



## Reformasi Birokrasi dan Perubahan Perilaku Birokrat

**K**etika kita menafsirkan Reformasi Birokrasi dari penggalan kata, maka pada satu sisi reformasi bermakna perubahan dari satu sistem ke sistem yang lain, sementara birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh birokrat pemerintah sesuai dengan hirarki jabatan yang melekat. Sehingga apa yang dimaksud Reformasi Birokrasi tentunya mengarah kepada upaya perubahan tata kelola pemerintahan yang lebih baik yang menghasilkan produk berupa layanan masyarakat.

Kepuasan masyarakat dapat menjadi tolok ukur bekerjanya para birokrat sebagai pengemban amanat Reformasi Birokrasi. Karenanya, adalah wajar ketika harapan terhadap terwujudnya Reformasi Birokrasi yang di atas kertas komitmen negara yang tertuang dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2014 begitu besar. Namun, apa yang terjadi dan dirasakan hingga agenda periode pertama akan berakhir adalah Reformasi Birokrasi yang senyatanya belum mampu merubah wajah birokrasi kita yang sampai saat ini masih *carut marut* jika tidak ingin dikatakan gagal. Meski tidak dipungkiri pula telah adanya perbaikan pada beberapa sasaran area perubahan, namun berdasarkan *Corruption Perception Index* 2013, Indonesia menduduki peringkat 114 dari 177, sedangkan menurut laporan *Global Innovation Index* 2013, kemudahan berbisnis dan pendidikan hanya menduduki ranking 108 dan 104 dari 142 negara. Data empiris tersebut menunjukkan kondisi birokrasi Indonesia yang belum menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat sebagai penikmat pelayanan sesungguhnya. Masyarakat belum merasakan sentuhan nyata dalam memperoleh hak pelayanan sebagai warga negara yang semestinya dipenuhi. Lantas kepada siapa kita harus bertanya tentang siapa sesungguhnya aktor dibalik perubahan itu sendiri?

Merujuk **pendapat Michael G. Roskin**, dalam bukunya; *Political Science: An Introduction*, menyebutkan bahwa “birokrasi adalah setiap organisasi yang berskala besar yang terdiri atas para pejabat yang diangkat, di mana fungsi utamanya adalah untuk melaksanakan (*to implement*) kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh para pengambil keputusan (*decision makers*)”.

Hal ini dapat kita maknai bahwa birokrasi menjadi sarana dalam memudahkan penyelesaian administrasi dan memungkinkan adanya pelaksanaan kebijakan publik yang efektif dan efisien. Namun pada sisi lain, sepenggal kata “birokrasi” lebih sering dipersepsikan sebagai penghambat dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayan publik karena penerapan aturan yang berbelit-belit, ketidakpastian biaya dan waktu dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat.

Dalam konteks Tata Kelola Pemerintahan, tugas memberikan pelayanan dan mengatur masyarakat merupakan kewajiban Pemerintah. Tugas memberikan pelayanan semestinya dititikberatkan pada upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan mempersingkat waktu dalam menyelesaikan urusan publik. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau *power* yang melekat secara administratif pada posisi jabatan birokrasi.

Namun apa yang kita lihat selama ini, tugas mengatur lebih mendominasi para birokrat dari pada melayani masyarakat. Sehingga proses birokrasi selalu dipersepsikan pada serangkaian pekerjaan administrasi yang berisi aturan-aturan normatif yang mengabaikan tugas pelayanan. Bagi para birokrat, melanggar aturan lebih berat dampaknya daripada memprioritaskan pelayanan kepada masyarakat yang sesungguhnya merupakan implementasi dari peraturan itu sendiri.

Perilaku, kekuasaan dan pengaruh situasional seorang birokrat masih memberi warna yang berbeda dalam birokrasi kita. Masih ditemukan pula aparatur yang menempatkan diri untuk melayani diri sendiri dalam mengelola birokrasi. Tipikal yang tentunya akan menjadi cikal bakal terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme yang lagi-lagi berdampak pada mengabaikan kepentingan masyarakat.

Dalam kondisi di mana masyarakat semakin kritis, berani mengajukan keinginan, tuntutan, aspirasinya serta melakukan kontrol atas kinerja pemerintah, birokrat harus mampu melakukan *revitalisasi* terhadap peran yang awalnya terbiasa mengatur dan memerintah menjadi melayani. Sehingga apa yang dilakukan tidak memberi kesan elitis dan membuat masyarakat gerah, kesal dan apatis untuk berharap akan memperoleh pelayanan yang baik. Seorang birokrat adalah administrator yang memiliki kepekaan/responsibilitas dalam menjalankan tugasnya. Karenanya, perubahan perilaku administrator haruslah dimulai dari pemahaman kinerja birokrasi dengan standar penilaian yang bersifat administratif atau teknis, bukan politis. Sehingga terbebas dari “belunggu” kepentingan dan intervensi pihak manapun. Disamping itu, pertanggungjawaban administratif juga menuntut administrator untuk bertindak dengan landasan moral yang kuat yang ditunjukkan dengan sikap adil tanpa membedakan masyarakat sebagai *client*, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik, sebagaimana pendapat Tjokrowinoto (2001:11) bahwa, “relevansi pemuasan

masyarakat atas pelayanan yang disediakan, merupakan perilaku birokrasi yang perlu diperhitungkan kompetensinya dengan mengacu pada dua hal yaitu: *pertama*, birokrasi harus memberikan pelayanan publik dengan adil, menuntut kemampuan untuk memahami keadaan masyarakat, mengartikulasikan aspirasi dari kebutuhan masyarakat, lalu merumuskan dalam suatu kebijakan kemudian diimplementasikan; *kedua*, birokrasi harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan menciptakan *enabling social setting*, dari pendekatan *top down* yang menguasai dinamika interaksi antara birokrasi dengan masyarakat dapat mengalami perubahan menjadi hubungan horizontal.

Karenanya, semangat Reformasi Birokrasi haruslah diikuti dengan semangat perubahan perilaku birokrat yang dalam perannya sebagai administrator publik harus mampu membangun sinergitas dan interaksi yang harmonis dalam melayani masyarakat, tidak justru menjadi bayangan buruk dan *pesimisme* masyarakat sebagaimana dinyatakan **Wachs** (1985) bahwa “Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran”.

Jika kondisi ini dapat kita wujudkan, maka menaruh asa atas birokrasi yang *responsible* dan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional merupakan keniscayaan.

Nurul Hidayah