

REFORMASI PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Asep Sumaryana<sup>1</sup>

**Abstrak:**

*Penulis memaparkan pentingnya suatu reformasi dalam pelayanan publik, dimana Masyarakat menjadi penting dalam pelayanan publik sehingga aparat pemerintah ditempatkan sebagai pelayan. Setiap rezim seharusnya berusaha memuaskan masyarakat, sehingga diskriminatif dalam pelayanan kepada masyarakat dapat dihindarkan. Ada perubahan paradigma dalam memandang pelayanan publik sebagai objek dari pelayanan, seperti Denhardt (2005) memandang pelayanan diskriminatif terjadi pada paradigma administrasi yang lama (Old Administration) dengan menempatkan konstituen menjadi lebih penting dari yang lain. Pada Era tersebut Para politisi selalu menempatkan konstituennya untuk mendapat pelayanan istimewa, termasuk infrastruktur yang tersedia di wilayah konstituennya sendiri. Perubahan terjadi ketika masyarakat mulai mengkasas pelayanan pemerintah untuk kemudian pemerintah memandangnya sebagai konsumen. Namun tidak semua anggota masyarakat menjadi konsumen. Customer satisfaction tampaknya mengedepan dalam era ini. Namun pada saat tersebut, pelayanan masih bersifat “tunggu bola” dengan pertimbangan konsumen membutuhkan pelayanan pemerintah. Hal demikian menyebabkan banyaknya masyarakat yang bukan konsumen tidak bisa diperhatikan dengan baik. Masyarakat pedalaman, miskin dengan tingkat pendidikan rendah masih belum banyak tersentuh. Akibatnya terjadi kesenjangan pelayanan pemerintah terhadap totalitas masyarakat yang ada. Dengan adanya perubahan paradigma dimana masyarakat tidak hanya dipandang sebagai konsumen (costumer), tetapi masyarakat dipandang sebagai Citizens yang harus diperlakukan secara egaliter, tanpa adanya diskriminasi dari setiap lapisan masyarakat.*

*Kata Kunci: Kepuasan Konsumen, Re-engineering dan Pemimpin*

**Pendahuluan**

Siagian (1996) menyatakan bahwa ada 5 masalah dalam pelayanan publik yakni (1) penyelesaian izin yang lamban; (2) mencari berbagai dalih; (3) alasan kesibukan tugas lain; (4) sulit dihubungi; dan (5) memperlambat dengan alasan “sedang diproses”. Bisa jadi kelima hal tersebut merupakan *kristalisasi* masalah pelayanan publik selama ini. Oleh sebab itu perlu menjadi bahan perenungan untuk memperbaiki kinerja pelayanan agar dapat dilakukan lebih cepat, cermat dan tepat melalui upaya reformasi dalam pelayanan.

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar FISIP Unpad dan Sekretaris LP3AN

Untuk mencapai sasaran yang diinginkan, empat hal yang harus dilaksanakan seperti disampaikan Mosher (1967). *Pertama*, melakukan perubahan inovatif terhadap kebijakan dan program pelaksanaan; *kedua*, meningkatkan efektivitas administrasi; *ketiga*, meningkatkan kualitas personal, dan *keempat*, melakukan antisipasi kritik dan keluhan pihak luar, bisa dicapai. Tentu saja keempat tujuan tersebut dapat dilakukan dengan maksud agar masyarakat sebagai konsumen dapat lebih dipuaskan.

Masyarakat menjadi penting dalam pelayanan publik sehingga aparat pemerintah ditempatkan sebagai pamong atau pelayan. Setiap rezim sepatutnya berupaya memuaskan masyarakat yang dilayaninya. Tidak boleh diskriminatif dalam pelayanan kepada masyarakat. Denhardt (2005) memandang pelayanan diskriminatif terjadi pada paradigma administrasi lama dengan menempatkan konstituen menjadi lebih penting dari yang lain. Dalam masa tersebut politisi selalu menempatkan konstituennya untuk mendapat pelayanan istimewa, termasuk infrastruktur yang tersedia di wilayah konstituennya tersebut.

Perubahan terjadi ketika masyarakat mulai mengkases pelayanan pemerintah untuk kemudian pemerintah memandangnya sebagai konsumen. Namun tidak semua anggota masyarakat menjadi konsumen. *Customer satisfaction* tampaknya mengedepan dalam era ini. Namun pada saat tersebut, pelayanan masih bersifat tunggu bola dengan pertimbangan konsumen membutuhkan pelayanan pemerintah. Hal demikian menyebabkan banyaknya masyarakat yang bukan konsumen tidak bisa diperhatikan dengan baik. Masyarakat pedalaman, miskin dengan tingkat pendidikan rendah masih belum banyak tersentuh. Akibatnya terjadi kesenjangan pelayanan pemerintah terhadap totalitas masyarakat yang ada.

Perubahan pelayanan publik dengan menempatkan masyarakat (citizen) sebagai kelompok yang harus diperhatikan secara egaliter. Tidak hanya yang ada di pinggiran, namun termasuk masyarakat yang penyandang cacat (penca). Tidak hanya tunggu bola tetapi juga harus jemput bola. Dengan munculnya kantor pelayanan terpadu, dibukanya pusat pelayanan di berbagai titik yang memungkinkan akses masyarakat cepat, menunjukkan perubahan pandangan atas posisi pemerintah dalam melayani masyarakat. Namun demikian upaya ini masih belum maksimal tatkala melihat kondisi aparat yang

melayaninya. Perlu ada perbaikan dan pembenahan internal agar pelayanan kepada masyarakat dapat lebih cepat dan tepat.

### **Struktural-Fungsional**

Kekecewaan masyarakat (*citizen*) lebih penting daripada kekecewaan aparat sehingga reformasi dilakukan. Dengan reformasi pelayanan terhadap masyarakat sebagai konsumen ataupun masyarakat miskin dan terpinggirkan perlu lebih meningkat. Pemberian informasi kepada masyarakat melalui jabatan fungsional (*jafung*) perlu diintensifkan untuk kemudian muncul kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajibannya sebagai warga negara. KTP atau akte kelahiran bisa saja tidak menjadi suatu kebutuhan karena pihaknya tidak mengakses lembaga pendidikan, ataupun perbankan sebagai ciri masyarakat konsumen<sup>2</sup>.

Pelayanan kepada seluruh masyarakat bisa dilakukan dengan dua cara, *pertama* melalui jalur perijinan di loket, dan yang *kedua* melalui jemput bola mendatangi kelompok masyarakat tertentu. Bagi masyarakat menengah keatas, pelayanan di loket bisa lebih sering dilakukan, sementara kelompok menengah kebawah mungkin perlu jemput bola. Kelompok pertama mengeluarkan uang untuk memperoleh pelayanan bisa menjadi terbiasa, namun sebaliknya yang kedua, bisa luar biasa dan dirasakan memberatkan. Untuk itu standar pelayanan minimal yang dibuat perlu terus disosialisasikan dengan cara jemput bola sekaligus harus terasa manfaatnya.

Menempatkan pelayanan pada jalur perijinan bisa terkesan diskriminatif karena yang tidak menjadi konsumen terabaikan. Posisi aparat kewilayahan yang tersebar seperti camat, kepala desa/Kelurahan perlu dilengkapi dengan sejumlah *jafung* yang bertugas menjadi ujung tombak pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat kelompok kedua. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi bisa menyebabkan pejabat struktural bergeser menjadi *jafung* sesuai dengan bidang keahliannya. Sangat mungkin *jafung* tersebut memiliki kemampuan lebih ketimbang pejabat struktural dalam mengkomunikasikan sesuatu program pemerintah.

Pejabat struktural seringkali lebih bersifat seremonial sementara *jafung* lebih bersifat substansial. Dengan seremonial hampir pasti komunikasi dua arah sulit dibangun, sementara dengan kunjungan silaturahmi *jafung* lebih terbuka untuk terjadi dialog sampai

---

<sup>2</sup> lihat Asep Sumaryana, Kompas, 6 Februari 2008

mengerti. Mungkin juga dialog tersebut memberikan masukan bagi pemerintah untuk diperhatikan dan dibuat *feedback*-nya. Dengan kondisi seperti itu, jafung bukan jabatan buangan yang perlu dihindari. Persepsi semacam ini perlu dihindari agar aparat tidak berlomba pada jabatan struktural serta menghindari jafung. Perhatian pemerintah terhadap jafung juga perlu disetarakan dengan jabatan struktural agar tidak muncul perilaku diskriminasi yang berujung kekecewaan.

### **Komunikasi -Edukasi**

Komunikasi aparat sejak memulai masuk kerja sebenarnya sudah dilakukan melalui jalur *pra-jabatan*. Dalam kegiatan tersebut sudah terkomunikasikan mengenai *nasib* aparat sejak bekerja sampai kelak pensiun. Dengan cara ini sejak dini aparat telah mengkalkulasi diri akan perjalanan karirnya serta bekal apa saja yang harus dipersiapkan agar tujuannya tercapai. Selanjutnya kegiatan pembinaan karir diintensifkan oleh pejabat atasan di suatu institusi. Dalam perkembangannya bisa saja ada perubahan pemikiran sehingga tujuan awal digeser. Perubahan semacam ini untuk seterusnya dapat diakomodasi dalam bentuk pelatihan dan pendidikan aparat. Bisa melalui diklat yang tersedia ataupun pendidikan lanjutan.

Yang sering terjadi adalah meremehkan pendidikan lanjutan (S-2/S-3) sebagai persyaratan untuk meningkatkan karir strukturalnya. Tentu saja hal ini tidak salah, namun perlu juga dipertimbangkan untuk memperdalam keahlian dalam karirnya sebagai jafung. Tentu saja faktor komunikasi bisa menjadi penting agar aparat tidak memandang berbeda kedua jalur karirnya. Perbedaan pandangan terhadap jabatan semacam ini tentu saja akan menimbulkan semangat kerja yang berbeda pula. Tentu saja kekecewaan jangan jatuh menjadi frustrasi. Komunikator perlu mencegah keadaan buruk terjadi pada komunikasi. Dalam kaitan ini faktor edukasi perlu ditanamkan kepada setiap aparat untuk memunculkan prestasi kerjanya baik jafung ataupun struktural. Mendoktrinkan kegagalan di struktural akan dipindah ke jafung, bukan tindakan yang efektif karena menumbuhkan anggapan jafung lebih rendah daripada struktural.

Edukasi pun dilakukan pemerintah kepada masyarakat melalui komunikasi agar masyarakat menjadi pengawas setiap kegiatan pemerintah. Bisa saja kegiatan aparat struktural ataupun jafung tidak sesuai dengan visi-misi pemerintah sehingga perlu pihak yang senantiasa mengawasinya. Bagi masyarakat pinggiran, mungkin perlu waktu untuk

mengajaknya menjadi pengawas. Hanya saja tidak bijak ketika memaksa mengubah kebiasaan tanpa penjelasan manfaat yang akan dirasakan mereka. Bisa saja kelompok ini diajak menggunakan kompor gas atau minyak tanah ketimbang kayu bakar, namun harus diyakini bahwa konsumsi tersebut tidak menyebabkan pembengkakan anggaran rumah-tangganya yang minim. Mungkin membiarkan mereka menggunakan kayu bakar akan lebih bijaksana.

Edward III (1980) mensyaratkan komunikasi memenuhi tiga hal: *transmisi*, *clarity* dan *consistency*. Ketiga komponen ini menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mempersiapkan aparat dan masyarakat mengerti dan memahami setiap program kerja pemerintah dalam kurun waktu tertentu. Rencana reformasi ditularkan oleh pucuk pimpinan kepada aparat terkait dan juga kepada masyarakat sebagai stakeholder. Upaya ini dilakukan dalam kerangka sosialisasi sekaligus menampung berbagai masukan dan pandangan untuk memperlengkap program kerja sesuai harapan bersama.

Prgram kerja yang ditransmisikan tentu saja akan menjadi lebih jelas dan tegas. Dengan demikian memudahkan untuk dipahami dan dipersepsikan sama oleh pejabat dibawahnya serta stkaeholders-nya. Kejelasan ini akan mempermudah melakukan koreksi dan menjadi standar prilaku serta kegiatan yang diinginkan tanpa seorang pun bisa mengkhianatinya. Dengan kejelasan ini pula dapat diketahui mana pejabat ataupun aparat yang benar sesuai program kerja atau yang tidak. Dengan anggaran berbasis kinerja, tentu saja bukan yang *deukeut* saja yang selalu mendapat kucuran anggaran, namun yang memiliki kinerja baik.

Konsistensi menjadi penting agar tujuan dengan implementasi dapat sejalan sekaligus memudahkan pengawasan internal ataupun dari pihak masyarakat. Perampingan ataupun *reengineering* membutuhkan aparat yang tepat, terampil, inovatif dalam suasana yang segar untuk menghadapi tuntutan masyarakat yang semakin dinamis dan beragam. Keajegan ini akan terus dipertahankan oleh pemimpin yang memiliki *courage*, bukan yang *nothing to lose*. Courage memiliki makna kepekasaan yang sanggup menegakkan peraturan dan program yang dibuat. Dengan keperkasaan ini dapat ditegakkan aturan dengan sanksi ke dalam ataupun ke luar.

### **Kebutuhan-Nilai**

Dananjaya (1986:9) mengatakan bahwa : ...pengertian tentang nilai-nilai memberikan tantangan yang tidak kecil bagi orang yang ingin merumuskannya dalam suatu simpul pengertian yang rapi dan jelas". Burhan (1994:127) kemudian memberikan batasan bahwa nilai adalah: tingkah laku yang telah mendarah daging dalam hal melihat dan sikap menghadapi kejadian-kejadian atau gejala. Ia merupakan kepercayaan dasar dan pandangan seseorang.

Dananjaya (1986) menempatkan keduanya berada pada titik yang berseberangan. Nilai bisa bersanding dengan kebutuhan ketika melalui nilai kebutuhan dapat dipenuhi, sebaliknya keduanya akan bertanding tatkala pemenuhan kebutuhan harus mengorbankan nilai. Mempertahankan nilai dalam kondisi kebutuhan yang sulit dipenuhi berkecenderungan merusak nilai itu sendiri. Kebutuhan yang berjenjang sebagaimana konsepsi Maslow akan mempertaruhkan kekuatan orang memegang teguh nilai. Oleh sebab itu mempertahankan nilai perlu penguatan dalam pemenuhan kebutuhan sampai titik ideal. Dalam konteks reformasi, faktor kesejahteraan aparat menjadi penting untuk diperhatikan agar kebijakan ataupun aturan yang dibuat dapat ditegakkan di lapangan.

Untuk meningkatkan kesejahteraan perlu mempertimbangkan proporsionalitas antara prestasi dengan kemampuan keuangan lembaga. Peningkatan anggaran untuk kesejahteraan merupakan kebutuhan lembaga yang diperuntukkan bagi aparat yang memiliki prestasi kerja, bukan yang loyal kepada individu. Kemampuan memenuhi kesejahteraan terpenuhi, berikutnya adalah penegakkan aturan secara konsisten. Sifat aturan berlaku umum dan tidak diskriminatif. Ketentuan aturan yang dipenuhi setiap orang didalamnya, maka perlu mendapatkan reward, sebaliknya yang tidak mentaatinya, memperoleh punishment.

Sering terjadi kebutuhan yang tidak terpenuhi bisa menyebabkan orang bersabar menghadapinya. Namun prasyaratnya adalah keadilan. Tatkala orang sama-sama menderita dan susah, kesabaran dapat dipacu lebih tinggi secara bersama orang yang memiliki nasib dan penangungan yang sama. Dengan kondisi seperti itu, pengabdian bersama terhadap bangsa menjadi lebih tinggi, pamrih pun tidak membengkak. Proporsionalitas dalam bekerja dalam kondisi sulit tentu menjadi penting. Tidak ada istilah *ayi damel akang nawis*. yang terjadi adalah *rawe-rawe rantas malang-malang*

*putung*. Bekerja ditempatkan sebagai media perjuangan dan jihat, bukan ladang memperkaya diri.

Diskriminasi, adalah penyakit dalam mereformasi pelayanan. Katakanlah pegawai yang memiliki kinerja rendah namun dekat dengan pejabat selalu memiliki kesempatan maju lebih cepat ketimbang yang berprestasi namun jauh. Prilaku ini tidak boleh terjadi dalam kebersamaan. Dampak yang muncul adalah komersialisasi sekaligus memperendah motivasi kerja menjadi lebih parah. Syukur jika hanya sebatas itu. Yang harus dihindari adalah kepanikan pegawai terhadap situasi kerja seperti itu. Munculnya pegawai yang nekad adalah buah dari prilaku diskriminatif. Bila sudah demikian akan muncul *chaos* dalam tubuh organisasi tersebut.

### **Fungsi Pemimpin**

Pemimpin hadir untuk menghilangkan diskriminasi, mengeliminasi ke-*chaos*-an serta membangun kebersamaan dan semangat kerja bertumpu kinerja. Pemimpin yang kenyang sendiri bukan contoh yang baik dalam penegakkan nilai. Demikian juga pemimpin yang mendahulukan yang *deuheus* adalah pemimpin yang tidak amanah. Dampaknya ketika prilaku semacam itu terjadi dalam organisasi publik, maka organisasi tersebut akan mendapat kesulitan dalam mengembangkan diri mengikuti perubahan dan tuntutan zaman. Nilai yang diklaim sebagai *papagon*, akan menjadi sulit dipertahankan ketika pemimpin tidak memberikan contoh dalam mempertahankan nilai.

Moeljono (2004) membuat tiga unsur yang perlu dimiliki seorang pemimpin sukses, *vision*, *value* dan *courage*. Dengan *vision*, seorang pemimpin harus memiliki konsep kedepan untuk membangun bangsa dalam era globalisasi. Konsep tersebut tentu harus bertumpu pada prinsip *bumi pinjaman dari anak-cucu*. Prinsip ini memacu perubahan yang bertumpu pada ekologi, budaya dan moral. Membangun tidak berarti merusak ekologi sehingga erosi, kekeringan dan banjir akibat hutan digunduli, atau mangrove beralih fungsi jadi perumahan elite. Pendidikan, kesehatan, daya beli, dan penyediaan infrastruktur digarap secara teratur, jelas dan transparan. Banjir, bencana alam, kemiskinan, kebodohan dan kejahatan tidak semakin berkembang jika visinya jelas.

Dari sisi *value*, pemimpin terbagi tiga besar. *Pertama*, figur *khianat*. Karir adalah segalanya. Figur ini bisa mengarahkan visi organisasi untuk memenuhi ambisi dan *syahwat jabatannya*. Jika perlu untuk karirnya, bisa melakukan apa saja termasuk

*pelacuran politik*. Penghambaan diri terhadap pihak yang memberikan kekuasaan bukan pemandangan biasa, sementara kepada pihak yang tidak penting diabaikannya. Nilai agama dan sosial tidak dianggap penting selama tidak memberikan hasil dalam karirnya. Kalau perlu dibiarkan larut dengan nilai lainnya selama akan memuaskan *syahwat jabatan* yang menggelora.

Kerusakan tatanan kehidupan bangsa tidak dapat direspon baik selama pikiran dan energinya dicurahkan pada kesinambungan jabatan. *Kambing hitam* sering muncul sebagai tumbal agar jabatan tidak digoyang *lawan*. Fungsi yang seharusnya dijalankan menjadi tersendat karena didalam organisasi terjadi friksi antar aparat. Ada aparat yang *sami'na wa atho'na*, ada juga yang *waathoina*. Benturan didalam mengganggu kinerja secara keseluruhan dan rakyat menjadi korban. Mutasi aparat dilakukan tidak berdasarkan *the right man in the right place*, namun loyalitas pribadi terhadap dirinya. Yang loyal mendapat tempat terhormat, pembangkang dibuang.

Dengan cara tersebut, kekuasaan diperkokoh dengan *teror* untuk mencapai jabatan yang lebih tinggi. Kapital dikumpulkan dengan cara apapun, termasuk manipulasi dan korupsi. Loyalitas aparat dibangun berdasarkan tekanan, bukan keseganan. *Spionase* dikembangkan untuk menangkapi aparat yang sumbang. Penjilat menebar semakin banyak. Kelompok ini bekerja tidak profesional dan lebih sering menunggu petunjuk dan kesukaan *susuhunannya*. Prinsip kelompok ABS ini adalah *imah pageuh, beuteung seubeuh*. Kreativitas tertutup, kinerja *membre* dan laporan dibuat sesuai selera *panutan*.

*Kedua*, pemimpin yang *amanah*. Jabatan adalah titipan yang harus dipertanggungjawabkan. Prinsip yang sering dipegang bahwa *berjuang untuk negara harus tulus tidak bulus* Figur ini seringkali kontradksi dengan figur pertama. Kepentingan bangsa, negara dan organisasi ditempatkan diatas kepentingan pribadinya. Dengan demikian, figur semacam ini memiliki visi yang jernih Jabatan bukan untuk memperkaya diri karena kemajuan organisasi dan bangsa lebih penting. Kreativitas aparat terus dipacu untuk menghasilkan sumbangan terbesar bagi bangsa. Apaat yang kinerjanya baik mendapat reward, sebaliknya yang *membre* dipacu untuk meningkatkan kapasitas diri.

*Ketiga*, pemimpin *nothing to lose* (NTL). Tidak ada visi apalagi kepercayaan dari figur yang satu ini. Organisasi dijalankan seadanya sebagai kegiatan rutin. Tidak ada



kemauan dan kreativitas untuk kemajuan organisasi. Figur ini menitipkan perut dari jabatan. Bahayanya, figur ini gampang menjadi boneka siapa pun. Dengan demikian jalan organisasi disetir pihak lain yang berkepentingan. Kebijakan dibuat dengan pesanan dan disesuaikan dengan kepentingan pengendalinya. Rakyat menjadi bingung dan kecewa. Demonstrasi pun menjadi pemandangan sehari-hari untuk menuntut sikap tegas. Namun sikapnya tetap seperti semula, *anjing menggonggong, kafilah tetap berlalu*.

*Courage* merupakan faktor penting yang menjadi penentu *visi* dan *value*. Figur *khianat* memiliki keberanian untuk mewujudkan impiannya, menghabisi pembangkang dan melakukan perubahan juga keberanian termasuk korupsi. Oleh sebab itu ketiga paket Moelyono tidak dapat dipisahkan sehingga keberaniannya memperbaiki derajat pelayanan terhadap publik sebagai kelompok yang menjadi tanggung jawabnya. Demikian halnya dengan figur *amanah* sehingga keduanya lebih memiliki sikap ketimbang NTL. Ketika pemimpin mengatakan BBM tidak naik, maka itulah yang seharusnya dipertahankan secara gagah berani, bukan malah menjadi antagonis.

Secara internal untuk membangun kekompakan dan sauyunan dalam organisasi, Moelyono pun memberikan resep 3H. Pemimpin harus memiliki *human* dengan cara memenuhi kebutuhan manusiawi para pegawainya. *Humble* adalah resep kedua dimana pejabat *manunggaling kawula-gusti*. Dengan rendah hati, pemimpin dapat menjadi simpati dan empati terhadap naib bawahan. Tidak akan terjadi kezoliman yang dilakukan pemimpin terhadap bawahannya, tidak ada diskriminasi dan juga akan memunculkan segan bawahan terhadap pemimpinnya. Humor merupakan upaya menciptakan suasana cair dalam hubungan atasan-bawahan serta dalam organisasi. Tidak boleh ada ketegangan ataupun ketakutan karena hal tersebut tidak akan menciptakan kinerja yang optimal. Humor kemudian perlu terus digelorkan pemimpin agar bawahannya bisa menyampaikan saran ataupun masukan secara humor juga.

## **Penutup**

Reformasi pelayanan publik bukan suatu yang mustahil tinggal kemauan bersama untuk menciptakan kesetaraan dan keharmonisan dengan visi pemimpin yang baik dan aplikabel. Tidak boleh menunggu. Perlu jemput bola untuk segera menata dan melakukan perbaikan terus-menerus dengan segenap potensi dan kapasitas yang maksimal..

## **Rujukan**

Moelyono. 2004. Delapan Langkah Strategis Mendaki Karir Puncak. Jakarta :Elex Media Komputindo

Burhan. 1994. Perencanaan Strategik. Jakarta. Pustaka Binaman

Dananjaya. 1986. Sistem Nilai Manajer Indonesia. Jakarta : Pustaka Binaman.

Denhadrt. 2004. The New Public Service. New York :Armond

Edward III. 1980. Imp[lementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Inc

Mosher. 1967.

Siagian. 1996