakan oleh Rusli (2014), Ilmu Administrasi terus berkembang, dan sekarang ini memasuki paradigma *New Public Service* (NPS). Teori serta konsep pelayanan publik menjadi fokus kajian utama yang terus didalami dan telah menghasilkan beberapa pemikiran baru yang berorientasi pada pengembangan ilmu dan juga kepentingan praktis.

Ungkapan ini menegaskan bahwa sebagai salah satu instrumen organisasional suatu masyarakat modern, fungsi dan peranan birokrasi dalam administrasi/manajemen pemerintahan dan pembangunan sangat signifikan, karena lembaga ini memang disiapkan untuk menyangga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan. Seperti dikatakan Stoner, bahwa organisasi merupakan suatu pola hubungan-hubungan orang-orang di bawah pengarahan manajer atau

pimpinan untuk mengejar tujuan bersama. Penempatan orang yang tidak tepat jelas akan mengganggu keserasian di tubuh organisasi itu untuk mencapai tujuannya (PR, 8/5/2015).

Tugas pemerintahan bekerja untuk kepentingan masyarakat. Lembaga tersebut semestinya memosisikan diri sebagai mata rantai hubungan antara pemerintah dengan rakyat, dengan tugas pokoknya merealisasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang telah ditentukan oleh badan perwakilan politik (*legislative body*).

Sementara itu, perilaku birokrasi dilihat dari sudut pandang perilaku organisasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu dengan organisasinya. Menurut Rasyid (1997:137) ada empat faktor yang dapat dijadikan tolok ukur dalam melihat perilaku birokrasi dalam pelayanan, yaitu faktor “kelembagaan, aparatur, kepemimpinan, dan pembiayaan”. Dalam kaitan ini Siagian (1998:148) menyebutkan empat hal yaitu “kelembagaan, manajemen sumber daya manusia, sistem kerja dan citra birokrasi”.

Berdasarkan pemahaman tersebut, posisi birokrasi menjadi “poros bumi” dalam kegiatan bidang pemerintahan dan bahkan dalam spektrum politik. Dengan kata lain, birokrasi menjelma menjadi sebuah planet penting yang berperan sebagai titik edar atau inti “orbit sosial” tempat berpusarnya segala aktivitas yang bernuansa gejala publik. Birokrasi menjadi episentrum beroperasinya aspek dinamis administrasi pemerintahan di dalam suatu negara.

Analogi ini menggambarkan merupakan salah satu institusi publik yang paling menonjol sebagai “wajah” negara; dan personifikasi pemerintah terdefinisi dalam birokrasi sebagai anasir yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan negara.

Ini berarti, bahwa elemen pokok dalam administrasi publik menegaskan, setiap organ pemerintah, tanpa memandang tingkatannya harus melayani urusan publik.

Parameter kinerja administrasi publik sebuah negara-bangsa, secara konseptual teoretis bersignifikan dengan eksistensi dan fungsi optimal kinerja sistem tata pemerintahan administrasi negara modern yang mampu menjadi katalisator perubahan sosial dan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, pembaruan administrasi negara intinya adalah pentingnya reformasi birokrasi pemerintahan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Administrasi Publik Kontem-porer

Dalam perjalanannya, perkembangan administrasi telah mengalami dan menghadapi berbagai tantangan. Menurut Cooper (1998), tantangan tersebut terdiri dari “*Diversity, Accountability Privatization, Civil Society, Democracy, Decentralization, Reengineering, The Empowering Effect of High Technology*”.

Beranalogi dari pemahaman tersebut, maka aspek positifnya bahwa dengan adanya tantangan ini diperlukan adanya perubahan, baik pada konsep atau teori yang diakibatkan oleh berbagai tantangan tersebut. Hal inilah yang kemudian telah berubah pula kompetensi yang selama ini terkait dengan *Traditional Administration* untuk diarahkan dalam bentuk *New Management*.

Nuansa administrasi yang selama ini diindikasikan sebagai birokrasi yang bertitik tolak pada COP (*Control, Order and Prediction*), *Rigidity*, terikat oleh *political authority, tightening control, to be given and following the instruction* kemudian dituntut sebagai *public administration* baru yang

berindikasikan ACE (*Alignment, Creativity and Empowering*), fleksibel, terikat oleh *political commitment*.

Dalam konteks ini, tampak telah terjadi pergeseran penekanan atau fungsi dari administrasi publik (*administration of public*), di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara atau pemerintahan yang bertugas sebagai pelayanan publik (*public services*), ke *administration by public* yang berorientasi pada *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara atau pemerintah hanyalah sebagai fasilitator dan katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the drive seat*.

Dalam hal ini, determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan sebagai faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*. Dengan kata lain, terjadi perubahan makna yang sebelumnya publik sebagai negara menjadi publik sebagai masyarakat (termasuk swasta), yang pendekatannya (*approach*) tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada masyarakat (*customer oriented or customer approach*).

Komponen yang mempengaruhi administrasi kontemporer ini terdiri dari tiga aktor atau faktor, yaitu: negara atau pemerintah, *private* (sektor swasta) dan masyarakat (*civil society*). Proses, sistem, prosedur, dan hirarki atau *lawfull state* tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan keahlian (*skill*). Namun hasil kerja sama (*team-work*), fleksibilitas haruslah lebih dikedepankan yang disebabkan oleh tekanan atau pengaruh adanya *differentiated public demand* (perbedaan permintaan publik). Dengan demikian, dapat diketahui mengapa administrasi kontemporer disebut juga administrasi modern. Hal ini, karena dalam administrasi publik komponennya terdiri dari negara, swasta, dan masyarakat.

Sementara itu, di dalam diri birokrasi terdapat dua hal yang seharusnya berjalan seiring, namun kemudian menjadi masalah; khususnya untuk kasus birokrasi di Indonesia. Hal pertama birokrasi selaku “abdi negara”, yang artinya setiap birokrat bersedia dan siap untuk mengabdikan segenap kemampuan, keahlian, keterampilan, bahkan dirinya guna keberlangsungan tata laksana pemerintahan dan negara. Sedangkan hal yang kedua, birokrasi sebagai “abdi masyarakat”, yang bermaksud menjadikan publik sebagai subjek yang mesti dilayani, dimengerti tuntutan dan dukungannya, dan dimampukan sekaligus diberdayakan peranannya.

Namun sayangnya, kondisi perimbangan antara “abdi negara” dan “abdi masyarakat” seringkali sulit diwujudkan. Kecenderungan menjadi “abdi negara” daripada sebagai “abdi masyarakat” terasa lebih kental dalam wajah, budaya dan perilaku birokrasi di Indonesia. Lantas, mengapa hal tersebut bisa terjadi? Bukankah selaku birokrat yang pernah memperoleh penataran, pembekalan, penyuluhan, pendidikan dan pelatihan untuk bekerja dengan baik? Demikian pula dalam hal pendapatan, sebenarnya pendapatan yang mereka peroleh merupakan transformasi pajak yang dibayar masyarakat pada negara. Jadi, mengapa masih ada aparat birokrat belum menjalankan tugas pekerjaan sepenuh hati dan berorientasi sebagai pelayan (abdi masyarakat)?

Barangkali hal ini, karena adanya pemahaman yang belum memadai dalam memahami arti publik itu sendiri. Padahal, dalam beberapa literatur konsep publik dapat diidentikkan dengan konsep masyarakat-madani/masyarakat-warga yang merupakan padanan dari *civil society*. Sumber kekuatan arti pendekatan kewargaan ini terutama terletak pada potensinya untuk meningkatkan dan memuliakan publik yang

termotivasi oleh adanya perhatian bersama bagi kebaikan bersama.

Secara demikian, untuk memahami perilaku birokrasi, maka arti publik sebagai warga masyarakat, kiranya perlu diderivat. Upaya menderivasi arti publik dimaksudkan agar kita dapat memahami kenapa ada sedikit orang yang lebih cenderung untuk mengabdikan dirinya sebagai abdi negara (bahkan yang lebih tragis abdi kekuasaan); ada sedikit orang yang cenderung untuk mengabdikan dirinya sebagai abdi masyarakat, dan hanya segelintir orang yang berhasil menjalankan peranannya sebagai abdi negara maupun sebagai abdi masyarakat.

2.2. Perspektif Publik

Dalam khasanah administrasi publik, perilaku birokrasi yang bergerak di dalam sebuah spektrum, antara abdi negara dan abdi masyarakat, dijelaskan dalam model formal mengenai perspektif-publik yang juga umum digunakan dalam ilmu-ilmu sosial. Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, publik dilihat dari perspektif pluralis (*the pluralist perspective*). Perspektif ini memandang publik sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*). *Kedua*, publik dilihat dari perspektif pilihan publik (*the public-choice perspective*). Secara umum dapat dikatakan bahwa perspektif ini berakar pada tradisi pemikiran utilitarian yang sangat menekankan pada soal kebahagiaan dan kepentingan individu. *Ketiga*, publik dilihat dari perspektif legislatif (*the legislative perspective*). Dalam banyak kasus pemerintahan yang demokratis menjalankan sistem perwakilan yang tidak langsung.

Keempat, publik dilihat dari perspektif penyedia layanan (*the service-*

providing perspective). Perspektif lain yang berkembang dalam khasanah ilmu administrasi publik, memandang publik sebagai pelanggan (*customers*) yang harus dilayani. Menurut pandangan ini, *street level bureaucrats* (pejabat yang berada paling dekat dengan publik) mempunyai tugas melayani publik yang terdiri dari individu dan kelompok. Oleh karena itu, perspektif ini mengharapakan agar pejabat-pejabat yang berada paling dekat dengan publik diharapkan menjadi penyokong utama. Para pejabat ini diharapkan menggunakan keahlian, keterampilan, dan pengetahuan mereka untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik.

Sampai derajat tertentu, penempatan status individu dan kelompok sebagai *customers* dapat menggambarkan arti publik, akan tetapi dalam kondisi di luar (batas) derajat tersebut, *street level bureaucrats* sebenarnya telah terorganisir menjadi kelompok kepentingan tersendiri. Akibatnya, seperti juga dalam model-model perspektif sebelumnya, kepentingan pejabatlah yang mengemuka dan bukannya kepentingan publik yang seharusnya menjadi titik pusat dari setiap aktivitas pelayanan publik. Maka konsep publik dalam perspektif ini pun mempunyai kelemahan yang substansial.

Kelima, publik dilihat dari perspektif kewargaan (atau warga negara), *the citizen perspective*. Konsep kewargaan merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern (*new public administration* dan *new public management*). Hal ini belum muncul dalam pembicaraan administrasi publik pada dekade-dekade yang lalu. Reformasi administrasi publik di beberapa negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia, ditandai oleh dua tuntutan penting. *Pertama*, tuntutan akan munculnya pelayanan-pelayanan publik yang lebih terdidik dan terseleksi dengan dasar

meritokrasi. *Kedua*, tuntutan agar setiap warga negara diberi informasi agar secara umum mereka dapat aktif dalam berbagai kegiatan publik dan memahami konstitusi secara baik.

Dalam kehidupan sehari-hari, kebutuhan bersama itu sering kita artikan sebagai “kebutuhan publik”. Contoh sederhana, Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah kebutuhan publik bagi setiap orang yang sudah memenuhi persyaratan tertentu. Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah nama resmi kartu identitas seseorang di Indonesia yang diperoleh setelah seseorang berusia di atas 17 tahun, atau sudah kawin.

Di dalam KTP tertera tanggal dan bulan kelahiran yang bersangkutan. Selain itu, berisi informasi mengenai sang pemilik kartu, termasuk: nama lengkap, Nomor Induk Kependudukan (NIK), alamat, tempat dan tanggal lahir, agama, golongan darah, kewarganegaraan, foto, dan tanda tangan pemilik. KTP mempunyai makna “*civil effect*”, dalam arti tanpa KTP, seseorang akan mengalami kesulitan dalam berurusan dengan orang lain atau suatu institusi dalam berbagai urusan formal.

Proses menerbitkan sebuah KTP bagi seseorang anggota masyarakat merupakan salah satu bentuk pelayanan dasar sekaligus sebagai wujud pelayanan publik. Dalam konteks ini, maka pelayanan diartikan sebagai segala aktivitas yang dilakukan oleh petugas berwenang dalam melayani pemenuhan kebutuhan publik anggota masyarakatnya. Dari perspektif peran negara, pemenuhan kebutuhan publik tersebut diartikan sebagai pemenuhan hak-hak sipil seorang warga negara.

Pelayanan publik umumnya tidak berbentuk barang melainkan layanan jasa, termasuk jasa administrasi. Hasil yang diperoleh dari adanya pelayanan publik oleh penyedia jasa layanan dapat berbentuk

barang maupun bentuk jasa-jasa. Pelayanan publik biasanya dilakukan oleh pemerintah, namun dapat juga oleh pihak swasta.

Untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, negara kemudian membentuk organisasi pemerintahan. Di Indonesia kita kenal struktur pemerintahan negara dari level paling atas yakni presiden hingga ke level terbawah, Rukun Warga dan Rukun Tetangga (RW/RT). Asumsinya, karena negara dibentuk oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan warga negara, maka sesungguhnya pelayanan publik adalah kewajiban utama seluruh aparatur pemerintah di setiap jenjang pemerintahan dan setiap jenis pelayanan publik. Dengan demikian, sebagai suatu kewajiban maka sudah semestinya setiap aparat negara/pemerintah memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Namun dalam kenyataannya, sering terjadi penyimpangan dalam proses pembuatan KTP sebagai pelayanan publik ini. Beberapa instansi, baik Kelurahan ataupun Kecamatan, di berbagai daerah telah melakukan pemungutan biaya untuk pembuatan KTP. Belum lagi adanya kecurangan dalam pembuatannya, yakni dengan memungut “biaya siluman”. Di sisi lain, banyak terjadi kelemahan yang sering dilakukan pemerintah, misalnya keterlambatan pelayanan, termasuk dalam penerapan *e-KTP* dewasa ini.

Proses pembuatan KTP sebenarnya dapat selesai hanya dalam waktu sehari saja (bahkan langsung jadi seperti dalam proses *e-KTP*). Sebelum ada KTP elektronik, di berbagai kelurahan sering terjadi keterlambatan hingga beberapa hari bahkan sampai berminggu-minggu, di samping tentu saja ada yang tepat waktu penyelesaian. Hal ini umumnya disebabkan karena dulu perangkat komputer pembuatan KTP hanya terdapat di kantor kecamatan, sedangkan

kelurahan hanya sebagai perantara. Jadi kantor kecamatan harus melayani seluruh pembuatan KTP dari seluruh kelurahan yang ada di suatu daerah. Selain itu, jarak kantor kecamatan dengan kelurahan, tak jarang lokasinya cukup jauh, bahkan letak kantor kecamatan ada yang berada di daerah terpencil, sehingga menyulitkan bagi yang ingin mengurusnya.

Belum lagi ada fenomena dan fakta lain, yang berakibat cukup fatal, di mana dulu (mungkin sekarang masih ada?), di wilayah Indonesia satu orang penduduk bisa memiliki lebih dari satu KTP. Tentunya hal ini tidak dapat dibenarkan secara administratif dan politik, karena dapat “membahayakan” dalam sistem pemerintahan Indonesia. Misalnya saja, pada saat pemilihan umum, oknum orang dapat melakukan “perkeliruan politik”: memberikan lebih dari satu suara. Padahal, dalam peraturan pemilihan umum di Indonesia, satu orang hanya memiliki satu hak suara.

Pada akhirnya, dapat dikemukakan bahwa keluhan masyarakat terhadap proses pembuatan KTP ini menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan aparatur pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat.

2.2. Kinerja Aparat dalam Pelayanan Publik

Hampir tak bisa disangkal, bahwa pemerintah dewasa ini memang dinilai lamban, ragu, dan tidak efektif melaksanakan pelayanan publik. Setidaknya itulah persepsi dan opini yang berkembang di masyarakat hingga hari ini. Padahal, keyakinan yang ada menyatakan bahwa salah satu indikator untuk mengukur kinerja pemerintah dapat dilihat dari aspek kualitas pelayanan publik.

Dengan kata lain, sebagai suatu bukti kesungguhan pemerintah dalam

mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) mengaspirasikan bahwa kualitas dan kepuasan pelayanan merupakan dua aspek yang mesti tercermin dalam *performance* aparatur birokrasi publik. Artinya, pelayanan publik yang bermutu, transparan, akuntabel dan adil merupakan hakiki bagi pemerintahan yang efektif.

Ironinya, kekecewaan terhadap pelayanan publik dan birokrasi pemerintah selalu saja nyaring disuarakan masyarakat. Ambil contoh, dalam hal menangani bencana yang akhir-akhir ini menerjang berbagai wilayah di negara kita, misalnya, ketidakpuasan muncul terhadap kerja birokrasi yang lambat dan koordinasi yang minim. Kenyataan ini, tentunya menambah daftar panjang titik lemah pemerintah yang cenderung kurang sigap dalam penanganan suatu masalah dengan *sense of crisis* dan sensitivitas yang tinggi.

Pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian, yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas tidak hanya instansi pemerintah, melainkan juga pihak swasta. Bedanya, nilai dan semangat pelayanan publik instansi pemerintah bermotif sosial-politik, yakni menjalankan tugas pokok suatu pemerintahan negara yang wajib melayani warganya; sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan.

Orientasi pejabat pemerintah terhadap kepentingan publik adalah prinsip pokok dalam pemerintahan demokratik. Kesulitan yang dihadapi pemerintah adalah di satu pihak ia harus bekerja secara baik, tetapi di lain pihak ia harus meyakinkan publik bahwa segala sesuatunya telah

diselenggarakan secara baik. Dengan kata lain, ada keperluan kompetensi dan eksposisi di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kenyataan, cukup berat untuk mengombinasikan kedua aspek ini pada diri aparatur, karena kadangkadangkang masih pejalnya sikap mental pandang-bulu, pamrih, *vested interested*. Inilah yang seringkali tidak dipahami oleh publik, karena mereka tidak tahu bahwa dalam administrasi publik berlaku konsep-konsep legalitas, “*red tape*” (pita merah), normatif, kepentingan, konflik, *vis-à-vis* makna dan semangat pelayanan publik.

Memang, bukan hal yang mudah untuk menciptakan sistem manajemen pelayanan prima di sektor publik. Namun demikian, upaya-upaya meningkatkan kemampuan manajemen sektor publik maupun swasta untuk mencapai pelayanan yang tinggi seperti ketepatan waktu, (*delivery on time*), keunggulan mutu produk (*high quality of products*), penunjang biaya untuk memperoleh pelayanan (*cost reduction*), serta perlakuan yang semakin menempatkan konsumen atau rakyat sebagai pihak yang memiliki martabat dan kedaulatan, semakin menemukan bentuknya. Modal yang paling mendasar sekaligus menjadi kekuatan penting memenangkan kompetisi jasa masa depan, yakni memberikan perlakuan dan apresiasi yang tinggi untuk menempatkan konsumen dan *citizen* (warga negara) pada tingkat yang terhormat.

Di dalam buku kecil *The Progressive Manifesto*, yang diterbitkan Anthony Giddens. Pandangan dan pernyataan beberapa penulis dalam buku itu menyentak dan menjawab persoalan di atas. Misalnya tulisan ekonomi sosialis-demokrat Inggris yang terkenal itu. Di antaranya ia menegaskan, “Tetapi dalam memberikan jasa pelayanan (kepada publik), kepedulian kita terutama pada keberhasilannya, bukan prosesnya” (*Kompas*, 19/6/2006).

Kalimat itu didahului dengan kalimat, “Dalam menyelenggaraan otoritas, legitimasi otoritas dan kepatutan prosesnya adalah fundamental. Kita inginkan jaksa dan polisi mengikuti hukum, tentara mengikuti perintah, inspektur pajak mengikuti aturan.” Tetapi lanjutnya, “dalam memberikan jasa pelayanan kepedulian kita yang terutama adalah hasil, bukan proses”.

Dalam buku itu dibahas pula peran negara dan pemerintah di masa kini. Negara tidak lagi sekadar berperan sebagai negara dan pemerintah yang menyelenggarakan sumber daya dan beragam perangkat dan peraturan agar warga negara mampu berkehidupan secara layak.

Negara tidak cukup sekadar sebagai *the enabling state*. Negara dan pemerintah agar pula berperan sebagai *the ensuring state*, bukan saja yang menyediakan sumber daya, tetapi sekaligus menjamin pelaksanaannya. ...negara kecuali berperan *enabling* (memampukan) juga berperan *ensuring*, menjamin dan memastikan pelaksanaan.

Pada Tajuk Rencana berikutnya mengungkapkan, “... Padahal, seperti kita sampaikan dalam kolom ini kemarin, peran pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada publik tidak cukup hanya *enabling* (memampukan) tetapi bagaimana *ensuring*, menjamin dan memastikan, semua itu bisa terlaksana. Bahkan ekstremnya, untuk urusan dan kepentingan umum jauh lebih penting dari prosesnya adalah bagaimana hasilnya agar memberikan manfaat yang optimal kepada masyarakat” (*Kompas*, 20/6/2006).

Melalui analogi ini terpahami, bahwa rakyat, sebutlah sebagai pembayar pajak, mempunyai hak untuk mengetahui bagaimana uang negara dipergunakan. Karena itu pula, mereka berhak mengkritik perilaku pejabat pemerintah serta memiliki hak berpendapat terhadap keputusan yang

tidak disetujuinya. Intinya, masyarakat menaruh banyak harapan pada aparaturnya dalam menyelenggarakan pelayanan yang baik kepada publik; sementara pada sisi yang bersebelahan, pemberian pelayanan publik yang berkualitas justru menjadi ciri kelemahan budaya kerja aparaturnya.

2.3. Kualitas dan Kepuasan Layan-an Publik

Berkenaan dengan *term* kualitas, maka arti kualitas di sini dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Pada hakikatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam praktiknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan.

Dari semua uraian di atas, jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparaturnya sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri. Sejak lahir hingga mati masyarakat membutuhkan peran birokrasi. Pada konteks itu, maka kualitas pelayanan publik merupakan sesuatu yang harus diraih. Kualitas dan kepuasan layanan antara lain akan tercermin dalam: 1) ketepatan waktu penyelesaian; 2) kemudahan dalam pengajuan proses persyaratan; 3) akurasi pelayanan bebas dari kesalahan dokumen dan yang lainnya; dan 4) kejelasan besarnya biaya pelayanan.

Guna mewujudkan hal tersebut, tentunya diperlukan spirit dan manifesto motto bahwa aparaturnya merupakan “abdi masyarakat” yang harus mengedepankan dan memedulikan kepentingan publik. Bukankah sudah disepakati bahwa tolok ukur kinerja suatu pemerintahan adalah pelayanan publik? Artinya, jika pelayanan publik ditempatkan sebagai hal yang prima aktualisasinya, maka profesionalisme dan kompetensi di dalam penyelenggaraan pelayanan publik merupakan syarat mutlak. Singkat kata, efektivitas pemerintahan tercermin dalam aksentuasi budaya kerja yang terefleksikan dalam perilaku aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Pada konteks ini mengkonstatasikan bahwa penguatan dimensi kualitas aparaturnya yang memiliki kapabilitas dan peningkatan kualitas pelayanan merupakan dua hal penting, masih harus terus di-*energize*, direvitalisasi dan diaktualisasikan dengan berbagai bentuk pembinaan kepegawaian. Semua itu dilakukan agar “wajah” birokrasi publik semakin mumpuni; semakin mampu memberikan layanan publik secara berkualitas dan memberikan kepuasan kepada masyarakat. Inilah sosok biografikal birokrasi yang kita idam-idamkan.

Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan aparaturnya birokrasi ditentukan oleh sikap perilaku aparat dalam penampilan kerja sehari-hari ketika berhadapan dengan masyarakat. Sentuhan-sentuhan kemanusiaan (*human touch*) dalam pelayanan hakikatnya merupakan inti dari tampilan *human relations* dan *human interest* para aparaturnya dan pejabat publik dalam menjalankan administrasi pemerintahan yang makin bermakna di masa kini.

Dalam hal ini, aspek gestur menjadi persona penting, misalnya senyum manis, raut muka bersahabat dan ramah, tidak

bersikap dingin, tidak berkesan arogan, tidak dianggap mepingpong, bersikap sopan, luwes dan proaktif, dengan katakanlah menyapa, menyilahkan duduk dan berkata: “apa yang bisa kami bantu”, merupakan seni melayani yang mengesankan.

Dewasa ini, bukan saja betapa pentingnya redefinisi peran fungsional birokrasi publik, namun juga harus disertai dengan reaktualisasi totalitas performa aparat pegawai negeri sipil (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), dan penerapan manajemen berbasis kinerja ketika melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Khusus terkait peranan sarjana ilmu administrasi dalam praktik pelayanan prima birokrasi publik, Prof Budiman Rusli (2015) antara lain mengatakan bahwa sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, maka peran yang dapat dimainkan dalam rangka menciptakan pelayanan publik yang prima adalah: Jika berada di luar birokrasi pemerintah, sarjana administrasi sangat potensial untuk menjadi pengamat terhadap praktek pelayanan publik yang tengah diterapkan. Dan jika sarjana administrasi berada dalam birokrasi dan statusnya sebagai pegawai pemerintah, sudah menjadi kewajibannya untuk mempraktikkan pengetahuan yang dimilikinya yang berkaitan dengan manajemen pelayanan publik secara maksimal. Sebagaimana prinsip dasar yang melekat dalam ilmu administrasi sebagai “*science and art*”, maka para sarjana administrasi harus dapat menunjukkan keahliannya untuk mempraktikkan teori yang telah didapatkannya selama mengikuti kuliah.

Bertolak dari pemahaman tersebut, tentu saja bahwa imperatif praksisnya

sebenarnya mendarat ke arah pembentukan profil birokrasi yang modern dan kompeten melalui langkah nyata reformasi birokrasi yang secara eksplisit mendesaknya dilakukan reformasi kepegawaian sebagai jalan revolusi mental 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 pelayanan prima terhadap masyarakat.

Jangan biarkan birokrasi publik menjadi semakin telanjur disalahpahami sebagai institusi publik, tempat di mana muara bagi hampir segala macam ketidakpuasan orang terhadap keburukan dan kelemahan organ pemerintah. Jangan sampai menjadi “ruang bahasa publik” dipenuhi oleh cibiran di mana setiap orang mengidentikkan birokrasi dengan ketidakbecusan, kelambanan, kekakuan, dan kecurangan yang berkelindan di kalangan pemerintah.

Semua harus diakhiri dengan mereposisi dan merevitalisasi peran administrasi publik dengan visi dan komitmen anasir bangsa sebagai kekuatan gerakan nasional. Mari berpaling dan belajar, katakanlah ke (dari) Korea Selatan yang mampu melakukan reposisi dan revitalisasi peran administrasi negara sejak tahun 1980-an. Beberapa reformasi yang dilakukan pada saat itu adalah melalui *civil servant ethics act* pada tahun 1981, *civil servant property*

registration, civil servant gifts control, civil servant consciuosness reform movement, dan social purification movement.

Secara demikian, semakin penting melakukan spirit ‘hijrah paradigma’ birokrasi publik. Justeru karena kita sadar, bahwa perspektif kultural birokrasi yang masih pejal kelindan unsur nilai-nilai tradisional yang feodal-aristokratis dan cenderung *persistent*. Dialektika kultur dan mentalitas birokrasi yang secara substansial masih kental mewarnai sosok birokrasi pemerintah Indonesia, mesti segera ditangani secara serius dan sungguh-sungguh. Sebab, kenyataannya, meski dalam beberapa segi memperlihatkan bentuk “ekspresi yang baru”; secara umum penampilan birokrasi publik agak sulit lepas dari karakteristik dan citra patrimonial.

2.4. Birokrasi dalam Pusaran Per-sepsi Buruk Publik

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. Hal ini penting dikedepankan, 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. Betapa tidak. Secara eksplisit maupun implisit dugaan adanya penyimpangan dalam pelayanan publik sudah menjadi kesan negatif.

Dalam hal ini, selayaknya mendapat perhatian, misalnya tentang hasil investigasi Ombudsman yang menyorot pelayanan publik di Jawa Barat, 45,5% di Zona Merah. Rilis yang dikeluarkan Ombudsman tersebut merupakan hasil observasi untuk menguji kepatuhan terhadap standar pelayanan publik yang sudah ditetapkan dalam undang-undang (*PR*, 10/12/2014).

Bahkan 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 (*PR*, 6/1/2015).

Atas temuan itu, kita 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. Dengan demikian, seharusnya ditegakkan rumus budaya kerja aparat publik yang bersendikan derajat moralitas, semangat kerja pengabdian dalam totalitas *performance* ketika melakoni setiap tugas pekerjaannya sebagai abdi masyarakat.

Bila itu yang tercermin dalam sikap kerja aparat, dapat dibuat hipotesis: 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. Dan bila terwujud, maka secara substansial berarti bahwa makna kerja bagi pegawai negeri adalah ibadah dan mencari maslahat untuk kebaikan rakyat yang dilayani.

Dengan demikian, pelayanan masyarakat menjadi salah satu isu sentral dan menjadi perhatian berbagai kalangan dalam melihat perkembangan serta kemajuan suatu masyarakat ini, bukan saja karena semakin meningkatnya tuntutan kebutuhan bagi kelangsungan hidup masyarakat, tetapi juga berkaitan dengan adanya reformasi di sektor pemerintahan.

Harus diingat, bahwa fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat. Pemerintah diadakan untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Bagaimana pun, eksistensi pemerintah dalam kegiatan pelayanan pada masyarakat saat ini semakin mendapat kritikan dari berbagai kalangan. Hal ini disebabkan oleh dinamika kehidupan sosial dan pembangunan belum diikuti oleh kehidupan aparat pemerintah. Berbagai kasus dalam praktik administrasi publik menunjukkan bahwa sering kali birokrasi ketinggalan dalam mengikuti gerak pembangunan dan tidak mengimbangi kebutuhan masyarakat yang selalu berubah cepat dan memerlukan pelayanan yang baik.

Jika rakyat dan masyarakat secara keseluruhan sudah banyak mengalami perubahan dan bergerak dinamis, sedangkan birokrasi publik tidak berubah dan senantiasa mempertahankan kondisinya yang “kontraproduktif” selama ini, maka rakyat akan meninggalkan, atau paling tidak akan berpaling mencari alternatif pelayanan birokrasi lain dan tanpa memedulikan lagi apa yang diperbuat oleh birokrasi publik.

Belajar dari fenomena di berbagai negara di dunia, kegiatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat di Indonesia senantiasa mengalami berbagai persoalan,

hal ini terlihat dari banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat melalui media cetak tentang perilaku birokrasi yang menyalahgunakan kekuasaan dan wewenang, korupsi, kolusi, nepotisme serta praktik primordialisme lainnya. Tidak mengherankan jika kita mendengar bahwa untuk berhubungan dengan aparat pemerintah akan sangat mengecewakan, karena pelayanan yang diberikan cenderung berbelit-belit dan kurang memuaskan masyarakat.

Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam mengoptimalkan fungsi pelayanan masyarakat semakin memperburuk persepsi masyarakat tentang keberadaan pemerintah. Apalagi bila dibandingkan dengan sistem pelayanan oleh pihak swasta. Pelayanan organisasi pemerintah atau birokrasi pemerintah yang sering dikatakan sebagai sumber kelambanan, pungli dan inefisiensi berbanding terbalik dengan citra pelayanan swasta yang dianggap memiliki ciri-ciri sebaliknya, seperti, cepat, efisiensi, inovatif dan berkualitas.

Semua akan sulit terwujud, kalau keseluruhan masalah masyarakat menunjukkan fenomena ambivalensi birokrasi pemerintah. Kondisi patologis, kendala dan permasalahan birokrasi kita memang telah membudaya selama kurun waktu yang sangat lama. Salah satunya, arogansi kekuasaan yang masih melekat dalam postur birokrasi publik. Banyak pejabat pemerintah yang merasa jabatan yang diembannya merupakan miliknya. Akibat seringkali muncul berbagai aksi dan tuntutan masyarakat termasuk gerakan reformasi yang dikobarkan oleh masyarakat.

Pada gilirannya, kecenderungan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi di Indonesia, terjadi di semua organisasi atau birokrasi pemerintahan, sebagaimana sering terungkap di berbagai media massa. Kecenderungan tersebut

terjadi baik di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah.

Berkaca dari permasalahan tersebut, maka di bidang pemerintahan masalah pelayanan mempunyai peranan yang lebih besar karena menyangkut kepentingan rakyat umum yang diselenggarakan oleh pemerintah dan melibatkan seluruh aparat pegawai. Dengan kata lain, tuntutan akan kualitas pelayanan yang baik semakin mendesak sejalan dengan perkembangan masyarakat.

3. Pembahasan

3.1. Menilik Kembali Reformasi Birokrasi Publik

Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara inklusif merupakan unsur aparatur (birokrasi) pemerintah. Fungsinya menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan publik. Citra dan kinerja PNS sebagai bagian integral citra birokrasi yang baik secara keseluruhan menjadi modal pemerintahan dalam menciptakan kepercayaan publik (*public trust*). Tolok ukur birokrasi publik yang terpercaya, antara lain tergambar dari “produktivitas, kualitas, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas” (Dwiyanto, 1995).

Dengan demikian, fungsi utama birokrasi adalah pelayan masyarakat. Indikasi pelayanan kepada masyarakat yang semakin baik tercermin dalam wujud semakin cepat, tepat waktu, tepat sasaran, akurat, tanpa pamrih, profesional dan melayani dengan sepenuh hati.

Peran fungsional dan kompetensi aparatur birokrasi tergambar dalam pelayanan yang adil terhadap rakyat. Selaku alat pemerintah ia harus bekerja untuk kepentingan publik. Kinerja pelayanan publik merupakan salah satu alat ukur untuk melihat citra birokrasi yang baik.

Komitmen dalam membangun pemerintahan bersih, memang harus dimulai dari sosok atasan yang bersih, profesional dan akuntabel. Pengembangan “*work-ethic*” merupakan *mainstream* peningkatan kinerja birokrasi publik. Demikian pula, motivasi dan spirit *public service* tercermin dalam sikap dan penampilan *servicing the public* menjadi sangat penting artinya. Bukan mengembangkan kebiasaan masa lalu yang cenderung *telling the public*.

Beragam penyakit mental yang masih melekat di tubuh birokrasi harus segera dikubur dalam-dalam, karena seperti pernah dikemukakan Rheinald Kasali, sebagai *the dependent personality type*. Cirinya: submisif, patuh, mudah menghapus kedirian, berkata-kata manis, selalu butuh persetujuan orang lain. Atas dasar adanya penyakit-penyakit tersebut, birokrasi tampak ragu, lamban dan tidak bergerak. Tentunya, semua orang pun jadi gemas melihat wajah-wajah birokrasi lemot seperti itu.

Dengan demikian, sebaiknya sudah mulai harus dihilangkan budaya dan kebiasaan “mohon petunjuk dan pengarahan”, atau seperti pernah dikemukakan Rudini, “budaya pokoknya” yang memasung prakarsa dan kreativitas aparat dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Revolusi mental-psikologis sangat penting dilakukan, agar terkondisi spirit dan perilaku aparat yang bebas dari bercokolnya bahasa psikiatri dalam tubuh birokrasi, seperti misalnya “minta petunjuk”, yang biasanya ditemui dalam kalimat memo-memo internal di lingkungan birokrasi.

Jadi semestinya jangan heran, bila kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat masih belum sesuai harapan, sekaligus sering menimbulkan ketidakpuasan. Begitu pula, akibat ikutannya berupa banyaknya keluhan

dari masyarakat pengguna jasa terhadap profesionalisme aparatur dalam pelayanan dasar dan pelayanan publik, menjadi isu yang krusial di tengah pembenahan internal birokrasi publik.

Padahal, sudah lama bergema dan digemakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan dasar dan pelayanan (dasar) publik merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dari reformasi budaya pelayanan birokrasi pemerintah. Dalam hal ini, Permendagri No 6 Tahun 2007 menegaskan, pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan. Dalam hal ini, Pemerintah hendaknya secara maksimal melaksanakan standar pelayanan minimal sebagai urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Demikian pula di dalam Permenpan Nomor: Per/25/M.PAN/05/2006 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.

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya memuaskan masyarakat melalui kualitas pelayanan prima. Menurut Sinambela dkk (2008) kualitas pelayanan prima tercermin dari: "1) transparansi; 2) akuntabilitas; 3) kondisional; 4) partisipatif; 5) kesamaan hak; 6) keseimbangan hak dan kewajiban". Pertanyaannya, mengapa dimensi pelayanan publik menjadi amat penting --kalau tidak boleh disebut "genting" --dalam konteks manajemen kinerja institusi publik? Sebab, pelayanan publik cenderung lebih bersifat empirik, di mana *stakeholders* dapat melihat, merasakan dan memperoleh

pengalaman nyata perihal kinerja aparatur dalam melayani masyarakat.

Pendek kata, kualitas pelayanan berdampak positif terhadap citra negara/pemerintah dan aparturnya di mata masyarakat; dan kepuasan publik atas pelayanan yang diberikan aparatur birokrasi memperkuat legitimasi sosial-politik sebuah rezim, sehingga profil pemerintahan akan semakin *legitimated*.

Menurut Fitzsimmons and Fitzsimmons (1995) seperti ditukil Rusli (2015), ada lima indikator yang diperlukan untuk melaksanakan sebuah pelayanan yang baik. Sejumlah indikator tersebut adalah:

1.	Tangibles	:	Penyediaan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya yang memadai.
2.	Empathy	:	Tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
3.	Responsiveness	:	Respon petugas secara proaktif
4.	Reliability	:	Tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen
5.	Assurance	:	Sikap dapat dipercaya yang dimiliki petugas sehingga tidak menimbulkan keraguan

Rumusan yang hampir sama juga dikemukakan LAN RI (2005) bahwa kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik akan tercapai apabila pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan sesuai dengan harapan. Kepuasan masyarakat melalui proses manajemen dalam penyediaan pelayanan yang menyangkut dimensi dimensi: a) *Tangibles* (fasilitas fisik), yaitu penampilan fisik bangunan serta sarana dan prasarana yang mendukung pelayanan termasuk tempat/di mana pelayanan itu diberikan, serta penampilan petugas saat memberikan pelayanan; b) *Reliability* (keandalan), yaitu kecakapan/kemampuan dan keakuratan petugas dalam memberikan pelayanan, serta ketepatan

waktu dalam pemberian pelayanan; c) *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kemudahan petugas untuk dihubungi, kemauan atau respon secara proaktif dari petugas untuk memberikan pertolongan kepada pelanggan; d) *Assurance* (jaminan) yaitu pengetahuan kesopanan dan sikap untuk dapat dipercaya yang dimiliki petugas sehingga tidak menimbulkan keraguan dan resiko yang mungkin timbul akibat pelayanan yang diberikan; e) *Emphaty*, yaitu kemampuan untuk memahami kebutuhan pelanggan, meliputi kepedulian/ perhatian dari petugas secara individual terhadap pengguna layanan.

Sementara itu strategi pelayanan yang prima menurut de Vrye, Chaterine (1997) dalam *Good Service is Good Bussiness*, sering disingkat dengan istilah S-E-R-V-I-C-E:

1.	Self Esteem	:	Meningkatkan kualitas diri agar menjadi teladan bagi pegawai dan meningkatkan perhatian kepada mereka.
2.	Exceed Ex-pecta-tion	:	Memenuhi janji yang telah disampaikan kepada pelanggan.
3.	Recover	:	Tanggap terhadap keluhan pelanggan
4.	Vision	:	Pemikiran jangka panjang tentang pelayanan umum.
5.	Improve	:	Peningkatan pelayanan secara terus menerus dalam jangka panjang
6.	Care	:	Menaruh perhatian yang tinggi terhadap pelanggan.
7.	Empower	:	Mengembangkan kemampuan pegawai dengan memberikan pendidikan latihan

Titik singgung pemikiran tersebut di atas dalam korelasinya yang lebih luas, mendasar dan mencakup perihal makna reformasi di segala bidang, menyiratkan bahwa *term* reformasi merupakan totalitas segala upaya progresif untuk membangun paham, sikap mental dan budaya yang membarui. Intinya, mengamanahkan agar pemerintah terus mendorong peningkatan kinerja birokrasi beserta aparaturnya.

Peningkatan profesionalisme dan produktivitas kerja dalam pelayanan publik merupakan inti reformasi manajemen berbasis kinerja. Muara semua itu, bahwa konstruksi dari idealitas karakteristik birokrasi pemerintahan yang mumpuni ditentukan dengan cerminan perubahan pola pikir, motivasi dan budaya kerja aparatur dalam mengejawantahkan makna filosofis pelayanan kepada masyarakat sebagai manifestasi motto “abdi masyarakat”.

3.2. Pengembangan *Work-ethic* Sebagai Esensi Prestasi Kerja

Refleksi konkret dari perubahan dalam paradigma pola pikir dan budaya kerja tersebut adalah integritas aparat birokrasi dalam mengembangkan “*work-ethic*” untuk bersikap dan berpenampilan *serving the public* dalam kerangka penguatan kapasitas mental kerja aparat melaksanakan ‘semangat kepublikan birokrasi’. Sebab, prinsip dasar aparatur dalam bekerja sangat jelas: ia harus bekerja untuk kepentingan publik, karena fungsi utama pemerintah adalah pelayan masyarakat.

Hal ini mengimperatif-etiskan bahwa moralitas dan semangat pengabdian aparat tergambar dalam bentuk berbagai pelayanan yang adil, sehingga membentuk citra birokrasi yang baik di mata masyarakat. Indikasi pelayanan kepada masyarakat yang semakin baik tercermin dalam wujud pelayanan yang cepat, tepat waktu, tepat sasaran, akurat, tanpa pamrih, profesional dan melayani dengan sepenuh hati.

Intinya, terwujud pelayanan prima terhadap masyarakat berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pelayanan sepenuh hati. “Layanan sepenuh hati” menekankan pentingnya layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan (Patton, 1998).

Pelayanan prima yang bersendikan ‘layanan sepenuh hati’ tentu tidak bersifat *given*. Secara normatif diperlukan stimulus untuk membentuk jiwa dan semangat pelayanan seperti itu dengan melakukan inovasi kebijakan pemerintahan.

Sejalan dengan angin reformasi, maka peningkatan performa kerja aparat yang mampu memberikan layanan prima, dapat di-*trigger* melalui upaya reformasi birokrasi publik yang terkait dengan beberapa paket kebijakan meliputi kelembagaan, ketatalaksanaan dan manajemen. Secara sempit, inovasi kebijakan pemerintahan yang dapat men-*trigger* penampilan pegawai pemerintah yang profesional adalah dengan melakukan reformasi kepegawaian. Secara prinsip upaya tersebut harus tercermin dalam tahapan rekrutmen, promosi, penempatan, dan penguatan kapasitas kinerja yang berbasis pada sistem meritokrasi dan steril politisasi.

Jadi, secara esensial makna reformasi kepegawaian adalah keseluruhan upaya yang sistematis, memiliki indikasi yang jelas dan terukur dalam konteks strategi dan disain perbaikan tingkat kesejahteraan pegawai. Langkah konkretnya melalui penataan sistem penggajian yang proporsional dan profesional berdasarkan kompetensi dan beban kerja. Kondisi tersebut hendaknya dibarengi dengan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi sebagai bagian penting untuk mewujudkan akuntabilitas kinerja melalui penilaian prestasi kerja.

Dalam hal, pelaksanaan sistem penilaian prestasi PNS yang bersifat terbuka, misalnya, hal ini diharapkan dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja aparatur dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku aparat pelayanan. Penilaian kinerja PNS dilaksanakan karena ada sistem prestasi kerja dan karier yang menitikberatkan pada peningkatan prestasi kerja dan pengembangan potensi

PNS (Koran *Sindo*, 10/6/2013). Ini berarti, prestasi kerja sejatinya merupakan penilaian secara utuh dan menyeluruh terhadap performa individual seorang PNS dalam melaksanakan jabatan dan pekerjaannya dalam suatu aktivitas kerja.

Dengan adanya penilaian prestasi kerja di lingkungan aparat birokrasi pemerintah, maka setiap PNS terpacu untuk mengembangkan potensi prestatif dan kompetensi pribadinya sebagai seorang profesional; dan pemerintah memberikan penghargaan yang setimpal atas prestasi kerja yang dicapai. Penilaian prestasi kerja untuk mengetahui kualitas dan kuantitas kerja. Setiap PNS mendapatkan penilaian atas prestasi kerja yang telah mereka lakukan selama bertugas di pemerintahan.

3.3. Progres Reformasi Birokrasi

Di antara tugas pemimpin pemerintahan adalah melakukan reformasi terhadap birokrasi. Reformasi birokrasi dilakukan ketika ada persoalan serius yang harus dipecahkan dengan cara yang lebih menyeluruh. Makna reformasi di sini, mestinya tidak dipahani secara parsial sebagaimana selama ini dilakukan dalam mereformat birokrasi pemerintahan. Dengan kata lain, reformasi birokrasi sebagai bagian tak terpisahkan dari perwujudan administrasi negara yang lebih baik.

Menurut Caiden (1982:67) reformasi administrasi negara adalah “istilah yang dipakai untuk menunjuk berbagai macam kegiatan seperti: “kegiatan penyempurnaan organisasi, pemeriksaan administratif... pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan organisasi, ...sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru organisasi”.

Dalam hal ini, Caiden membedakan secara tegas reformasi administrasi

(*administrative reform*) dengan perubahan administrasi (*administrative change*). Reformasi administrasi muncul sebagai akibat tidak berfungsinya perubahan administrasi secara alamiah, sementara perubahan administrasi lebih bersifat sebagai respon organisasi yang bersifat otomatis terhadap perubahan lingkungan. Sedangkan menurut Kasim (1998:11), “reformasi administrasi adalah upaya perubahan melalui pendekatan dari atas ke bawah dengan program reorganisasi, pelangsingan (*downsizing*), program penghematan biaya, dan program *reengineering*”.

Ada pun elemen yang umum di dalam berbagai definisi itu antara lain. *Pertama*, reformasi administrasi merupakan rencana yang hati-hati untuk mengubah birokrasi publik. *Kedua*, reformasi administrasi bersinonim dengan inovasi. *Ketiga*, efisiensi dan efektivitas dari pelayanan publik adalah hasil dari proses reformasi. *Keempat*, mendesaknya reformasi dijustifikasi sebagai kebutuhan untuk memecahkan ketidakpastian dan perubahan yang cepat dalam sebuah lingkungan organisasi (Ali, 2012). Sementara itu, menurut Nasuha reformasi administrasi mempunyai dua konsekuensi penting, yaitu: 1) meningkatkan apa yang sudah ada, keberhasilan ini diukur dari perbaikan yang nyata di dalam organisasi, administrasi dan manajemen; 2) melakukan koreksi terhadap kelemahan administrasi itu sendiri, dan pelaksanaan administrasi seperti mal-administrasi (Nashuca, 2004, dalam Ali 2012).

Adapun menurut Sulistyono (2009), pemahaman atas birokrasi dapat didekati melalui tiga dimensi, yaitu “postur, struktur, 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 renumerasi dan kesejahteraan. Kultur menyangkut “budaya kerja” atau “*corporate culture*” birokrasi.

Jika hal demikian, dikontekstualisasikan pada kompetensi misalnya, maka akan berkenaan dengan derajat kualitas diri untuk membangun *trust* terhadap profil birokrasi publik. Menurut Chrisnandi, “perubahan mental melayani dalam budaya kerja aparatur dapat memberikan dimensi positif tumbuh dan berkembangnya perilaku birokrasi berbudaya kerja yang bersih, jujur, disiplin, ramah, bertanggung jawab, produktif, kreatif, kerja keras, dan ikhlas, serta gigih dan kooperatif” (PR, 27/4/2015). Kejujuran dan integritas adalah pangkal keandalan kredibilitas aparatur publik. Terlebih lagi, dalam konteks birokrasi, muara paling ujung dari revolusi mental itu tentunya adalah terkikisnya mental korup. Jika berbicara keunggulan pribadi, maka cirinya tidak lain tingkat kompetensi, keahlian dan keterampilan sebagai operator pelayan publik.

Di sisi lain, faktor-faktor seperti keberanian, keuletan, minat ketanggungan yang berpadu dalam makna kecerdasan emosional-intelektual-spiritual dan sosial, akan menjadi aspek-aspek yang krusial sekaligus akan sangat berperan dalam aktualisasi kinerja aparat publik. Pada konteks ini, Yuddy Chrisnandi mengemukakan:

“bahwa Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) sebagai penggerak utama (*prime mover*), reformasi birokrasi di bumi nusantara tercinta, saat ini tengah memacu tumbuh kembangnya keteladanan di lingkungan birokrasi pemerintahan sebagai wujud konkret dari revolusi mental aparatur negara, melalui berbagai terobosan (*breakthrough*), yakni: 1) keteladanan aparatur negara dalam perilaku hidup sederhana; 2) keteladanan aparatur negara dalam peningkatan efisiensi dan efektivitas kerja; 3) keteladanan aparatur

negara dalam kinerja; 4) keteladanan aparatur negara dalam pemberantasan korupsi, yakni melalui pencegahan dalam menyampaikan Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara (LHKASN); 5) keteladanan aparatur negara dalam penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS)” (PR, 5/5/2015).

3.3. Menyegarkan Kembali Makna Integritas Birokrat

Perubahan dan pembaruan profil birokrasi publik merupakan suatu keniscayaan yang mendesak untuk mewujudkan institusi dan aparat mampu kompatibel dengan perubahan dan perkembangan yang menuntutnya untuk maju. Hal ini sejalan dengan kehadiran masyarakat yang semakin kritis, terbuka dan merindukan sosok birokrasi yang mumpuni. Tahapan ini tentunya mesti mengikuti suatu proses yang komprehensif, sistematis, masif dan terstruktur. Makna perubahan antara lain dapat bertumpu pada: *Pertama*, komitmen dan dukungan dari pimpinan atau atasan; *kedua*, para bawahannya memiliki kesadaran tentang pentingnya perubahan tersebut; dan *ketiga*, para pemimpin (administrator) publik dalam setiap tingkatan hendaknya menjadi aktor utama sebagai pereformasi.

Orientasi yang paling penting dalam memaknai arti perubahan dan pembaruan (penyegaran) dalam lingkungan birokrasi adalah peningkatan kapasitas SDM (sumber daya manusia) aparatur birokrat dan juga administratornya. Substansi perubahan dan peningkatan SDM ini tidaklah harus selalu berarti mempertinggi tingkat gelar pendidikan aparat, tetapi harus pula disertai peningkatan *skill*, keterampilan, dan kemampuan yang dapat dilakukan, misalnya melalui pembinaan teknis.

Selain faktor-faktor di atas, ada juga beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan perubahan atau mereform sistem birokrasi pemerintahan Indonesia, sehingga segala sesuatunya dapat berjalan

sesuai dengan tujuan awal Beberapa aspek yang dapat diidentifikasi dan dielaborasi lebih lanjut antara lain dengan melakukan perubahan dan penyegaran pada dimensi-dimensi berikut ini:

Pertama, melakukan penataan organisasi dan tata kerja. Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana; dan diarahkan pada terciptanya sosok birokrasi yang ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggung-gugat, terbuka, dan aksesif; serta terjalin dengan jelas satu sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional dalam SANKRI. Seiring dengan itu, perlu adanya penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antaraparatur, serta antara aparatur dengan masyarakat dikembangkan terarah pada penerapan pelayanan prima, dan mendorong peningkatan produktivitas kegiatan pelayanan aparatur dan masyarakat.

Kedua, pemantapan sistem manajemen. Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, pengembangan sistem manajemen pemerintahan diprioritaskan pada revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang kondusif, transparan, impersonal, dan akuntabel, disertai dukungan sistem informatika yang erat kaitannya dengan pengembangan *e-administration* atau *e-government*, maupun *e-procurement*. Di sini, faktor penerapan teknologi informasi (IT) memegang peranan penting.

Peran birokrasi lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, sebagai motivator dan fasilitator bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya serta meningkatnya kompetensi masyarakat dan dunia usaha. Dengan demikian, dunia

usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu kepada terwujudnya masyarakat maju, mandiri, dan berdaya saing tinggi.

Ketiga, peningkatan kompetensi SDM aparatur. Sosok aparatur masa depan penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, netral, rasional, demokratik, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Santoso (1993), bahwa model birokrasi yang diinginkan untuk menjawab tantangan sekarang dan yang akan datang haruslah mempunyai karakteristik yang "*organis-adaptif, humanis, apolitis, netral, berorientasi pada pelayanan (delivery of public service)*, dan mempunyai sifat-sifat seperti dicitrakan dalam *model Hegelian Bureaucracy*".

Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berikut: a) mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan bernegara, b) memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, c) berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif, dan inovatif, d) disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, e) memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas), f) memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan g) memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas.

Selain itu perlu pula diperhatikan *reward system*, baik dalam bentuk gaji yang layak dan adil maupun perkembangan

karier yang didasarkan atas sistem merit. Singkat kata, untuk mengantisipasi tantangan global diperlukan pembinaan sumber daya manusia aparatur negara juga perlu mengacu pada standar kompetensi internasional (*world class*).

3.4. Semangat Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Peran pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan (*Rowing*) berubah kepada visi sebagai pengarah, penggerak, dan fasilitator dalam penyediaan pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan orientasi dan peran aktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik. Organisasi pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan, harus membebaskan diri seoptimal mungkin dari kegiatan teknis operasional.

Organisasi pemerintah daerah yang bersifat *steering* memiliki tiga jenis pekerjaan utama, yaitu bekerja sebagai pembuat kebijakan, menyalurkan dan mengoperasionalkan kepada penyedia pelayanan publik, serta mengevaluasi hasilnya. Dengan mengkonsentrasikan diri pada *steering*, maka pemerintah daerah harus mampu memainkan peran sebagai pusat pemikiran.

Dimensi peran pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan publik secara tidak disadari telah menempatkan usaha pembangunan pada umumnya dan pelayanan publik pada khususnya sebagai milik birokrasi. Dominasi birokrasi ini menciptakan suatu gambaran birokrasi yang serba bisa, dan serba tahu di satu sisi, dan masyarakat serba lemah dan bergantung pada birokrasi, pada sisi lainnya. Pelayanan publik dalam lingkungan semacam ini menimbulkan mentalitas ketergantungan, bahkan dapat mematikan inisiatif (prakarsa) dan kreativitas masyarakat.

Bagi pemerintah daerah hubungan semacam ini menjadi beban yang sangat berat dan menguras sumber daya pada usaha yang tidak produktif. Karena itu, “*empowering rather than service*” merupakan semangat yang perlu ditimbulkan di kalangan aparat pemerintah, karena keberdayaan masyarakat akan mengurangi beban pemerintah daerah pada saat ketersediaan sumber-sumber publik semakin langka.

Sungguhpun begitu, masyarakat hendaknya tidak hanya dibebani kewajiban-kewajiban saja, akan tetapi juga diperhatikan akan hak-haknya. Kondisi ini, sangat memungkinkan, banyaknya pelayanan publik dalam masyarakat yang dapat terpecahkan, karena selain masyarakat memiliki kontrol yang lebih besar, masyarakat juga akan belajar dan mampu memahami permasalahannya secara lebih baik.

Usaha pemberian pelayanan dari masyarakat tersebut, diharapkan lebih murah dibandingkan dengan usaha profesional. Dengan demikian mendorong daya saing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan efisiensi, lebih bersikap responsif, dan merangsang inovasi dan gairah kerja aparat pemerintah daerah.

Dengan pemberdayaan birokrasi pemerintah daerah dengan memberikan fokus yang lebih besar pada hasil yang dicapai, tentunya akan menghilangkan sifat kekakuan gerak dari birokrasi, sekaligus akan menekan ekonomi biaya tinggi yang selama ini menjadi ciri utama kinerja birokrasi. Sistem penyediaan pelayanan publik yang biasanya ditangani melalui mekanisme administratif menjadi penyediaan pelayanan publik yang berdasarkan insentif pasar, yang menumbuhkan kemampuan perubahan dan perkembangan ke arah kemajuan.

Terlebih lagi, dewasa ini tuntutan

terhadap pelayanan publik semakin tinggi, karena itu perlu diberikan ruang gerak yang lebih besar dengan kontrol yang memadai antara birokrasi dan masyarakat. Pada simpulan demikian, budaya birokrasi harus mampu membangun tumbuhnya budaya demokrasi. Melalui penciptaan iklim sinergitas yang solid dalam membangun budaya *partnership* dan *deliberatif* --dalam mengambil keputusan kolektif melalui proses diskusi/argumentasi, di antara unsur-unsur *governance*. Hal ini karena *governance*, sesungguhnya menitik pada mekanisme praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya yang ada dan memecahkan masalah-masalah publik.

4. Penutup

Revitalisasi birokrasi--dalam perspektif demokrasi, dan cara-cara menemukan kembali penataan sistem manajemen publik dalam mengantisipasi tuntutan untuk melayani sektor swasta serta rakyat pada umumnya menjadi *crucial*. Agar demokrasi menjadi efektif, diperlukan warga yang terinformasi dan aktif berpartisipasi dalam *governance*. Karena itu, dimensi *partnership* perlu teraktualisasikan, sehingga hubungan yang terjadi di antara elemen-elemen pembangunan mengarah pada pencapaian tujuan, melalui komitmen yang tinggi pada penegakkan prinsip kepercayaan, kesetaraan dan kemandirian.

Kebutuhan mendesak ini menemukan momentumnya manakala globalisasi pasar bebas memacu tingkat kompetisi yang sangat tinggi dari seluruh elemen kelembagaan negara, khususnya pemerintah daerah maupun sektor swasta. Pada tingkat kompetisi yang akan semakin terbuka, dorongan untuk mengurangi biaya (*cost reduction drive*), dorongan untuk memenangkan segmen jasa yang tersedia (*market drive*) manajemen mutu pelayanan

semakin strategis dan menjadi variabel penentu dalam memenangkan kompetisi ini.

Oleh karenanya, selain secara internal setiap organisasi, perusahaan maupun birokrasi pemerintahan daerah dihadapkan kepada keharusan memenuhi perubahan apresiasi atas kemampuan organisasi memenuhi tujuan mereka, juga secara eksternal akan dihadapkan pada kenyataan yang menghendaki keharusan untuk melakukan adaptasi.

Langkah-langkah inovatif kemudian menjadi salah satu pilihan yang harus diambil agar setiap elemen internal maupun eksternal secara sinergis membangun kemampuan memenangkan persaingan dan memberi jaminan pelayanan internal atas tuntutan mendasar yang terus berubah. Dinamika pasar, dinamika global, serta tarikan-tarikan kekuatan eksternal, karenanya harus secara taktis diantisipasi dengan cara *pro-active* bukan bahkan secara relatif. Persoalan yang paling mendasar adalah bagaimana birokrasi pemerintah daerah mampu menciptakan suatu nilai dan moral untuk melayani bukan dilayani.

Pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat perlu terus ditingkatkan melalui pelayanan yang efisien dengan tidak mengurangi dan mengubah pola pikir bahwa birokrasi menjadi lebih komersial. Dengan profesionalisme aparat dan keberdayaan birokrasi diharapkan akan mampu melayani tuntutan pelayanan sektor publik yang semakin bermakna.

Reformasi birokrasi atau dengan istilah lain inovasi kebijakan (*best practices*) pemerintahan, menurut Robert Endi Jaweng (*Kompas*, 31/10/2007) lebih tepat dikerjakan di level kabupaten/kota. *Pertama*, pilihan bentuk dan prioritas reformasi bisa fleksibel menurut variasi kondisi daerah. *Kedua*, skala

perubahan yang lebih kecil membutuhkan biaya yang lebih bisa dikalkulasi. *Ketiga*, posisi kabupaten/kota sebagai unit pemerintahan dasar bisa menjadi fundamen bagi perubahan pemerintahan di level atas (birokrasi nasional). *Keempat*, dalam kerangka otonomi daerah, selain berfungsi unit langsung pelayanan publik, letak birokrasi itu juga berjarak lebih dekat dengan profil kebutuhan nyata masyarakat.

Melalui reformasi di level pemerintah daerah, diharapkan dapat menghilangkan kesan, bahwa pelayanan publik yang diberikan birokrasi pada masyarakat sering dibuat dengan ukuran apa yang menurut birokrasi baik dan perlu, bukan kesesuaian dengan para penggunanya, yakni kebutuhan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Ali, Eko Maulana. 2012. *Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintahan*, Jakarta.
- Anonim, 2009. *Reformasi Birokrasi dalam Manajemen Pelayanan Publik*, Jakarta: CV Eko Jaya.
- Beetham, David. 1990. *Birokrasi*, diterjemahkan Drs Sahat Simamora, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Budiman Rusli. 2015. "Peran Sarjana Ilmu Administrasi Dalam Praktik Pelayanan Prima Birokrasi Publik". Orasi ilmiah, Bandung: STIA Bagasasi.
- Caiden, G.E. 1991. *Administrative Reform*, dalam Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Yuddy Chrisnandi. 2015. "Panglima Perubahan", artikel di harian Pikiran Rakyat, edisi 5 Mei 2015
- Cooper, J. Philip et. al. 1998. *Public Administration for the Twenty First Century*, Orlando: Harcourt Brace

- College Publishers.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Pers.
- Hermawan Sulistiyo. 2009. "Reformasi Birokrasi Indonesia", Orasi Ilmiah, Bandung: STIA Bagasasi.
- Iskandar, Dadi J. 2006. *Birokrasi Indonesia Kontemporer*, Bandung: Alqaprint.
- . 2014. *Analekta* (Bunga Rampai Tulisan yang Terbit di Media Massa tahun 1991-2014), dokumentasi pribadi.
- Patton, Patricia. 1998. *EQ Pelayanan Sepenuh Hati*, terjemahan Hermes, Jakarta: Pustaka Delapatra.
- Rasyid, M Ryaas. 1999. *Makna Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Walampone.
- Santoso, Budi Priyo. 1993. "*Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang P. 1988. *Manajemen Abad 21*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Ulbert Silalahi. 1992. "*Dimensi Kualitas Pelayanan Aparatur Negara dalam Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap II*", Makalah Seminar Sehari Otonomi Dati II: Kebijakan dan Pembangunan, Bandung: FISIP Unpar.

Peraturan Perundang-undangan:

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.

Media Massa Cetak

Harian *Kompas*, edisi 19 dan 20 Juni 2006

----- edisi 31 Oktober 2007.

Harian *Pikiran Rakyat* edisi edisi 10 Desember 2014.

----- edisi 6 Januari 2015.

-----edisi, 27 April 2015.

Harian *Sindo*, edisi 10 Juni 2013.