

MEMBANGUN SISTEM PELAYANAN PUBLIK YANG MEMIHAK PADA RAKYAT

Agus Dwiyanto

Abstract

Public service delivery in Indonesia has failed to win the hearts of the public. Such a stance is attributed to distortions, which owe their origins to the bureaucratic structure of the organization and administration of public service provision, as well as the haphazard work practices, all of which have undermined the efficiency of public service delivery. The public, as customers of services, has been plagued by accessibility problems, persistent delays, and rampant bureaucratic corruption. The lack of responsibility and authority by those delivering public services imply that strict adherence to rigid rules and regulations takes precedence over serving the interests of the public. Public service bureaucracy in Indonesia is indeed rule rather than customer driven. Besides, customers of public services have a weak bargaining position, which precludes their raising any complaints in case the services received fall short of their expectations and a far cry from fulfilling their satisfaction. In order to revitalize the image of the civil service the government must enhance the effectiveness, efficiency, and fairness in the delivery of public services. Nonetheless, making recommendations on the quality improvement is one thing, implementing them is another, even more complex issues. A number of changes must be effected; right from the top brass down to the first-line service providers, if the much cherished more customer-driven work ethics are to be instilled.

“Saya pernah stres dan mengalami kecemasan yang luar biasa. Bermalam-malam saya tidak bisa tidur karena saya tidak tahu apa yang akan terjadi dengan sertifikasi tanah saya. Saya sangat bodoh dan menyesal karena ketika menyerahkan berkas kepada karyawan BPN, saya tidak meminta bukti penyerahan berkas itu. Saya sekarang tidak punya apa-apa lagi sebagai pegangan untuk menanyakan kepada BPN. Bapak (suami) telah empat kali selama 9 bulan ini datang ke BPN, tetapi selalu mendapat jawaban yang

tidak memuaskan, sedang Bapak sudah menunggu berjam-jam. "Pokoknya tunggu saja" kata petugas BPN. Bapak sudah tidak mau lagi datang ke BPN" (Ibu Rumah Tangga, FGD)

Hutan Rimba Pelayanan Publik

Cerita di atas menggambarkan betapa buruknya kualitas pelayanan publik yang selama ini dinikmati oleh masyarakat. Kejadian seperti ini tentu tidak hanya monopoli dari BPN, tetapi dengan mudah dijumpai dalam birokrasi publik lainnya. Sudah lama masyarakat mengeluh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dirasakan jauh dari harapan mereka. Akan tetapi, sejauh ini ternyata tidak ada perbaikan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, harapan masyarakat bahwa pergantian rezim akan membawa perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik ternyata makin jauh dari kenyataan.

Penelitian yang dilakukan oleh PSKK-UGM menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik di berbagai daerah masih sangat rendah. Rente birokrasi masih dengan mudah dijumpai dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pejabat birokrasi sering memperdagangkan kekuasaannya dengan fasilitas dan uang dengan para pengguna jasa dan masyarakat dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Pertukaran antara perlakuan istimewa birokrasi dengan pemberian uang dengan mudah bisa dijumpai dalam hampir setiap penyelenggaraan pelayanan publik.

Etika pelayanan yang menempatkan pengguna jasa dan masyarakat sebagai warga negara yang berdaulat dan harus dipenuhi hak-haknya juga tidak berkembang dalam kehidupan pemerintah dan birokrasinya. Para pejabat birokrasi publik masih lebih berorientasi pada kekuasaan. Mereka tidak menempatkan dirinya sebagai abdi yang harus melayani masyarakat dengan baik, tetapi sebagai penguasa yang bisa memperlakukan masyarakat sebagai klien yang bisa diperlakukan seenaknya (Lane, 1995). Kedudukan dan posisi tawar masyarakat dalam sistem birokrasi masih sangat rendah sehingga mereka bisa diperlakukan seenaknya oleh para pejabat birokrasi.

Ini semua membuat akuntabilitas birokrasi publik menjadi rendah. Citra birokrasi di mata masyarakat cenderung semakin memburuk. Akibatnya, muncul ketidakpercayaan yang semakin meluas di kalangan

masyarakat terhadap pemerintah dan birokrasinya. Masyarakat menilai bahwa birokrasi publik kurang memperhatikan kepentingan publik, yang seharusnya menjadi misi utama birokrasi publik. Penyelenggaraan pelayanan publik tidak lagi dilihat sebagai upaya untuk melayani kebutuhan masyarakat, tetapi justru sebagai kepentingan pemerintah untuk mengontrol perilaku warga negaranya (Zeithaml, 1990).

Mengamati semua fenomena itu, tidaklah salah kalau banyak orang menganggap bahwa pelayanan publik selama ini bagaikan hutan rimba yang penuh dengan ketidakpastian. Masyarakat pengguna jasa sering dihadapkan pada begitu banyak ketidakpastian ketika mereka berhadapan dengan birokrasi. Tidak ada kepastian waktu dalam penyelenggaraan pelayanan, begitu pula dengan harga pelayanan. Harga bisa berbeda-beda tergantung pada banyak faktor yang tidak sepenuhnya bisa dikendalikan oleh para pengguna jasa. Ketidakpastian waktu dan harga pelayanan ini menyebabkan orang enggan berurusan dengan birokrasi publik.

Seorang anggota masyarakat mengeluh bahwa ia telah 7 tahun mengurus sertifikasi tanah dan sampai sekarang belum selesai, bahkan ia tidak tahu kapan urusannya itu akan bisa diselesaikan. Keluhan lain yang muncul dalam pengurusan sertifikat tanah adalah karena panjangnya jenjang birokrasi yang harus dilalui, mulai dari pedukuhan, kelurahan, kecamatan, dan BPN. Jenjang birokrasi ini mempunyai implikasi pada biaya (tidak resmi) pengurusan. Untuk seorang kepala dukuh, satu kali tanda tangan bisa saja artinya seratus ribu rupiah masuk ke kantongnya. Harga tanda tangan di kelurahan bisa mencapai jutaan rupiah. Begitu pula dengan yang terjadi di kecamatan. Pendeknya, semua jenjang birokrasi itu penuh dengan pungutan yang sangat memberatkan masyarakat.

Prosedur pelayanan publik yang cenderung kompleks dan panjang mengharuskan pengguna jasa mengorbankan waktu yang banyak, sehingga hal ini menjadi salah satu faktor penyebab mengapa beberapa pelayanan publik menjadi sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat. *Opportunity cost* yang harus mereka bayar untuk dapat memperoleh pelayanan publik menjadi sangat mahal. Keadaan ini yang mendorong mereka untuk memanfaatkan calo di tempat-tempat pelayanan publik.

Masyarakat lebih suka memanfaatkan jasa calo untuk mengurus kepentingannya dengan birokrasi publik, meskipun harus mengeluarkan uang tambahan untuk jasa calo. Oleh karenanya, banyak tersedia calo di dalam hampir setiap jenis pelayanan publik.

Budaya Pelayanan

Keluhan dari masyarakat pengguna jasa seringkali muncul bukan hanya karena ketidakpastian waktu dan biaya, tetapi juga karena cara pelayanan yang mereka terima yang seringkali melecehkan martabatnya sebagai warga negara (Alfiler, 1986). Pejabat birokrasi seringkali menganggap pengguna jasa sebagai klien yang memerlukan bantuan sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi dan kemauan dari para pejabatnya. Para pengguna jasa jarang sekali diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki kedaulatan atas pemerintah dan birokrasi atau sebagai pelanggan yang bisa menentukan nasib si pemberi layanan. Para pengguna jasa menjadi *powerless* dan tidak memiliki banyak ruang dan kesempatan untuk merespons secara wajar perlakuan buruk yang diterimanya ketika berhadapan dengan pejabat birokrasi. Tidaklah mengherankan kalau banyak orang kemudian menjadi frustrasi ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan publik.

Jarang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia yang aparatnya dengan senyum ramah menyapa pengguna jasanya. Tradisi menyampaikan salam seperti "selamat pagi" dan "apa yang bisa dibantu" jarang dijumpai di dalam birokrasi pelayanan publik. Yang banyak ditemukan justru perlakuan kasar aparat birokrasi yang angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya, seperti yang dikatakan oleh seorang aparat birokrasi, dalam sebuah wawancara, bahwa "merekalah yang datang ke tempat kami karena membutuhkan kami. Oleh karena itu, mereka yang harus bertanya kepada kami. Bukan kami yang harus bertanya kepada mereka."

Hal ini terjadi karena budaya yang berkembang dalam birokrasi selama ini bukan budaya pelayanan, tetapi lebih mengarah pada budaya kekuasaan. Karena itu, banyak aparat birokrasi yang ketika berhadapan dan melayani masyarakat tidak memerankan dirinya sebagai pelayan, tetapi sebagai penguasa. Masyarakat pengguna jasa tidak dilihat sebagai

pelanggan yang harus disapa dengan ramah dan diperlakukan dengan baik karena posisinya penting dan menentukan nasib birokrasi dan dirinya.

Dorongan kepada aparat birokrasi untuk senantiasa menyampaikan salam dan bersikap ramah terhadap masyarakat yang datang ke kantornya sulit terwujud. Hal ini terjadi karena sikap dan perilaku tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang selama ini telah hidup dan berkembang dalam birokrasi publik. Nilai-nilai itu mengajarkan bahwa mereka adalah penguasa dan pengguna jasa itu adalah rakyat yang dikuasai. Hal ini tercermin dari sebutan yang dipakai seperti “penguasa tunggal” dan bukan “abdi tunggal”. Karena memerankan dirinya sebagai penguasa, wajar kalau mereka bersikap angkuh ketika bertemu dengan pengguna jasa. Sikap ramah dan sopan dianggapnya hanya cocok untuk seorang abdi, bukan sikap seorang penguasa.

Simbol yang memperkuat budaya kekuasaan itu bisa dilihat di banyak instansi pelayanan publik. Biasanya di ruang tunggu dipasang cermin bertuliskan “Sudah rapikah pakaian Anda?”. Yang tampaknya sederhana ini menjelaskan nilai yang melatarbelakangi ide pemasangan cermin dan imbauan kepada para warga masyarakat yang mendatangi instansi pemerintah bahwa mereka harus berpakaian rapi dan bersikap sopan karena akan menghadap penguasa. Mereka mendatangi birokrasi publik bukan untuk menemui abadinya, tetapi untuk menemui penguasa yang harus mereka hormati dan karenanya harus tampil rapi. Cermin seperti itu seharusnya tidak dipasang di ruang tunggu, tetapi di dalam kamar kerja aparat birokrasi. Hal ini akan terjadi kalau mereka menganggap bahwa dirinya adalah abdi masyarakat dan pengguna jasa itu adalah warga negara yang harus dilayani dengan baik.

Hasil pengamatan lain menunjukkan bahwa budaya paternalisme masih kuat dalam kehidupan birokrasi dan pemerintahan di Indonesia. Dalam situasi seperti ini birokrasi publik dan para pejabatnya cenderung memperhatikan kepentingan pemerintah dan para pejabat daripada kepentingan masyarakat. Memuaskan pemerintah dan pejabat atasan jauh lebih penting daripada merespons kebutuhan masyarakat karena nasib dan karir mereka ditentukan oleh para pejabat atasan, bukan oleh masyarakat. Hal ini bisa dimaklumi karena dalam birokrasi paternalistik atasan adalah sentral dari kehidupan birokrasi.

Birokrasi paternalistik tidak dapat dibiarkan karena dapat menghambat upaya membangun birokrasi publik yang berorientasi kepada kepentingan publik. Birokrasi seperti ini tidak akan mampu mengembangkan pelayanan publik yang responsif dan akuntabel kepada publik. Birokrasi paternalistik juga potensial menyuburkan praktik diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan. Mereka yang dekat dengan elite birokrasi dan politik atau mereka yang sanggup membayar dan memberikan fasilitas kepada para pejabat birokrasi cenderung memperoleh hak dan perlakuan istimewa dalam praktik penyelenggaraan pelayanan (Eisanstadt, 1973). Sementara itu, masyarakat biasa harus mengikuti prosedur pelayanan yang kompleks, panjang, dan sering melecehkan martabatnya.

Oleh karena itu, budaya paternalisme harus digusur dari kehidupan birokrasi publik. Budaya baru yang rasional, menempatkan pengguna jasa sebagai warganegara yang berdaulat, dan menghargai profesionalisme perlu dilembagakan dalam kehidupan birokrasi publik. Untuk mengubah budaya birokrasi diperlukan komitmen yang tinggi dari berbagai aspek kehidupan birokrasi publik. Perubahan budaya memerlukan perubahan sistem nilai, tradisi, simbol, dan perilaku yang kesemuanya tidak mudah dilakukan, apalagi budaya paternalisme sudah sangat kuat mengakar dalam kehidupan birokrasi dan pemerintahan.

Membentuk sikap dan perilaku birokrasi baru sulit dilakukan kalau tidak didahului oleh perubahan kebiasaan, nilai, dan simbol yang selama ini menghambat terciptanya kualitas pelayanan yang baik. Para pimpinan birokrasi publik yang benar-benar ingin mengubah birokrasinya harus berani mengubah praktik dan kebiasaan yang cenderung melecehkan para pengguna jasa. Sikap arogan dan menonjolkan kekuasaan harus dihilangkan dan diganti dengan sikap yang ramah dan penuh perhatian terhadap kebutuhan dan kepentingan para pengguna jasa. Kegagalan para pejabat birokrasi untuk mewujudkan perilaku baru ini harus diikuti dengan *disincentives* dan *penalties*. Sebaliknya, keberhasilan menunjukkan perilaku baru harus dihargai dan memperoleh insentif yang wajar.

Perubahan kebiasaan dan tradisi harus diikuti dengan perubahan nilai dan simbol yang mendukungnya. Simbol yang selama ini melambangkan peran mereka sebagai penguasa harus diganti dengan simbol-simbol baru yang relevan dengan praktik dan nilai baru yang hendak diwujudkan.

Nilai-nilai yang mengajarkan bahwa mereka adalah *abdi dalem* dan alat pemerintah yang harus patuh pada perintah atasan harus diganti dengan nilai baru yang menempatkan para pejabat birokrasi sebagai abdi rakyat dan masyarakat. Bahasa, ungkapan, dan simbol lain yang tidak sesuai dengan peran birokrasi sebagai pelayan masyarakat harus digusur dari kehidupan birokrasi publik.

Dalam perjalanan kehidupan birokrasi publik di Indonesia, terjadi proses internalisasi nilai dan norma birokrasi militer yang sering tidak sesuai dengan nilai dan norma birokrasi sebagai abdi rakyat. Konsep disiplin dan cara penegakannya, kepatuhan berlebihan pada atasan, dan cara penghormatan pada pimpinan yang ditiru dari birokrasi militer perlu dikritisi kembali relevansinya dengan sosok birokrasi baru yang ingin diwujudkan. Norma-norma itu tidak cocok dengan sosok birokrasi profesional, yang responsif terhadap kebutuhan publik, dan mampu bersaing di era globalisasi. Dalam globalisasi, daya saing ekonomi nasional tidak hanya ditentukan oleh daya saing para pelaku bisnis, tetapi juga birokrasinya. Reformasi nilai dan norma yang menghambat daya saing dan profesionalisme birokrasi menjadi keniscayaan.

Di samping nilai dan norma, simbol fisik yang selama ini melekat pada birokrasi publik yang mendukung pelebagaan nilai dan norma yang salah harus diganti dengan simbol yang baru. Misalnya, pakaian seragam yang selama ini melambangkan kegagahan dan keperkasaan, seperti pakaian hansip yang bercitra kemiliteran, harus diganti dengan yang baru, yang dapat mendekatkan mereka dengan masyarakat yang dilayaninya. Tradisi apel pagi dan siang dan cara penghormatan pada pimpinan harus dihilangkan dan diganti dengan tradisi baru yang lebih relevan dan mendukung pelebagaan sosok pejabat birokrasi profesional yang berorientasi pada kepentingan publik.

Redefinisi misi dan visi birokrasi publik diperlukan untuk mendukung proses transformasi birokrasi menuju birokrasi sebagai abdi rakyat yang profesional. Visi birokrasi harus menempatkan warga negara sebagai sentral dan sumber kedaulatan, bukan sebagai klien yang memiliki kedudukan yang sangat marjinal. Memberikan pelayanan yang berkualitas dan berorientasi pada kepentingan publik harus menjadi bagian dari misi birokrasi publik yang paling utama. Birokrasi publik yang mengemban

peran pelayanan tertentu, yang tidak mungkin diserahkan kepada swasta, harus benar-benar menempatkan pengguna jasa sebagai sentral dalam perumusan visi dan misi birokrasi publik itu. Hanya dengan cara seperti ini, budaya pelayanan baru yang menghargai hak-hak dan martabat pengguna jasa akan memiliki landasan dan rasionalitas yang kuat dalam kehidupan birokrasi publik.

Menciptakan budaya pelayanan baru tidak mudah dan memerlukan waktu yang cukup panjang. Namun, ini akan dapat dilakukan dengan baik jika didukung oleh komitmen yang kuat dari pemerintah dan para pimpinan birokrasi publik. Karenanya, pengembangan budaya birokrasi ini seharusnya menjadi bagian penting dari strategi reformasi birokrasi publik di Indonesia. Reformasi birokrasi publik di Indonesia tidak cukup hanya dengan melakukan restrukturisasi birokrasi. Tanpa diikuti dengan pengembangan budaya baru yang relevan, restrukturisasi birokrasi tidak akan memiliki dampak yang berarti bagi perbaikan kinerja pelayanan publik. Sayangnya, sejauh ini pemerintah belum memiliki visi dan strategi yang jelas dalam melakukan reformasi birokrasi publik.

Orientasi pada Hasil

Masalah lain yang amat menonjol dalam penyelenggaraan pelayanan adalah kecenderungan para pejabat birokrasi memberhalakan peraturan dan prosedur. Ketaatan terhadap peraturan dan prosedur sudah cenderung menjadi suatu keniscayaan. Ketaatan pada prosedur juga menjadi ukuran kinerja dari seorang pejabat birokrasi yang selalu ditegakkan oleh pimpinan dan para pemeriksa (Lipsky, 1980). Apa pun pertimbangannya, pelanggaran terhadap peraturan dan prosedur selalu diartikan sebagai penyimpangan. Oleh karena itu, para pejabat birokrasi cenderung menghindari pelanggaran terhadap peraturan dan prosedur, kendati peraturan dan prosedur itu tidak lagi memihak pada kepentingan publik.

Kepatuhan terhadap peraturan yang berlebihan ini sering menghambat kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Upaya untuk secara evolusioner mereaktualisasi sistem dan prosedur pelayanan sesuai dengan dinamika masyarakatnya dilakukan. Prosedur pelayanan yang sebenarnya diciptakan untuk memfasilitasi praktik pemberian pelayanan akhirnya justru diperlakukan sebagai tujuan, yang harus ditaati

sebagaimana adanya. Yang terjadi kemudian adalah prosedur menggosok posisi tujuan dan misi birokrasi sehingga terjadilah fenomena *goal displacement*. Para pejabat birokrasi mengabaikan perwujudan misi birokrasi hanya untuk mematuhi prosedur pelayanan, satu hal yang semestinya tidak boleh terjadi dalam kehidupan birokrasi publik.

Lebih dari itu, kepatuhan yang berlebihan juga membuat praktik penyelenggaraan pelayanan publik tidak memberikan tempat yang wajar kepada para pengguna jasa pelayanan publik. Para pejabat birokrasi cenderung melihat pengguna jasa bukan sebagai orang yang harus dipahami kebutuhan dan aspirasinya, melainkan sebagai kasus yang penyelesaiannya harus sesuai dengan peraturan yang ada. Hal ini yang kemudian mereduksi posisi pengguna jasa dari warga negara yang berdaulat menjadi klien yang bisa diperlakukan seenaknya oleh para pejabat birokrasi. Dalam situasi seperti ini, penyelenggaraan pelayanan publik sering kemudian mengabaikan hak-hak warga negara untuk memiliki kebutuhan yang bervariasi dan aspirasi pelayanan yang berbeda. Sulit diharapkan suatu sistem pelayanan publik yang mereduksi orang menjadi kasus bisa menghargai martabat dan aspirasi pengguna jasa. Karena itu, ideologi birokrasi yang mengajarkan pada para pejabatnya untuk menaati peraturan secara membabi buta cenderung melahirkan lebih banyak masalah daripada perbaikan kinerja pelayanan publik.

Ideologi ini bisa berkembang karena salah satu penilaian kinerja birokrasi publik selama ini selalu berorientasi pada proses, bukan pada hasil. Seorang pejabat birokrasi dinilai berhasil bukan kalau ia bisa mewujudkan hasil sebagaimana diamanatkan oleh misi dari birokrasi itu. Ia dinilai berhasil jika tindakan yang dilakukan sesuai dengan peraturan dan prosedur. Mewujudkan hasil, yang artinya memuaskan pelanggan dan pengguna jasa, tidak selalu menjadi ukuran kinerja yang baik kalau hasil itu tidak diperoleh melalui proses yang telah ditentukan oleh birokrasinya. Sebaliknya, suatu tindakan yang tidak mewujudkan hasil, tetapi dilakukan sesuai dengan prosedur maka tindakan itu dinilai sebagai tindakan yang wajar.

Dalam situasi semacam itu, akan sulit diharapkan para pejabat birokrasi untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Insentif untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi

dalam pelayanan tidak ada sama sekali, sedangkan risiko dari hasil kreativitas dan inovasi justru cukup besar. Karenanya, para pejabat birokrasi cenderung akan melayani pengguna jasa sesuai dengan prosedur yang ada kendatipun mereka sadar bahwa prosedur itu sudah tidak relevan dengan kebutuhan dan situasi yang berkembang dalam masyarakat. Bahkan, ketika penggunaan prosedur itu merugikan kepentingan masyarakat pengguna jasa, sulit diharapkan para pejabat birokrasi mau melanggar prosedur demi memuaskan kepentingan masyarakat. Kondisi seperti ini sering membuat masyarakat kecewa terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, tidak jarang konflik yang terjadi antara masyarakat dengan birokrasi terjadi karena orientasi yang berlebihan terhadap peraturan dan prosedur (Gruber, 1988).

Apalagi kalau ada keinginan dari pejabat birokrasi untuk memanfaatkan peraturan dan prosedur itu untuk kepentingan pribadinya, situasinya bisa menjadi lebih buruk. Para pejabat sering memanfaatkan kesulitan prosedur demi membuat pengguna jasa menjadi tidak sanggup mengikuti prosedur pelayanan secara wajar. Karena itu, bantuan pejabat birokrasi diperlukan supaya masyarakat pengguna jasa bisa memperoleh pelayanan yang nonprosedural. Atas bantuan tersebut pejabat birokrasi itu memperoleh kompensasi dari para pengguna jasa. Di sini kolusi antara pejabat birokrasi dengan pengguna jasa biasa terjadi. Situasi seperti ini sering menciptakan kesan buruk terhadap pelayanan publik.

Kolusi muncul karena para pengguna jasa tidak sanggup menghadapi proses penyelenggaraan pelayanan yang penuh dengan ketidakpastian, baik dari segi waktu, kualitas, maupun biaya. Sementara para pejabat birokrasi yang memiliki kekuasaan sadar bahwa kekuasaannya bisa dipertukarkan dengan berbagai fasilitas ataupun rupiah yang diperlukan karena penghasilan dan fasilitas kerja mereka amat terbatas. Kebutuhan timbal balik seperti ini menciptakan situasi yang kondusif dan memberikan legitimasi bagi munculnya praktik kolusi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kolusi menciptakan isu ketidakadilan karena tidak semua pengguna jasa memiliki akses yang sama terhadap pelayanan nonprosedural. Hanya mereka yang sanggup membayar sejumlah rupiah tertentu yang kemudian bisa memperoleh pelayanan yang baik. Mereka yang tidak sanggup

membayar harus tetap mengikuti pelayanan sesuai dengan prosedur yang ada. Kualitas pelayanan publik menjadi amat tergantung pada status sosial ekonomi dari pengguna jasa, satu hal yang semestinya harus dihindari oleh suatu sistem pelayanan publik. Sistem pelayanan publik harus memberikan akses yang sama kepada publik dalam hal kuantitas dan kualitas pelayanan yang sama (Osborne dan Gaebler, 1996).

Untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, orientasi terhadap prosedur harus digusur dengan orientasi baru, yaitu orientasi pada hasil. Hal ini bisa dilakukan dengan mengganti ukuran penilaian kinerja para pejabat birokrasi, yang tidak lagi berdasar atas *compliance*, tetapi atas dasar hasil yang diwujudkan. Kalau hasil yang diwujudkan memuaskan masyarakat, pejabat birokrasi itu harus dinilai memiliki kinerja yang baik, walaupun untuk itu ia harus melanggar ketentuan dan prosedur. Ukuran kinerja tidak boleh dilakukan dengan hanya melihat proses dan mengabaikan hasil. Pengabaian terhadap proses dapat dilakukan kalau proses yang ditentukan tidak lagi menjamin hasil yang paling optimal bagi kepentingan publik.

Untuk itu, ukuran akuntabilitas dan responsibilitas yang selama ini digunakan oleh inspektorat harus diubah. Selama ini inspektorat telah menjadi institusi yang paling bertanggung jawab terhadap pelembagaan prosedur. Peraturan dan prosedur selalu menjadi dasar dalam pengukuran akuntabilitas seorang pejabat birokrasi publik. Para pengawas cenderung mengabaikan penyebab terjadinya pelanggaran prosedur, dinamika kebutuhan dan aspirasi pelayanan, dan penilaian masyarakat sebagai indikator akuntabilitas. Perubahan ukuran akuntabilitas ini akan mendorong pejabat birokrasi untuk memiliki keberanian dalam mengembangkan kreativitas dalam melayani masyarakat.

Pejabat birokrasi harus diberi *discretionary power* yang memadai untuk mengkritisi peraturan dan prosedur pelayanan. "Deberhalanisasi" prosedur dan peraturan dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan. Untuk mencegah terjadi *chaos* dalam penyelenggaraan pelayanan, (atau dengan kata lain pejabat birokrasi itu melanggar prosedur dan peraturan bukan atas nama kepentingan publik, tetapi karena ada *vested interest*) maka pelanggaran terhadap prosedur dan peraturan harus diatur dengan menggunakan kriteria tertentu. Kriteria mengenai peraturan dan prosedur

yang bisa dilanggar oleh para pejabat birokrasi perlu ditentukan dengan jelas dan tegas sehingga kewenangan untuk melanggar prosedur tidak menjadi arena kolusi baru bagi para pejabat birokrasi dan para pengguna jasa.

Pemerintah perlu memikirkan untuk menerapkan *rule sunset* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya, prosedur pelayanan publik hanya diberlakukan selama periode waktu tertentu dan ketika sudah habis masa berlakunya tidak disahkan kembali maka prosedur itu boleh dilanggar oleh para pejabat birokrasi. Kalau pemerintah berani memberlakukan *rule sunset*, kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan berjalan dengan sendirinya. Daya tanggap sistem pelayanan publik, dengan demikian, akan dapat ditingkatkan sehingga kepuasan terhadap pelayanan publik dapat diperbaiki.

Citizens' Charter

Tidak adanya transparansi sering menjadi penyebab dari ketidakpastian dalam pelayanan publik. Walaupun birokrasi publik itu menjelaskan prosedur pelayanan dengan jelas, hal itu tidak berarti bahwa para pengguna jasa memiliki kepastian pelayanan. Pengguna jasa tidak pernah memperoleh kepastian mengenai kapan pelayanan yang diperlukannya bisa diperoleh dan jaminan seandainya birokrasi gagal memenuhi janjinya.

Ketidakpastian ini mendorong para pengguna jasa untuk memotong prosedur dengan bekerja sama dengan para pejabat birokrasi. Bagi pengguna jasa, lebih baik membayar mahal daripada harus menunggu dalam ketidakpastian. Celaknya, para pejabat birokrasi sering memanfaatkan situasi ketidakpastian ini untuk kepentingan mereka dan birokrasinya. Birokrasi yang dulunya dirancang oleh Weber, salah satunya untuk menciptakan kepastian pelayanan, ternyata lebih banyak menghasilkan yang sebaliknya. Harga dari ketidakpastian yang harus dibayar oleh pengguna jasa bisa menjadi mahal tergantung pada jenis pelayanannya. Harga ini menjadi bagian yang penting dari *bureaucratic costs*.

Untuk memperkecil *bureaucratic costs*, kepastian pelayanan harus diciptakan. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mendorong setiap birokrasi publik untuk membuat *citizens' charter*, yang berisi janji pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa, meliputi apa yang akan diberikan, besarnya biaya, persyaratan, waktu yang diperlukan, serta apa yang dapat dilakukan oleh pengguna jasa seandainya birokrasi gagal memenuhi janjinya. Hanya dengan cara ini ketidakpastian pelayanan dapat dikikis habis sehingga peluang untuk melakukan kolusi dalam penyelenggaraan pelayanan bisa dikurangi.

Lebih dari itu, adanya *citizens' charter* bisa mendorong para pejabat birokrasi untuk menempatkan para pengguna jasa sebagai panglima karena mereka memiliki posisi yang kuat dalam mengontrol proses pelayanan. Para pengguna jasa bisa menyampaikan keluhan dan protes, bahkan menuntut birokrasi dan para pejabatnya yang gagal melayani atau tidak menepati janji. Tidak akan ada lagi ucapan "tunggu saja sampai Saudara memperoleh pemberitahuan lanjut dari kantor kami" dari para pejabat birokrasi. Yang akan bisa dikatakan oleh para pejabat birokrasi adalah, "Silakan tunggu (misalnya) satu minggu, kalau tidak selesai Saudara bisa menyampaikan protes pada kantor kami". Dalam posisi seperti ini maka para pengguna jasa akan memiliki posisi tawar yang tinggi untuk berhadapan dengan para pejabat birokrasi karena mereka sangat memahami hak dan kewajibannya.

Dalam sistem pelayanan publik yang ada sekarang ini posisi tawar yang dimiliki oleh para pengguna jasa sangat rendah. Mereka tidak dapat mengontrol proses pelayanan karena tidak ada *citizens' charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah enggan membuat *citizens' charter* karena pelayanan publik itu dianggap sebagai *charity*, dan bukan sebagai kewajiban pemerintah, juga karena pemerintah cenderung menganggap pengguna jasa itu sebagai klien yang pasif, yang tugasnya hanya menikmati pelayanan publik sebagaimana telah ditentukan oleh pemerintah. Pengguna jasa tidak pernah diperlakukan sebagai warga negara yang berdaulat, yang berhak untuk ikut menentukan *terms* dari proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizens' charter tersebut jelas akan memberdayakan para pengguna jasa. Mereka akan menjadi warga negara yang berdaulat dan memiliki posisi tawar yang jelas ketika berhadapan dengan birokrasi. Bahkan, dengan cara ini, mereka akan dapat melakukan fungsi kontrol terhadap birokrasi secara efektif. Karena itu, *citizens' charter* menjadi pilihan yang tak terhindarkan apabila kita ingin menciptakan sistem pelayanan publik yang benar-benar memihak pada rakyat.

Masih banyak aspek lain yang perlu diperhatikan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik, seperti restrukturisasi birokrasi dan perbaikan kondisi dan fasilitas kerja birokrasi publik. Tidak *fair* kalau kita menuntut perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi mengabaikan kebutuhan perbaikan fasilitas dan kebutuhan birokrasi dan para pejabat. Para pejabat birokrasi sering mengeluh mengenai banyaknya orang yang harus dilayani, sementara teknologi dan fasilitas yang tersedia sangat terbatas. Upaya pemerintah untuk memperbaiki penghasilan para pejabat birokrasi mestinya digunakan sebagai momentum untuk meningkatkan semangat mereka dalam melayani masyarakat.

Penutup

Untuk membangun sistem pelayanan publik yang berpihak pada rakyat, harus didorong perubahan budaya birokrasi, dari budaya kekuasaan menuju budaya pelayanan. Untuk itu, praktik dan kebiasaan dalam penyelenggaraan pelayanan yang selama ini sering melecehkan martabat pengguna jasa harus digusur dengan sikap ramah dan *helpful*. Nilai dan simbol dalam kehidupan birokrasi yang mengidentikkan birokrasi dengan kekuasaan harus diganti dengan nilai dan simbol pelayanan. Redefinisi misi dan visi birokrasi perlu dilakukan untuk menempatkan pengguna jasa sebagai sentral kehidupan birokrasi.

Untuk itu, orientasi pada peraturan dan prosedur harus ditanggalkan dan orientasinya adalah pada hasil. Kepada para pejabat birokrasi yang langsung berhadapan dengan para pengguna jasa perlu diberikan *discretionary power* yang memadai untuk mengkritisi peraturan dan prosedur yang dinilainya tidak lagi menguntungkan bagi masyarakat. Prosedur yang sudah tidak relevan, boleh saja dengan pertimbangan dan kriteria tertentu, dilanggar dan diganti dengan cara-cara baru yang lebih

sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Indikator akuntabilitas yang selama ini hanya mendasarkan pada *compliance* harus diubah menjadi indikator hasil, yaitu kepuasan masyarakat. Kalau ini bisa dilakukan, *responsiveness* dari sistem pelayanan publik dapat diwujudkan.

Citizens' charter, yang mendefinisikan jenis, persyaratan, waktu, dan mekanisme untuk protes jika tidak puas terhadap pelayanan, perlu dikembangkan dalam setiap birokrasi pelayanan. Dengan cara ini, pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik bisa ditingkatkan. Masyarakat akan memiliki posisi tawar yang tinggi ketika berhadapan dengan birokrasi. *Citizens' charter* juga akan mempermudah masyarakat untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas pelayanan publik, dengan demikian, akan bisa diwujudkan.

Referensi

- Alfiler, Ma. Concepcion P. 1986. "The Process of bureaucratic corruption in Asia: emerging patterns" in Ledivina V. Carino (eds.), *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences, and Control*. Manila: College of Public Administration, University of the Philippines.
- Eisanstadt S.N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism*. California: Sage Publication.
- Gruber, Judith E. 1988. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. London: University of California Press.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications. 2nd Edition.
- Lenvine, Charless H. et al. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott Foreman/Little Brown Higher Education.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Agus Dwiyanto

Osborne, David & Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman and Loenard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.