

BADAN PELAYANAN PERIZINAN TERPADU

Siap Melayani Anda dengan

Cepat Efisien Responsif Integritas Akuntabel



Pelayanan Birokrasi dalam Era Otonomi Daerah

Oleh : **Ferdinand Kerebungu** *

** Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, pada Program Pascasarjana Universitas Negeri Manado, dan mengajar pada S2 Pengembangan Sumberdaya Sosial, Program Pascasarjana Universitas Samratulangi Manado.*

Pendahuluan

Di era sistem pemerintahan desentralistik sekarang ini banyak menimbulkan persoalan pemerintahan terutama dalam birokrasi pelayanan publik. Banyak gejolak yang terjadi di daerah sebagai perwujudan ketidakpuasan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam tulisan ini dikaji tentang efektivitas pelayanan birokrasi di era otonomi daerah.

Realitas yang teralami sekarang banyak birokrat yang tidak mengutamakan pelayanan publik, karena banyak pejabat publik yang diangkat tidak memiliki kapasitas, kapabilitas dan akuntabilitas dalam bidang kerjanya, sehingga mereka tidak menguasai tugas pokok dan fungsinya. Hal ini disebabkan oleh karena penempatan pejabat aselon II dan III, bukan berdasarkan pendidikan dan latihan penjurangan karier, tetapi lebih ditentukan oleh tim sukses.

Untuk dapat mengoptimalkan sumberdaya yang ada di daerah khususnya sumberdaya manusia, maka sistem pemerintahan dan politik yang berlaku harus didasarkan pada sistem pemerintahan yang demokratis, dan transparan.

Di era otonomi daerah saat ini, penyelenggaraan birokrasi pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah pada prinsipnya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak setiap warga negara berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 pada alinea keempat diamanatkan tentang tugas pemerintah antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Tugas ini di era orde baru belum dapat terwujud hingga ke pedalaman Negara kesatuan Republik Indonesia, karena sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik. Di era reformasi sekarang ini sistem pemerintahan berubah menjadi desentralistik, dengan harapan tujuan terbentuk negara ini dapat terwujud secara optimal. Perubahan arus sistem pemerintahan ini merupakan impian dari masyarakat agar dapat terlayani dengan baik, dan kebutuhan mereka

dapat tercapai dengan sistem pelayanan birokrasi yang prima.

Setelah dua belas tahun pelaksanaan perubahan sistem pemerintahan yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik ke sistem pemerintahan desentralistik sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hingga perubahannya menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, juncto Undang-Undang no 12 tahun 2008, belum juga menunjukkan perubahan yang signifikan dalam sistem pelayanan publik yang dilaksanakan oleh para birokrat sebagai pejabat publik. Kondisi ini banyak dilihat di tanah air ini tentang maraknya protes yang dilakukan oleh masyarakat, kesulitan menciptakan lapangan kerja, bahkan tujuan utama pemekaran wilayah yang marak terjadi di era otonomi daerah yaitu mendekatkan pelayanan pada masyarakat bagaikan api jauh dari panggang.

Pelayanan birokrasi yang terjadi tidak mampu mengimbangi perkembangan tuntutan masyarakat akan pelayanan, seperti pelayanan cepat, tepat, efektif dan efisien, bahkan dalam sistem pelayanan publik modern menuntut para birokrat melakukan pelayanan prima pada publik. Realitas yang dihadapi masyarakat di era otonomi sekarang ini seperti hanya sebuah

mimpi yang sulit untuk terwujud. Nampaknya para kepala daerah sebagai top manajemen dalam organisasi pemerintahan daerah lebih disibukkan dengan bagaimana para pendukungnya masuk dalam jajaran kabinetnya. Akibatnya kebanyakan pejabat yang menduduki jabatan aselon dua (II) hingga aselon tiga (III) adalah orang-orang yang tidak berkompeten dibidangnya, apalagi mau menuntut kualitas, sehingga pelayanan publik tidak dapat terlaksana dengan optimal. Persoalan tersebut diperparah lagi dengan kinerja para birokrat yang sangat rendah, yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah "sejauhmana efektivitas pelayanan birokrasi di era otonomi daerah". Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan pelayanan birokrasi terhadap masyarakat di era otonomi daerah. Sehingga tulisan ini dapat bermanfaat untuk melakukan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah apakah berjalan efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang otonomi daerah.

Untuk meningkatkan kualitas birokrasi dalam pelayanan publik,

perlu memperhatikan tentang tugas dan fungsi dari masing-masing aparatur. Di mana para aparatur (birokrat) dituntut untuk memiliki pengetahuan tentang unsur-unsur layanan publik yang secara tepat, memahami alur birokrasi layanan yang ditetapkan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dan yang terakhir, tidak menunda-nunda pekerjaan. Selain itu, seorang birokrat akan nampak kualitas layanannya terhadap publik seperti keandalannya, responsif, memiliki pengetahuan luas dan ketrampilan yang baik, memiliki kejujuran dan berperilaku baik, komunikatif, dan memahami secara cepat kebutuhan publik yang dilayani.

Banyak pengamat mengatakan bahwa birokrasi identik dengan administrasi. Oleh karena itu birokrasi di Amerika Serikat disebut dengan *Administration*, (Sarundajang, 2005). Oleh sebab itu, kelemahan birokrat sama dengan kelemahan administrasi pelayanan publik. Selanjutnya Sarundajang (2005), mengemukakan ada lima ciri fungsi birokrasi yaitu: (1) memenuhi tatanan internal organisasi dan keamanan eksternal organisasi; (2) menjamin keadilan di lingkungan masyarakat; (3) melindungi kebebasan individu berdasarkan peraturan dan norma adat istiadat yang berlaku di masyarakat; (4) mengatur tindakan individu agar individu tidak menjadi liar; (5) meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menyimak kelima ciri fungsi birokrasi tersebut, seyogyanya di era otonomi daerah saat ini setiap pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya sebagai administrator dan pelayan publik memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat guna mencapai cita-cita pendirian negara ini, dan memberikan pengayoman terhadap masyarakat yang berada di wilayah kerjanya. Jika birokrat sebagai administrator dan pelayan publik melaksanakan tugasnya berdasarkan fungsinya sebagaimana dikemukakan oleh Sarundajang di atas, kita tidak menjumpai berbagai bentuk kekecewaan masyarakat dan sebaliknya masyarakat akan *concern* dalam aktivitas kesehariannya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Lumingkewas dan Masengi (2008), mengemukakan bahwa "birokrasi pemerintahan dapat dipandang dari dua dimensi, yaitu: (1) dimensi kelembagaan yang meliputi; mekanisme dan prosedur, peraturan-peraturan baku yang berstandar dan budaya, dan (2) dimensi sikap dan perilaku birokrasi; dimensi ini merujuk pada berbagai perilaku yang diperankan para birokrat dalam pelayanan publik". Berdasarkan kedua dimensi birokrasi pemerintahan tersebut, birokrat dalam menjalankan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi setiap pejabat publik dan menampakkan perilaku sebagai pamong yang

patut diteladani oleh semua pihak, yang pada gilirannya akan dapat memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat.

Antara Harapan dan Kenyataan

1. Birokrat sebagai Administrator

Seorang birokrat sebagai administrator memerlukan pengetahuan luas, memiliki ketrampilan dan menguasai perkembangan teknologi informasi. Sebagai seorang pelaksana tugas di lembaga pemerintahan harus dapat menjadi sebagai konseptor, perencana, dan pelaksana, hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugas kesehariannya ia mampu menyelesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Hal ini terkait dengan persoalan pelayanan kepada masyarakat, demi kepentingan dan kemajuan bangsa dan negara.

Di era kemajuan teknologi, informasi dan komunikasi (TIK) saat ini tidak sedikit birokrat yang tidak mampu menguasai dan menggunakan teknologi informasi secara baik, bahkan jika diamati di lembaga-lembaga pemerintahan sering ditemui staf administrasi di kantor-kantor pemerintahan, tidak menggunakan komputer untuk kepentingan tugasnya sebagai seorang administrator, tetapi lebih banyak digunakan permainan *game*, sehingga sering banyak tugas-tugas yang seharusnya diselesaikan dalam waktu satu atau dua jam, bisa tertunda sampai berjam-jam atau

bahkan berhari-hari. Kondisi ini yang sering membuat masyarakat bosan dengan berbagai keterlambatan dalam soal surat menyurat, dan yang selalu menjadi alasan klasik yang dilontarkan oleh staf tersebut adalah belum ditanda tangan oleh bos/atasannya karena tidak berada ditempat.

Berdasarkan realitas yang nampak di daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara, kondisi seperti yang disebutkan di atas banyak dipengaruhi oleh sikap kepala daerah (Bupati/Walikota) terpilih yang lebih banyak mendengarkan tim sukses dibandingkan dengan mendengarkan staf atau pejabat yang berkompeten dalam bidangnya. Setiap pejabat aselon dua (II) atau tiga (III) yang diangkat oleh Bupati/Walikota, tidak lagi berdasarkan pada kapasitas atau kapabilitas para pejabat yang diangkat, dan bahkan tidak memperhatikan pendidikan penjenjangan karier seperti diklat PIM I, PIM II maupun PIM III, dan bahkan pengangkatannya lebih ditentukan oleh tim sukses pilkada, dan peran Badan Pertimbangan Jabatan (Baperjakat) hanyalah bersifat formalitas.

Sebagai contoh misalnya, mulai sekitar bulan Juli 2011 sampai saat ini masih terjadi kesalahpahaman antara Walikota Manado dengan Gubernur Provinsi Sulawesi Utara, karena Walikota Manado mengganti beberapa pejabat aselon II tanpa konsultasi dengan Gubernur, seperti

penggantian Sekretaris Kota Manado. Berdasarkan ketentuan peraturan peundang-undangan yang berlaku bahwa setiap pengangkatan pejabat aselon II harus dikonsultasikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur. Kasus pemberhentian sepihak terhadap pejabat Sekretaris Kota Manado berakhir di PTUN dan dimenangkan oleh pejabat Sekretaris Kota yang berhentikan. Contoh yang lain lagi, di Kabupaten Minahasa Selatan, penggantian pejabat dan pelantikannya sering dilakukan secara mendadak dan dilakukan malam hari. Lain lagi peristiwa yang dilakukan oleh Walikota Tomohon Sulut yang terpilih (saat ini non aktif, dan ditahan dilembaga pemasyarakatan Cipinang karena tersangkut kasus Korupsi), setelah dilantik oleh Mendagri langsung melantik pejabat aselon II dan III di lembaga pemasyarakatan Cipinang. Fenomena-fenomena demikian bukan barang baru yang ditampilkan oleh setiap pejabat Bupati/Walikota di era Otonomi Daerah saat ini.

Contoh arogansi pejabat kepala daerah terpilih yang demikian itulah yang menyebabkan seringkali banyak pejabat tidak berada ditempat karena harus mengikuti ke mana Bupati/Walikota berkunjung, walaupun itu bukan bidangnya, sebab kalau tidak ikut serta dalam rombongan kunjungan kerja, bisa berdampak pada penggantian pejabat. Akibat perilaku demikian birokrasi pelayanan publik tidak

berjalan optimal, sehubungan dengan tujuan pelaksanaan desentralisasi oleh Syauckani, Gaffar dan Rasyid (2003), mengemukakan bahwa "di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah . . .". Pada saat ini kewenangan pemerintah daerah sudah begitu luas dalam mengembangkan potensi yang terdapat di daerahnya, termasuk di dalamnya pelayanan birokrasi terhadap kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hal itu, Sarundajang (2005) mengemukakan bahwa "Otonomi Daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Banyak keluhan yang disampaikan aparat di daerah yaitu kurangnya partisipasi masyarakat dalam berbagai program pembangunan termasuk dalam hal pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB). Secara sosiologis dan psikologis, masyarakat Indonesia pada umumnya adalah masyarakat yang taat pada pemerintahnya, ketaatan dan partisipasi masyarakat tersebut akan lahir dengan sendirinya apabila mereka mendapat perlakuan yang seimbang dan kebutuhan pokoknya terpenuhi. Pelayan yang seimbang dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat merupakan konsekuensi dari implementasi otonomi daerah.

Oleh sebab itu, sebagai seorang birokrat yang berada pada garis depan pelayanan publik, seyogiyanya mengutamakan pengabdian kepada masyarakat (Sapta Prasetya Korpri), ketimbang hal-hal yang tidak berdampak pada peningkatan partisipasi masyarakat.

Kelemahan dalam pelayanan dan rendahnya partisipasi masyarakat banyak dijumpai pada saat pemberian kewenangan ke daerah secara luas, karena kewenangan tersebut tidak dilaksanakan secara optimal, karena konsentrasi pejabat yang ada lebih terfokus pada melayani Bupati/Walikota ketimbang melayani masyarakat. Tidak optimalnya pembayaran PBB oleh masyarakat berdampak pada rendah Pedapatan Asli Daerah (PAD), yang implikasi pada kurangnya dana untuk pembangunan, maka tidak mengherankan banyak pejabat di daerah yang ikut jadi pengemis ke pusat untuk meminta tambahan Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), guna menutupi kekurangan dana dari PAD sebagai sumber utama APBD. Kondisi demikian lebih dipeparah oleh perilaku anggota DPRD yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi ketimbang kepentingan konstituennya.

2. Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Sebagaimana telah diutarakan pada bagian sebelumnya, yang

banyak mempengaruhi berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah terletak pada para pelaku otonomi daerah itu sendiri. Para pelaku otonomi daerah adalah mereka yang diberi kewenangan dan otoritas untuk mengelolah daerahnya, yaitu Bupati/Walikota dan seluruh aparat birokrasi yang berada di bawahnya. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh bagaimana perilaku aparatur di daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara bertanggung jawab dan penuh pengabdian, serta didukung oleh kerjasama yang baik antar aparatur yang ada dalam membentuk tim kerja (*team work*) yang solid.

Kaloh (2002), mengemukakan bahwa "salah satu prasyarat tercapainya *team work* dan konvergensi adalah adanya kejelasan tugas pokok dan fungsi masing-masing institusi pemerintahan". Yang menjadi persoalan sekarang di daerah adalah banyak pejabat antar satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang kurang memahami tugas pokok dan fungsinya, sehingga dalam perencanaan pembangunan daerah banyak antar SKPD yang saling tumpang tindih program, hal ini sering disebabkan oleh ego sektoral dan kurang koordinasi antar SKPD dalam penyusunan program kerja. Kondisi demikian sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Kaloh (2002), "problematik yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan kita adalah

seringkali sesuatu urusan ditangani oleh banyak instansi sehingga muncul masalah, sulit untuk melacak sumber permasalahan. Dalam kondisi sedemikian ini sulit membangun team work dan konvergensi”.

Perilaku ego sektoral sering ditampilkan oleh para pejabat publik, yang tidak mengutamakan pelayanan tapi hanya lebih mempertontonkan kebolehannya dihadapan atasannya (Bupati/Walikota), agar supaya dipandang lebih piawai dalam menyusun program, akan tetapi tidak memperhatikan tupoksinya. Dampak dari perilaku demikian, banyak program kerja yang saling tumpang tindih karena sudah ditangani oleh beberapa SKPD, sehingga dalam satu daerah otonom akan mengalami kesulitan untuk membentuk tim kerja yang solid, mampu berkoodinasi antar SKPD, sehingga tujuan terbentuknya daerah otonom yaitu mendekatkan pelayanan pada publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai contoh kasus misalnya penanganan beberapa obyek wisata yang terdapat di Propinsi Sulawesi Utara, seperti Taman Laut Bunaken, dan obyek wisata religi Bukit kasih di Kanonang Minahasa. Pada suatu kesempatan saya mendampingi salah seorang teman yang sedang melakukan penelitian tentang Privatisasi Kebijakan Publik tentang obyek wisata taman laut Bunaken. Dalam proses pengumpulan data, kami menanyakan pada dinas

pariwisata Provinsi Sulawesi Utara tentangsiapayangbertanggungjawab dalam pengelolaan obyek wisata taman laut Bunaken, kami mendapat jawaban bahwa yang bertanggung jawab adalah pemerintah kota manado, begitu sebaliknya waktu ditanyakan pada dinas pariwisata kota manado, jawabannya adalah pemerintah Provinsi, karena obyek wisata taman laut bunaken berada di beberapa wilayah kabupaten kota.

Perilaku saling lempar tanggung jawab seperti contoh kasus tersebut memberikan gambaran tentang kinerja aparatur dalam pelayanan publik. Salinglempartanggungjawab, tumpang tindih program merupakan celah yang terbuka untuk terjadi manipulasi dan korupsi. Di Provinsi Sulawesi Utara tidak sedikit pejabat yang terlibat kasus manipulasi dan korupsi sehingga mereka berurusan dengan pihak berwajib dan bahkan sudah banyak yang masuk lembaga pemasyarakatan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Syauckani, Gaffar dan Rasyid (2003), bahwa “otonomi daerah akan menciptakan raja-raja kecil di daerah dan memindahkan korupsi ke daerah”.

Raja-raja kecil dan korupsi tidak akan lahir di daerah otonom, jika Bupati/Walikota dalam menjalankan sistem pemerintahannya secara demokratis. Sebab sistem pemerintahan demokratis memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengontrol

jalannya pemerintahan, dan pihak pemerintah lebih terbuka dalam hal penyusunan program (Musrembang sesuai undang-undang 32 tahun 2004) dan penggunaan anggaran publik benar-benar untuk kepentingan publik. Tidak terjadi tumpang tindih program pembangunan dan tidak membuka ruang bagi koruptor akan berdampak positif bagi kemajuan masyarakat, maka tujuan utama pembenturan otonomi daerah dapat terealisasi.

Penutup

Pelaksanaan otonomi daerah pada prinsipnya adalah percepatan pertumbuhan dan pembangunan daerah, serta mendekatkan pelayanan

pemerintahan pada masyarakat di daerah. Dalam sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik seperti sekarang ini, tanggung jawab lebih bertumpuh pada kepala daerah yaitu Bupati/Walikota, untuk dapat mengoptimalkan dan memberdayakan segala sumberdaya yang ada di daerahnya, termasuk diantaranya sumberdaya manusia secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk mencapai hal tersebut, seorang kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus bersifat demokratis, transparan dan akuntabel, yang pada gilirannya birokrasi pelayanan publik akan berjalan secara optimal.

Daftar Pustaka

Kaloh, J., 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan local dan tantangan global*, Rineka Cipta, Jakarta.

Lumingkewas, Lexie A., dan Evi E. Masengi, 2008, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan, dalam perspektif pelayanan publik*, Wineka Media, Malang.

Sarundajang, S.H., 2005, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Kata Hasta, Jakarta.

....., 2005, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, upaya mengatasi kegagalan*, Kata Hasta, Jakarta.

Syaukani, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rayid, 2003, *Otonomi Daerah, dalam negara kesatuan*, kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta.