

**Semangat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009
Versus Mentalitas Birokrat
(Tinjauan Kritis Konten Undang-Undang Pelayanan Publik)**

Oleh : Mita Widyastuti

Abstract

The quality of bureaucracy service has been complained by most society, starting from the matter of fare, procedure, officer's response, discriminative service, until abusive attitude. Whereas society expectation emerges along the bureaucracy reformation since 1998 with drastic change in the field of the regulation of local government implementation which is more decentralized.

One of the forms is to stipulate the legislation number 25 year 2009 about Public Service. Explicitly, there is an admission of public rights in gaining public service, including inside is the increase of public service quality.

There has been paradigm shift in public service, from the old public administration model to the new public management, and finally to new public service (Denhardt and Denhardt, 2000). The latest model is new public management, it views the service implementation can be diversification the service based on customer characteristic. Customer who has higher economic skill can choose better service with different fare. Thus, society does not have the same right in obtaining public service.

One of the strategies to increase the quality of public service is to seek best-practice, then it becomes the guideline, and is stated as an obligation for all employee so that they obtain motivation to do the same thing with the host best practice.

Keywords: Governmental Bureaucracy, Public Service Paradigm, and Bureaucracy Mentality

Pendahuluan

Kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah masih banyak dikeluhkan oleh masyarakat, dari soal tarif yang tidak standar, prosedur yang berbelit-belit, petugas kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan cenderung melecehkan warga. Masyarakat menganggap birokrasi pemerintah merupakan rimba raya yang sulit ditahluukkan masyarakat, masyarakat kurang memahami tata cara berhubungan dengan birokrasi. Ironis, keberadaan birokrasi sebagai instrumen negara modern, sebagai ujung tombak pemerintah dalam melakukan interaksi dengan masyarakat, dalam rangka memecahkan permasalahan yang mereka dihadapi, kenyataannya justru kurang membantu kehidupan masyarakat.

Isu terkait dengan kualitas pelayanan semakin mencuat paska reformasi. Gerakan Reformasi telah mengakhiri era pemerintahan otoriter dan masuk pada demokratisasi politik/kekuasaan. Salah satu tuntutan gerakan reformasi yaitu pemenuhan kebutuhan masyarakat lewat pelayanan publik, sehingga pemerintah merespon tuntutan tersebut salah satunya dengan menetapkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan memberi otonomi pada daerah kabupaten/kota diharapkan jarak antara pemerintah dengan masyarakat atau antara yang melayani dan dilayani lebih dekat, sehingga pemerintah akan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dengan kata lain kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan. Disamping itu, untuk memandu perbaikan pengelolaan birokrasi dirancang program reformasi birokrasi. Pengelolaan birokrasi didasarkan pada nilai-nilai demokrasi, menjunjung tinggi supremasi hukum, transparans, akuntabel, responsibel dan partisipatif.

Kebijakan terkadang memilih jalannya sendiri, maksud pembuat kebijakan dengan memberi otonomi pada kabupaten/kota dapat mendekatkan pemerintah dengan masyarakat yang ujungnya ada perbaikan dalam pelayanan. Pada kenyataannya, kualitas layanan justru semakin turun. Memang ada beberapa daerah otonom (kabupaten/kota) yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publiknya tetapi jumlahnya tidak begitu banyak dibanding dengan jumlah keseluruhan 492 kabupaten/kota. Artinya, peningkatan kualitas pelayanan menjadi amat bergantung pada komitmen kepala daerah. Pada beberapa kasus kepala daerah yang memiliki komitmen tinggi pada perbaikan pelayanan publik akan berupaya melakukan terobosan untuk memperbaikinya. Sebaliknya, banyak kepala daerah yang justru menjadi raja-raja kecil yang menginginkan pelayanan dari masyarakat bukan sebaliknya. Dengan alasan otonomi kepala daerah dapat menolak atau kurang mematuhi instruksi dari pemerintah di atasnya.

Penguasa baik di tingkat pusat maupun daerah kurang sadar bahwa dengan sistem demokrasi langsung yang kita terapkan saat ini mengandung konsekuensi pada hubungan penguasa-masyarakat. Pemilihan presiden dan kepala daerah yang dilakukan secara langsung memberi arti bahwa mereka yang terpilih dan berkuasa karena rakyat sehingga apa yang mereka kerjakan sesungguhnya ditujukan pada kesejahteraan rakyat. Dalam prakteknya, penguasa yang dipilih secara langsung tidak selalu memiliki jalan pemikiran yang demikian, mereka cenderung menjadi raja-raja kecil yang kekuasaannya mutlak, bahkan birokrasi yang seharusnya netral menjadi berpihak pada penguasa. Intinya pemerintah dan birokasinya tidak memiliki akuntabilitas terhadap rakyat.

Satu alasan kenapa kualitas pelayanan publik harus ditingkatkan, karena pelayanan publik merupakan hak yang harus diberikan negara pada masyarakat. Pemerintah memiliki kewajiban menyelenggarakan pelayanan publik. Pemerintah satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lewat pelayanan publik pemerintah dapat mengimplementasikan program-program yang muaranya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Asumsinya semakin baik pelayanan publik maka kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat.

Wujud komitmen negara pada masyarakat adalah dengan menetapkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dengan diundangkannya Undang-undang tersebut maka secara eksplisit ada pengakuan terhadap hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik, bahwa ada dasar hukum yang jelas terkait relasi negara/pemerintah dengan masyarakat. Kebijakan tersebut merupakan lompatan besar dalam diskursus relasi negara vs masyarakat, yang membawa harapan pada perbaikan praktek-praktek bernegara. Dengan kebijakan terkait pelayanan publik diharapkan tercipta *good governance*.

Seluruh masyarakat tentu berharap bahwa kebijakan tersebut dapat secepatnya memperbaiki carut-marut yang terjadi dalam praktek pelayanan publik. Karenanya, semua sepakat bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia (Dwiyanto, 2005:4). Patut disayangkan bahwa setelah 3 tahun berjalan belum terlihat progres yang berarti dalam implementasinya.

Pemerintah, baik di pusat maupun di daerah terlihat kurang merespon secara sungguh-sungguh amanah yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Mereka baru pada taraf merespon hal-hal yang bersifat formalitas dan belum sampai pada substansi kebijakan. Beberapa instansi telah merespon dengan menyediakan perangkat lunak dan keras yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi perubahan mindset dari pemberi layanan belum terjadi. Pertanyaannya, butuh berapa lama sebuah kebijakan mampu merubah perilaku dari kelompok sasaran dari kebijakan?

Semangat Undang-Undang Pelayanan Publik

Salah satu tujuan sebuah kebijakan publik adalah memberi regulasi atau mengatur para pihak (pelaku maupun kelompok sasaran) untuk melakukan/tidak melakukan sesuatu sehingga tercipta kepastian hukum. Tanpa adanya kepastian hukum para pihak dapat dengan mudah melanggar atau menyalahi serta tidak memenuhi hak dan kewajibannya masing-masing.

Semangat ini yang akan diwujudkan dalam tatanan baru/relasi antara negara dengan masyarakat lewat pelayanan publik.

Dalam pasal-pasal nya secara eksplisit telah diuraikan segala hak dan kewajiban penyelenggara layanan, petugas layanan maupun masyarakat sebagai penerima layanan. Adanya aturan main yang jelas dan tegas tersebut maka masing-masing pihak harus bertindak sesuai dengan perannya masing-masing. Dengan kebijakan seperti ini diharapkan terjadi perubahan *mindset* dari penyelenggara layanan dan petugas layanan yang tercermin dalam sikap dan perilaku mereka sehingga penyelenggaraan pelayanan publik dapat ditingkatkan kualitasnya.

Kebijakan ini secara tegas menyatakan bahwa negara melalui pemerintah memiliki kewajiban memberikan pelayanan publik pada masyarakat, sedangkan masyarakat sebagai pemilik mandat negara berhak mendapatkan pelayanan dari pemerintah (negara). Sebagai penerima layanan, masyarakat berkewajiban mentaati ketentuan yang dipersyaratkan oleh pelayanan publik. Dengan demikian, adanya perubahan tatanan ini hendaknya masyarakat memiliki kesadaran bahwa mendapatkan pelayanan dari pemerintah merupakan hak yang pantas diterima tanpa ada perasaan takut untuk ditolak atau mendapat perlakuan yang tidak semestinya.

Intinya dengan ditetapkannya Undang-undang Pelayanan Publik maka telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik, dari *Old Public Administration* dan *New Public Management* menuju *New Public Servis*. Namun, sejalan dengan berlakunya undang-undang pelayanan publik, relasi ideal antara pemerintah dengan masyarakat belumlah terbangun. Posisi pemerintah (negara) masih sangat kuat dalam relasi pemerintah vs masyarakat. Pemerintah melalui jaringan birokrasinya dapat melakukan apa saja terhadap masyarakat, sedang masyarakat tidak memiliki daya tawar dihadapan birokrasi walaupun sebagai negara demokratis saluran-saluran pengaduan/protes dari masyarakat telah diberikan.

Salah satu sebab kenapa *mindset* penyelenggara pelayanan dan petugas layanan masih susah berubah adalah karena birokrasi kita mewarisi budaya yang telah terbangun pada saat tanah air masih sebagai kumpulan kerajaan-kerajaan nusantara (jaman kerajaan nusantara) dan sejarah kolonialisme yang dilakukan oleh Portugis, VOC (Belanda) dan Jepang juga memberi sumbangan pada karakter dan budaya birokrasi kita. Sebab lanjutannya, bahwa kuat atau dominannya birokrasi pada praktek pemerintahan belum mampu merubah *mindset* birokrasi walaupun konfigurasi pemerintah/lembaga-lembaga pemerintah telah berubah. Kedua hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam sub-sub bab selanjutnya.

Evolusi Paradigma Pelayanan Publik

Menurut perspektif teoritik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*) (Denhardt and Denhardt, 2000). *Old public administration* memandang birokrasi memonopoli layanan dan barang publik, kurang memperhatikan kualitas layanan dan barang publik, serta menempatkan pasar dan masyarakat pada posisi seadanya. Disini birokrasi sangat dominan menentukan apa yang harus diberikan dan diterima masyarakat, posisi masyarakat hanya sekedar menerima apa yang diberikan pemerintah. Birokrasi menganggap serba tahu apa yang dibutuhkan masyarakat dan masyarakat hanya sebagai obyek atau (penerima layanan) yang pasif.

Sebaliknya, dalam pandangan *new public management*, birokrasi diasumsikan tidak memonopoli layanan dan barang publik. Untuk beberapa hal pemerintah melepas layanan kepada pasar dan menempatkan masyarakat pada posisi pelanggan (*customer*). Pada pandangan paradigma ini, penyelenggara layanan boleh mendifersifikasi pelayanan sesuai dengan tipe/karakteristik pelanggan. Pelanggan yang memiliki kemampuan ekonomi lebih tinggi dapat memilih layanan yang lebih baik dengan tarif yang berbeda pula. Dengan demikian, warga negara atau masyarakat tidak memiliki hak yang sama dalam memperoleh pelayanan publik.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara (Agus Dwiyanto (ed), 2005: 143). Menurut paradigma *new public service*, seperti yang dirumuskan oleh Denhardt and Denhardt (2003) bahwa pelayanan terfokus pada isu-isu penting sebagai berikut:

- a. *Serve citizen, not customers*, apa yang menjadi kepentingan publik mengutamakan kepentingan publik (*public share value*), bukan sekedar agregasi kepentingan individual, pejabat publik tidak hanya sekedar merespon kebutuhan publik sebagai pelanggan tetapi lebih fokus pada bagaimana membangun relasi kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga.
- b. *Seek the public interest*, Administrator publik harus memberikan kontribusi dalam mengembangkan kolektivitas, gagasan-gagasan tentang kepentingan publik. Tujuan bukan menemukan solusi cepat yang berdasarkan pilihan-pilihan individual, tetapi lebih pada bagaimana menciptakan apa yang menjadi kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.
- c. *Value citizenship over entrepreneurship*, kepentingan publik lebih baik bila ditunjukkan dalam komitmen publik dan pejabat publik untuk membuat kontribusi yang lebih

bermakna untuk masyarakat luas ketimbang kepiawaian (*entrepreneurship*) pejabat publik dalam mengembangkan dirinya.

- d. *Think strategic, act democratically*, kebijakan publik dan program merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan publik, dan dapat dicapai secara efektif dan lebih dapat dipertanggung jawabkan melalui usaha bersama dan proses yang kolaboratif.
- e. *Recognize that accountability is not simple*, pejabat publik harus lebih memperhatikan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar professional dan kepentingan-kepentingan publik.
- f. *Serve rather than steer*, lebih penting bagi pejabat publik untuk berbagi dengan publik sebagai basis kepemimpinannya dalam membantu masyarakat untuk mengartikulasikan menemukan apa yang menjadi kepentingan bersama ketimbang mengendalikan atau mengarahkan publik.
- g. *Value people not just productivity*, organisasi publik dan jaringannya dalam berpartisipasi akan lebih berhasil untuk jangka panjang apabila mereka bekerja secara kolaboratif dan berdasarkan kepemimpinan kolektif dengan menghargai semua masyarakat.

Dalam model ini terlihat bahwa kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negoisasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

Berdasarkan paradigma *new public service*, pelayanan publik yang ideal adalah yang responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Karena kepentingan warga negara dan kelompok komunitas bersifat dinamis, maka pemerintah harus merespon dinamika ini baik melalui survey, wawancara, atau dengan membuat dan memperbaharui semacam *citizen's charter*.

Di samping itu, berdasarkan teori demokrasi, pelayanan publik baru harus bersifat inklusif-terbuka dan tidak diskriminatif. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari *nepotisme* dan *primordialisme*. Layanan publik yang didasarkan pada perspektif *new public service* mempunyai prinsip birokrasi mengurangi memonopoli, sebagian urusan diserahkan kepada swasta.

Birokrasi memperbaiki diri dengan menempatkan masyarakat sebagai *citizen* yang dijamin haknya dalam konstitusi.

Telah dijelaskan diatas, dengan adanya perubahan paradigma dalam pelayanan publik ini memberi konsekuensi para pelaku pelayanan harus melakukan perubahan misdset selaras dengan paradigma yang berlaku. Memang dalam setiap perubahan tentu membutuhkan arah dan upaya yang sistimatis agar perubahan bisa dilakukan dengan baik atau berjalan dengan *smooth*. Disamping itu, tidak dapat dipungkiri bahwa setiap perubahan juga membutuhkan waktu dan prediksi waktu tempuh out come kebijakan sangat ditentukan oleh strategi implementasinya. Kenyataan yang kita hadapi bahwa sampai saat ini belum terlihat adanya perubahan yang signifikan dari para pelaku pelayanan.

Mentalitas Birokrat: Sebuah Tinjauan Sejarah

Seperti telah dikatakan diatas, bahwa birokrasi pemerintahan kita memiliki sejarah panjang, yang terbentang dari masa kerajaan nusantara, kolonialisme sampai merdeka. Ketiga masa tersebut tidak bisa dipungkiri ikut membentuk nilai, norma, pola perilaku birokrasi pemerintah saat ini. Warisan atas nilai, norma dan pola perilaku tersebut dalam beberapa hal mencerminkan nilai-nilai luhur bangsa, namun dalam banyak hal juga memberi warisan yang sifatnya negatif. Warisan negatif tersebut masih dapat dirasakan dalam hal pemberian pelayanan pada masyarakat (pelayanan publik) yang diskriminatif.

Nilai, norma dan pola perilaku yang diwariskan secara turun-temurun ini dapat berlanjut karena telah menjadi budaya birokrasi, sehingga seseorang yang bergabung dalam birokrasi pemerintah akan mendapat internalisasi nilai yang sama dan orang tersebut akan memiliki budaya dan mental yang sama dengan anggota birokrasi yang lain. Sikap mental merupakan keadaan psikologi yang relatif statis sebagai hasil dari internalisasi nilai-nilai budaya yang ada dalam lingkungannya. Sedangkan Koentjaraningrat (1987:26) menyatakan bahwa mental atau mentalitas diartikan sebagai keseluruhan dari isi serta kemampuan alam pikiran dan alam jiwa manusia dalam menanggapi lingkungannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa kemampuan kita menanggapi lingkungan sangat terkait dengan internalisasi nilai-nilai budaya.

Dalam perspektif sejarah, dominasi negara terhadap masyarakat telah berjalan sepanjang masa sejarah nusantara. Terhitung kerajaan-kerajaan awal sejarah yaitu Mulawarman (Kutai) dan Purnawarman (Tarumanegara), namun secara pengaruh budaya dan politik didominasi oleh kerajaan di pedalaman Jawa, yaitu Mataram Kuno, berlanjut ke Kediri, Singasari dan Majapahit, selanjutnya periode Hindu/Budha hilang diganti pengaruh Islam di Demak dan Mataram. Warisan nilai-nilai dari feodalisme ini diturunkan lewat pasang-surut kerajaan- kerajaan di nusantara, khususnya di Jawa. Dikatakan oleh Saputra (2009:45) bahwa

struktur kekuasaan Jawa kuno yang tidak bisa dibantah kefeodalannya jelas paling mempengaruhi landasan pemikiran dan berakar kuat dalam sanubari masyarakat yang hidup di kurun abad menjelang kemerdekaan.

Kekuasaan dalam pandangan penguasa adalah mutlak karena mereka menganggap sebagai wakil dewa/tuhan sehingga boleh melakukan apa saja pada siapa saja (masyarakat). Demikian juga anggapan masyarakat bahwa penguasa sebagai wakil dewa/tuhan harus dipatuhi apapun perintahnya. Penguasa mempertahankan kedudukan dengan jalan membuat aturan yang lama kelamaan menjadi adat dan kebiasaan. Dalam menjalankan kekuasaan, pada umumnya penguasa tidak langsung berhubungan dengan yang dikuasai tetapi melalui perantara birokrasi kerajaan. Birokrasi kerajaan itu sendiri diisi oleh kerabat atau orang-orang yang dekat dengan raja, sehingga sifatnya sangat elitis. Tentu saja sebagai elit, birokrasi selalu menghamba pada tuannya bukan pada masyarakat.

Tatanan seperti itu terus berlanjut pada masa kolonial Barat (Portugis, Belanda, Inggris), bahkan kualitasnya lebih dari masa kerajaan. Sebelum bangsa Barat masuk ke nusantara struktur masyarakat terdiri dari aristokrat, birokrasi dan masyarakat, setelah bangsa Barat menguasai nusantara maka strata atas diduduki oleh bangsa Barat, bangsawan, birokrasi dan masyarakat. Kerajaan bertahan atau diperhatankan agar dapat melayani kolonialisme, sehingga masyarakat semakin terjepit karena harus melayani 2 tuan: penguasa pribumi (raja dan birokrasinya) dan penguasa asing (bangsa kolonial).

Paska kemerdekaan, nilai-nilai lama tidak otomatis terhapus dalam praktek penyelenggaraan negara. Kuatnya pengaruh sistem nilai serta budaya politik dari raja-raja nusantara sampai masa kolonial tidak mudah dikuntruksi ulang secara cepat. Masa pemerintahan kabinet parlementer yang berganti-ganti menimbulkan instabilitas politik yang diakhiri dengan dekrit dan demokrasi terpimpin, ketidakstabilan ini menimbulkan nilai-nilai baru susah diinternalisasikan.

Pada masa Orde Baru garis kebijakan yang tertuang dalam Trilogi Pembangunan mampu menciptakan situasi politik yang stabil. Stabilitas politik tersebut merupakan modal bagi pemerintah untuk merekonstruksi nilai-nilai demokrasi. Namun stabilitas politik tersebut dilakukan untuk mensukseskan pembangunan, yaitu dengan mengembangkan kekuasaan otoriter. Seperti kembali pada masa kerajaan dan kolonial, negara dalam posisi dominan dan masyarakat kembali sebagai obyek yang tunduk dan patuh pada kehendak penguasa. Posisi birokrasi lebih sebagai kepanjangan tangan penguasa, birokrasi lebih melayani penguasa ketimbang masyarakat.

Jika dilihat dari rentang waktu yang panjang tersebut maka upaya reposisi atau perubahan tatanan baru tersebut amat wajar jika belum menunjukkan hasil yang

menggembirakan. Butuh waktu lama untuk merubahnya, perlu strategi dan konsistensi dalam pelaksanaannya sehingga mindset penyelenggara negara (penyelenggara pelayanan) berubah secara bertahap. Apa sajakah upaya-upaya yang perlu dilakukan agar proses tersebut dapat dipercepat?

Kembali pada pendapat Koentjaraningrat (1987) bahwa sikap mental para birokrat tidak lepas dari konteks masyarakatnya. Koentjaraningrat menyimpulkan bahwa masyarakat kita memiliki 8 mentalitas yang negatif yang mempengaruhi kehidupan hingga saat ini, kedelapan mentalitas tersebut antara lain:

1. Kurang berorientasi terhadap pencapaian prestasi;
2. Orientasi yang berlebihan kepada masa lalu;
3. Lebih mengandalkan firasat dan keberuntungan;
4. Ketergantungan pada kelompok;
5. Berorientasi vertikal;
6. Kurang peduli pada mutu dan kepuasan pelanggan;
7. Sering mencari jalan pintas;
8. Kurang percaya pada kemampuan diri sendiri.

Tidak dapat dipungkiri bahwa mentalitas di atas juga dimiliki oleh para birokrat kita. Pemahaman bahwa semakin tinggi pendidikan semakin rasional masyarakat, semakin berorientasi pada prestasi dan kualitas tidak sepenuhnya dapat dibuktikan. Hal ini membuktikan bahwa warisan budaya yang telah diwariskan beratus-ratus tahun tidak mudah dihapuskan baik oleh upaya sistematis pendidikan maupun pembangunan, namun perlu upaya penyadaran bagi semua pihak.

Potret Mentalitas Birokrat

Tampaknya mentalitas pejabat birokrasi pemerintah, baik pusat maupun daerah masih belum begeser dari mental para pejabat jaman feodal, keinginan untuk melayani masyarakat belum ada dalam *mindset* mereka. Bahkan di tingkat kabupaten/kota dan propinsi kerusakan birokrasi nampak nyata.

Perubahan sistem demokrasi perwakilan ke demokrasi langsung di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat tentunya membawa dampak pada beberapa hal. Pada birokrasi, kepala daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengelola birokrasi bagi keberhasilan program-program pemerintah. Kewenangan tersebut banyak dimanfaatkan untuk menyaring personalia yang dapat memberi sumbangan atau kekuatan finansial pada kepala daerah. Akibatnya kepala daerah seringkali melakukan mutasi dan promosi dalam jarak hanya beberapa bulan saja. Situasi semacam ini menimbulkan ketidaknyamanan dalam lingkungan kerja di

birokrasi dan akhirnya mengganggu kinerja pelayanan publik. Sehingga dapat dikatakan bahwa birokrasi paska reformasi lebih melayani penguasa atau kalangan bisnis, juga kepala daerah atau kalangan pejabat daerah lainnya ketimbang masyarakat.

Pada saat penulis terlibat dalam sebuah kajian pelayanan sebuah instansi, salah satu masukan dari penerima layanan (masyarakat) adalah keinginan masyarakat untuk memberikan informasi layanan lewat beragam media karena tidak semua masyarakat telah dapat mengakses internet. Pada saat masukan tersebut disampaikan pejabat yang berwenang menertawakan saran tersebut dan bersikukuh bahwa masyarakat yang harus mengikuti cara yang dipakai saat ini, masyarakat yang diminta menyesuaikan diri.

Di dalam kajian yang berbeda, seorang pejabat birokrasi mengeluhkan bahwa kalau dulu mau memberi pelayanan atau tidak itu semau-mau kita, sekarang dengan adanya aturan perundangan yang mengatur pelayanan publik yang memberi perlindungan pada masyarakat semuanya menjadi beda. Keluhan juga dilontarkan pada saat instansi akan menyusun standar pelayanan dalam aturannya (pasal 20 dan 39) harus melibatkan atau mengikutsertakan masyarakat dalam perumusannya. Seorang pejabat terlihat enggan mengikutsertakan masyarakat, mereka memandang proses akan sangat bertele-tele. Dari beberapa contoh di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa para birokrat umumnya masih belum dapat memandang upaya memahami masyarakat itu penting dalam menentukan/merumuskan pelayanan yang baik.

Agar kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki, maka tidak bisa tidak harus ada perubahan *mindset* para penyelenggara dan petugas pelayanan. Diperlukan usaha serius agar amanah Undang-undang Pelayanan Publik dipahami, dihayati dan diamalkan oleh pada pelaku kebijakan. Perlu adanya strategi khusus dalam mengimplementasikan kebijakan, agar manfaat dari kebijakan di atas dapat secepatnya dirasakan oleh masyarakat.

Merubah Mentalitas Melalui Budaya

Agar Undang-undang Pelayanan Publik dapat implementasi dengan baik, maka perlu kerjasama antara pemerintah sebagai penyelenggara layanan maupun pelaksana dengan masyarakat sebagai penerima layanan. Oleh sebab, sebuah tatanan terbentuk sebagai hasil interaksi para pihak dan tatanan tersebut dapat bertahan karena masing-masing pihak telah menerima posisi masing-masing. Maka untuk melakukan perubahan tatanan harus dilakukan pembongkaran yang sifatnya drastis melalui reformasi atau revolusi, namun seringkali perubahan jenis ini menimbulkan guncangan dan antipati dari para pihak.

Perubahan yang lebih halus dapat dilakukan dengan kebijakan yang prosesnya pelan dan membutuhkan kerjasama para pihak. Dalam hal ini Undang-undang Pelayanan Publik

merupakan instrumen dari negara dalam melakukan perubahan tatanan masyarakat persisnya perubahan hubungan antara birokrasi pemerintah dengan masyarakat. Melalui instrumen ini diharapkan terjadi perubahan yang sifatnya perlahan.

Kalau kita kaji lebih jauh substansi dari Undang-undang Pelayanan Publik adalah ada perubahan cara pandang terhadap hak dan kewajiban negara *versus* hak dan kewajiban masyarakat. Apabila perubahan cara pandang sudah terjadi maka pelayanan yang diberikan pemerintah/negara kepada masyarakat akan dilakukan dengan lebih baik.

Undang-undang sebagai pegangan norma bagi para pihak diharapkan dapat benar-benar menjadi pedoman bersikap dan berperilaku. Birokrasi pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan formal harus lebih proaktif melaksanakan pedoman baru tersebut, sedangkan masyarakat yang awalnya diposisikan sebagai obyek harus terus disadarkan/diadvokasi untuk menerima peran barunya sebagai subyek yang mampu mengontrol perilaku birokrat dalam memberi pelayanan. Dengan upaya yang sungguh-sungguh dari kedua belah pihak dapat dipastikan bahwa nilai dan norma yang baru tersebut dapat diinternalisasikan dan kita akan hidup dalam tatanan baru tersebut.

Bagaimana strategi yang dapat dirumuskan agar perubahan tersebut dapat dilakukan dengan efektif? Birokrasi pemerintah sebagai organisasi memiliki jaringan komunikasi yang formal dan tersusun secara sistematis, keuntungan ini harus dimanfaatkan untuk menginternalisasikan nilai atau norma baru tersebut. Sehingga langkah strategis yang harus dilakukan adalah menginternalisasikan dahulu pada para pemimpin bangsa (pejabat publik), apabila langkah ini dapat dilalui maka tugas selanjutnya ada pada pejabat publik tersebut untuk menginternalisasikan pada anggota organisasi yang lain. Lewat kewenangan formal dari para pejabat publik nilai atau norma baru tersebut dapat sosialisasikan dengan efektif dan akan menjadi budaya organisasi.

Agar para pejabat publik dapat menjalankan tugas terkait dengan amanah Undang-undang Pelayanan Publik maka pemerintah dapat menerapkan reward dan punishment. Pejabat yang memiliki disposisi positif terhadap kebijakan dapat diberi reward seperti: promosi jabatan, pemberian award, diangkat menjadi tokoh dalam bidangnya, mendapat publikasi, peningkatan wawasan dan apabila memungkinkan reward berupa materi. Demikian pula sebaliknya, pejabat yang memiliki kinerja pelayanan jelek akan mendapatkan punishment seperti: mendapat peringatan, demosi, mutasi, masuk pembinaan, mendapat publikasi jelek, dan sebagainya. Dengan adanya reward dan punishment tersebut diharapkan perubahan mindset dan pembentukan sikap dan perilaku baru mendapatkan peneguhan.

Satu hal, strategi yang menurut penulis juga efektif yaitu dengan mencari best-practise dalam pelayanan publik dan mempublikasikan best-practise tersebut untuk menjadi acuan atau

suri tauladan bagi instansi yang lain. Belajar dari best-practice ini dapat ditetapkan sebagai kewajiban bagi para pejabat publik maupun aparat dibawahnya sehingga mereka mendapatkan motivasi untuk melakukan hal yang sama.

Dimana Peran Ombudsman?

Sejak 12 tahun yang lalu kita memiliki lembaga Ombudsman (Ombudsman Republik Indonesia/ORI) yaitu dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam menjalankan kewenangannya tersebut Ombudsman dapat menerima pengaduan terhadap maladministrasi yang terjadi dalam pelayanan publik, memproses sampai mengeluarkan rekomendasi atas pengaduan tersebut.

Melihat peranan Ombudsman dalam bingkai pelayanan publik tersebut maka Ombudsman dapat menjadi ujung tombak bagi tersosialisasinya Undang-undang Pelayanan Publik. Ombudsman dapat menjadi acuan, contoh dan tauladan bagaimana birokrasi harus melayani masyarakat. Sebagai lembaga otonom yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan substantif terhadap pengaduan masyarakat sampai mengeluarkan rekomendasi terhadap hasil pemeriksaan tersebut. Sayangnya Ombudsman belum dapat mengoptimalkan peran yang diberikan, utamanya masyarakat umum banyak yang belum mengenal Ombudsman, baik dari nama maupun peran yang diberikan. Hal yang lebih ironis lagi terjadi pada instansi pemerintah sebagaimana terlihat dari *concern* para pejabatnya yang masih enggan bekerjasama dengan Ombudsman untuk menghindarkan maladministrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Melihat bahwa Ombudsman memiliki peran yang strategis dalam mewujudkan perbaikan pelayanan publik, yaitu dengan melakukan perubahan *mindset* pelaksana pelayanan, maka perlu adanya dukungan dari pemerintah serta *stakeholder* yang lain dalam bentuk anggaran yang cukup, SDM yang memadai, sarana dan prasarana, dukungan politik serta ruang untuk menjalankan kewenangannya. Dan yang lebih penting dari itu semua, pimpinan Ombudsman harus memiliki strategi yang inovatif dan kreatif agar lebih dikenal masyarakat dan mampu

menjalankan kewenangannya. Tanpa itu semua Ombudsman hanya sebagai lembaga yang keberadaannya tidak banyak memberi manfaat bagi masyarakat.

Penutup

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan langkah maju pemerintah. Dengan kebijakan tersebut pemerintah telah berupaya mendudukan masyarakat pada posisi yang seharusnya, yaitu sebagai pemilik mandat dari negara. Oleh sebab itu, sebuah kewajaran kalau negara melalui pemerintah dan birokrasinya wajib memberi pelayanan yang sebaik-baiknya pada masyarakat. Tantangan terbesar adalah bagaimana merubah mindset dari birokrat yang memiliki mentalitas feodal yang diwariskan selama beberapa ratus tahun dari generasi ke generasi.

Mentalitas birokrat sebagai cara berpikir, bersikap dan berperilaku yang telah mendarah-daging atau membudaya tentu saja susah untuk dirubah, tetapi sebagai budaya tetap memiliki peluang untuk bisa diubah. Dengan demikian jalan yang paling masuk akal merubah budaya adalah lewat budaya juga, perlu perubahan cara pandang sehingga tatanan bisa berubah. Melalui organisasi, perubahan ini dapat dilakukan secara sistematis, karena organisasi memiliki struktur kewenangan, jaringan dan jalur komunikasi yang formal maupun informal.

Disamping itu perlu penguatan nilai atau norma baru tersebut dengan memberikan reward and punishment sehingga para pelaku termotivasi dan memiliki tanggungjawab untuk melakukan. Tidak luput juga mejadikan best-practise pelayanan publik menjadi acuan dan suri tauladan yang disosialisasikan secara formal. Terakhir, dengan meningkatkan peran Ombudman dalam mensosialisasikan Undang-undang Pelayanan Publik serta memperkuat daya paksa atas rekomendasi yang dikeluarkan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Agung, Gde Putra, 2006, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Dwiyanto, Agus dkk, 2004, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Koentjaraningrat, 1987, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta, Penerbit PT. Gramedia.
- Kurniawan, Luthfi J dan Mukhammad Najib (Editor), 2008, *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, Malang, In-Trans Publising.
- Mindarti, Lely Indah, 2007, *Revolusi Administrasi Publik*, Malang, Bayumedia Publising.

Rais, Agus, et.al, 2009, *JAWA, Setelah Tafsir Kebudayaan*, Yogyakarta, Komunitas Kembang Merak.

Thoha, Miftah, 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta, Kencana Predana Media Group.

_____, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada.

Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.