

Perilaku Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik Pasca Reformasi Birokrasi di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau Indonesia

Rodi Wahyudi

(rodi.wahyudi@uin-suska.co.id)

(Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial
UIN Sultan Syarif Kasim)

Abstract:

Bureaucratic reform program has not been able to change the behavior of bureaucratic maladministration in Indonesia. Although there has been a change in the structure of government and public administration system and the implementation of bureaucratic reform program since 2006, but still disappointing quality of public services community. The question is why the behavior of maladministration bureaucracy still exists in the public service in Indonesia ?. The study was conducted to examine the behavior of maladministration difference before and after the reform of the bureaucracy. Two research methods used in this study. Questionnaires were completed by 250 civil servants. The second method is depth interviews with nine key informants. Five agencies that provide services has been selected as the study site. The study found that the level of bureaucratic maladministration of public servants to work after the reform era higher than civil servants employed prior to the reform era. This means that the agency Ombudsman of the Republic of Indonesia, civil service law and a code of ethics for civil servants still unable to discipline the behavior of maladministration reduce bureaucracy. Governments need to develop a special program to change the bad behavior of civil servants in the ministry through the cultivation of moral values based on religious teachings.

Keywords: *reform of the bureaucracy, maladministration, civil service, administration*

Pendahuluan

Reformasi birokrasi merupakan wacana sekaligus agenda utama dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik di Indonesia. Reformasi birokrasi sebagai suatu usaha perubahan asas dalam sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku dan kebiasaan buruk birokrasi di Indonesia setelah kekuasaan era orde baru berakhir. Ruang lingkup reformasi birokrasi tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, namun juga terkait perubahan pada struktur organisasi dan perilaku pegawai. Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi birokrasi bermakna

sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Harapan rakyat dari reformasi birokrasi adalah mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pegawai, mewujudkan pegawai yang profesional dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran reformasi dapat dicapai dengan maksimal.

Dari berbagai idea dan wacana yang telah dikembangkan oleh para pakar dan ditambah lagi kuatnya tuntutan masyarakat, maka pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Kepegawaian Negara telah menetapkan beberapa kebijakan yang berhubungan langsung dengan perbaikan pelayanan public di Indonesia. Langkah pertama adalah peraturan menteri pemberdayaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi. Langkah berikutnya adalah lahirnya peraturan presiden Republik Indonesia nomor 81 tahun 2010 tentang *granddesign* reformasi birokrasi di Indonesia tahun 2010-2025. *Grand design* reformasi birokrasi merupakan rancangan induk yang berisi arah dasar pelaksanaan reformasi birokrasi nasional. Sedangkan *road map* reformasi birokrasi adalah bentuk operasional *grand design* reformasi birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap lima tahun sekali dan merupakan rencana detail reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya.

Perilaku maladministrasi birokrasi merupakan fokus utama dalam penelitian ini. Maladministrasi birokrasi dapat diartikan sebagai perilaku buruk pegawai dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Maju atau mundurnya suatu bangsa sangat bergantung pada baik atau buruknya perilaku birokrasi. Kewibawaan pemerintah di mata rakyat sangat erat hubungannya dengan kemampuan birokrasi dalam memenuhi tuntutan dan aspirasi rakyat serta mampu memberikan jalan keluar terhadap masalah yang sedang dihadapi oleh rakyat. Pembangunan suatu negara akan berhasil apabila disokong oleh birokrasi yang profesional dan amanah (Ibnu Khaldun 1332-1406 M). Hampir seluruh program pembangunan tidak bisa lepas dari peranan birokrasi dalam

melaksanakannya. Sehubungan dengan itu, perbaikan kualitas pelayanan pegawai adalah satu perkara yang tidak boleh dianggap remeh. Buruknya perilaku birokrasi akan memberikan dampak yang luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan agama di suatu negara.

Dalam kehidupan ekonomi, maladministrasi birokrasi dapat menjadi penghalang usahawan lokal dan para investor asing datang ke Indonesia kerana tidak jelas syarat, prosedur serta berapa jumlah biaya yang perlu dibayar untuk mendapat izin investasi. Jika birokrasi tidak mampu memberikan jaminan kepastian waktu, syarat dan biaya yang perlu dibayar, maka para investor akan membatalkan niat mereka atau pindah ke negara lain. Begitu pula dalam kehidupan politik, maladministrasi birokrasi bisa menjadi isu untuk mengkritik pemerintah. Kegagalan pemerintah memperbaiki perilaku maladministrasi birokrasi dapat menyebabkan sistem administrasi menjadi tidak stabil. Sama halnya dalam kehidupan sosial, maladministrasi birokrasi mengakibatkan tekanan psikologi kepada masyarakat yang datang berurusan ke kantor pemerintah. Sebelum pergi ke kantor mereka telah membayangkan susahnya urusan, menunggu lama, tidak jelas berapa rupiah harus dibayar, apa syarat yang perlu disiapkan, serta diburukkan lagi oleh sifat pegawai yang kasar dan kurang ramah terhadap masyarakat.

Hasil kajian Ombudsman Republik Indonesia (2013) di Kota Pekanbaru yang mengukur tentang tahap kepatuhan kantor pemerintah terhadap undang-undang pelayanan awam. Hasil kajian menunjukkan bahwa tahap kepatuhan kantor pemerintah terhadap undang-undang pelayanan publik masih rendah. Dapatan kajian menyebutkan hanya 31,2% kantor yang menggunakan sistem layanan bersepadu, hanya 25% kantor yang memajang/mengumumkan asas hukum penyelenggaraan pelayanan, hanya 37,5% kantor yang memajang maklumat

persyaratan pelayanan, hanya 62,5% kantor yang mempunyai SOP (*standard operating procedure*) yang ditempel di kantor dan hanya 43,8% kantor yang menerangkan informasi tentang jenis pelayanan. Dari huraian yang ditulis atas, apakah permasalahan yang menjadi tema utama dalam penelitian ini?. Permasalahannya adalah setelah berbagai usaha telah dilakukan oleh pemerintah melalui perubahan struktur pemerintahan dan sistem birokrasi, undang-undang pelayanan publikserta pengawasan penyedia pelayanan publikoleh Ombudsman, adakah sudah ada perubahan perilaku maladministrasi birokrasi sebelum dan selepas reformasi birokrasi?.

Konsep Maladministrasi Birokrasi

Konsep maladministrasi birokrasi lahir pada akhir abad ke-19 sebagai istilah yang menunjukkan kegagalan birokrasi dalam mengurus urusan rakyat, kurang inisiatif dan membazirkan sumber daya manusia serta tiada sifat tanggungjawab. Kajian mengenai fenomena maladministrasi birokrasi pertama sekali dijalankan oleh Hayward pada tahun 1917. Dia adalah ilmunan dari Inggeris dan telah menulis hasil kajiannya dalam buku *professionalism and originality*. Hayward (1917) menjelaskan bahwa sejak pekerjaan sebagai pegawai termasuk dalam kategori pekerja profesional, maka pegawai yang bekerja dalam institusi birokrasi dituntut untuk bekerja dengan cekap dan bertanggungjawab. Pegawai pemerinat merupakan pelaksana kebijakan negara dan mereka dibayar gaji oleh negara.

Warner (1947) juga termasuk antara ilmunan yang pertama menulis mengenai konsep maladministrasi birokrasi, kemudian diikuti pula oleh penulis lainnya seperti Bowden (1976), Peter Drucker (1980), Caiden (1991), Hartono et.al (2003), Masthuri (2005) dan Philipus (2011). Warner (1947) telah memulakan tulisannya dengan menerangkan jenis maladministrasi

birokrasi yang biasa berlaku dalam kalangan pegawai, yaitu sikap tidak mahu memberi layanan, mementingkan diri sendiri dan berusaha untuk menunjukkan kekuasaan, merasa diri istimewa, sengaja membentuk keadaan yang rumit dan cenderung untuk mengekalkannya, tiada sistem yang bisa memberikan penilaian kepada mereka, perbaikan yang dicadangkan mereka bantah, penyalahgunaan kekuasaan seperti sifat zalim atau kejam terhadap rakyat, tidak bersedia melakukan inovasi serta terlalu mengutamakan keuntungan peribadi.

Secara etimologis Philipus (2011) menyatakan bahwamaladministrasiberasal dari bahasa latin, *mal* bererti buruk atau jahat dan *administrare* ertinya melayani. Birokrasi pula bermakna kantor pemerintah. Dengan demikian maladministrasi birokrasi membawa maksud pelayanan yang buruk atau jahat di kantor pemerintah. Lebih jelas lagi Sykes et.al. (dalam Ahmad Basuki 2011) menjelaskan maladministrasi birokrasisebagai perbuatan berat sebelah, pengabaian pelanggan, kelewatan waktu, tidak memberi tumpuan, ketidakceapan, ketidakupayaan, kejahatan, keburukandalam proses pelayanan. Secara mudah maladministrasi birokrasi dapat diertikan sebagai kegagalan pelayananatau kegagalan untuk menyediakan pelayanan. Maladministrasimenurut Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia adalah:

“perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi

masyarakat dan orang perseorangan
(Pasal 1 angka 3).

Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik berkualitas dapat diukur semasa terjadinya hubungan antara warga negara dengan pegawai. Model *SERVQUAL* telah diperkenalkan oleh Parasuraman et al. (1985) yang menyatakan bahwa terdapat 10 ciri kualitas pelayanan yaitu kemasukan, komunikasi, kecekapan, layanan mesra, kebolehppercayaan, dipercayai, komunikasi luaran, keselamatan, kemudahan fizikal serta memahami kehendak pelanggan. Kualitas pelayanan sebagai penilaian sikap global yang berkenaan dengan keunggulan suatu khidmat dan merupakan tanggapan daripada penilaian kualitas pelayanan tersebut. Zeithaml et al. (1990) pula menyatakan bahwa pelayanan berkualitas merupakan jalinan hubungan rapat dan semangat setia kawan dalam memenuhi cita rasa dan kehendak pelanggan melalui kualitas pelayanan yang ditawarkan.

Parasuraman et al. (1993) menyatakan bahwa kepuasan terhadap kualitas pelayanan berkaitan erat harapan warga negara terhadap kualitas pelayanan dan persepsi warga negara terhadap kualitas pelayanan. Pendapat di atas turut disokong oleh Scheuing & Christopher (1993) bahwa pelayanan yang berkualitas hanya akan dapat diwujudkan apabila terdapat sistem yang mengutamakan kepentingan warga negara. Fokus kepada kepentingan warga negara merupakan hal yang mutlak dilakukan oleh setiap unit pelayanan. Pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi harapan dan keinginan warga negara. Menciptakan pelayanan kualitas, suatu organisasi harus mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip utama dalam organisasi pelayanan. Ada enam prinsip utama dalam mewujudkan pelayanan berkualitas yaitu pertama, kepemimpinan, yaitu strategi kualitas dari pengurusan puncak dalam

mengarahkan organisasi dalam peningkatan prestasi kualitas. Kedua, pendidikan yaitu semua pegawai organisasi mendapatkan pendidikan dan latihan bagi meningkatkan tahap kompetensi. Ketiga, perancangan strategik, yaitu perencanaan harus mencakup pengukuran dan tujuan yang digunakan dalam mengarahkan institusi untuk mencapai visi dan misinya.

Apabila birokrasi pemerintah mampu melaksanakan ciri pelayanan yang berkualitas maka secara tidak mereka telah selamat dari perilaku maladministrasi birokrasi. Menurut Suruhanjaya Pelayanan publik (1996), terdapat beberapa ciri pelayanan publik berkualitas untuk diamalkan oleh pegawai, yaitu :

1. Menggunakan masa dengan sebaiknya dan berusaha menyiapkan kerja dalam tempoh yang ditetapkan.
2. Melakukan kerja dengan sempurna, tidak mengharapkan orang lain dan rasa bersalah jika tidak dapat menyempurnakan tugas sebagaimana yang ditetapkan.
3. Tidak memilih kerja serta tidak menunjuk-nunjuk dalam menjalankan tugas kepada ketua.
4. Bekerja tanpa rasa jemu atau bosan serta sedia menjalankan sebarang tugas yang dipertanggungjawabkan.
5. Mengutamakan kepentingan tugas daripada kepentingan diri dan sanggup berkorban masa dan tenaga demi kepentingan pelayanan, di samping mengamalkan sikap tolong menolong terhadap kebaikan dan menghindarkan diri daripada perbuatan buruk.
6. Patuh dan taat kepada peraturan serta berpegang teguh kepada ajaran agama di samping sentiasa menjaga imej dan maruah diri daripada perbuatan cuai dan keji.
7. Menjalankan tugas secara kolektif dan menyedari idea yang diperolehi secara berkelompok lebih bernas dan mantap bagi mencapai kejayaan organisasi.

8. Menuturkan kata-kata yang baik dan bersopan santun dan sentiasa menjaga kebersihan diri, pakaian dan tempat kerja.
9. Sedia menerima nasihat, cadangan dan pendapat, bijaksana dalam membuat pertimbangan dan mudah memaafkan kesilapan orang lain.

Konsep Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan lebih efektif dan efisien serta mampu meningkatkan kualitas pelayanan awam. Secara umum, pendekatan yang dilakukan antara lain adalah peningkatan kompetensi pegawai, perbaikan pada sistem pengelolaan keuangan negara dan peningkatan produktivitas. Namun demikian, tidak semua model pendekatan dapat memberikan jalan pemecahan terhadap berbagai permasalahan birokrasi. Peters dan Savoie (1994) menyatakan bahwa upaya mencari jalan keluar masalah rendahnya kualitas pelayanan publik yang diajukan oleh para sarjana pada umumnya merupakan contoh yang diambil dari organisasi yang sederhana, padahal masalah organisasi birokrasi pemerintah jauh lebih kompleks.

Cope (1997) menggunakan istilah reformasi birokrasi dalam memahami konsep *reinventing government*. Reformasi birokrasi diajukan sebagai cara untuk menghilangkan atau paling tidak memperbaiki birokrasi agar lebih bertanggung jawab. Siddiquee dan Burns (2001) menerangkan tentang reformasi birokrasi di China yang diawali dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan melalui peningkatan komitmen pegawai dan pelaksanaan prinsip transparansi. Siddiquee & Mohamed (2007) turut mendukung ide reformasi birokrasi dalam tulisan berjudul *Paradox of Public Sector Reform in Malaysia: A Good Governance Perspective*. Reformasi birokrasi merupakan inisiatif yang secara

eksplisit dilakukan untuk mencari cara yang lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cara yang lebih bertanggungjawab dalam rangka mencapai pelayanan yang berkualitas. Reformasi birokrasi ini mencakup usaha untuk memperkuat peranan pemerintah, melalui peningkatan kualitas pelayanan serta kebijakan untuk mendorong dan memberi ruang kepada sektor swasta sebagai mesin pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah kajian survey yang menggunakan pendekatan kuantitatif. Variabel perilaku mal-administrasi birokrasi yang terdiri dari 16 item diubah dari 6 Jenis maladministrasi yang telah disusun oleh Masthuri (2005). Kuesioner penelitian telah diisi oleh 250 orang pegawai dari lima kantor yang menyediakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dan diperdalam dengan data *indept interview* terhadap tiga orang *key informan*. Nilai kebolehpercayaan pembolehubah setelah dilakukan pilot test adalah perilaku maladministrasi birokrasi (*Cronbach's Alpha*=0.898). Data dianalisis menggunakan statistik deskriptif. Statistik deskriptif untuk pemerihalan variabel dari segi nilai mean, mahupun persentase. Analisis Statistik inferensi pula menggunakan korelasi *pearson* dalam paras $p < 0.05$ dengan software SPSS versi 20.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan tabel 1 dibawah dapat dilihat frekuensi responden dalam kajian ini. Responden lelaki sebanyak 146 orang (58.4%), manakala perempuan sebanyak 104 orang (41.6%), umur 31-40 tahun sebanyak 72 orang (28.8 %), umur 41-50 tahun sebanyak 63 orang (25.2%). Manakala mereka yang berumur 51 tahun ke atas hanya sebanyak 35 orang (14%).

Tabel 1.
Taburan Frekuensi Jenis Kelamin, umur, Bekerja sebagai pegawai, status Pernikahan dan status pekerjaan responden

Demografi		N	%
Jenis Kelamin	Lelaki	146	58.4
	Perempuan	104	41.6
Umur	Umur 30 tahun ke bawah	80	32.0
	Umur 31-40 tahun	72	28.8
	Umur 41-50 tahun	63	25.2
	Umur 51 tahun ke atas	35	14.0
Bekerja Sebagai Pegawai	Setelah Reformasi	164	65.6
	Sebelum Reformasi	86	34.4
Status Pernikahan	Menikah	190	76.0
	Bujang	60	24.0
Status Pekerjaan	Pegawai Negeri Sipil	195	78.0
	Pegawai Kontrak (Tenaga Harian Lepas)	55	22.0
Jumlah		250	100.0

Dari tabel 1 di atas, sebanyak 120 orang responden telah bekerja sebagai pegawai setelah reformasi sebanyak 164 orang (65.6%) dan bekerja sebelum reformasi sebanyak 86 orang (34.4%). Hasil analisis status perkahwinan menunjukkan bahwa responden yang paling banyak adalah telah menikah yaitu 190 orang (76.0%), sedangkan yang masih bujang sebanyak 60 orang (24.0%). Status pekerjaan responden dalam kajian ini kebanyakan mereka adalah pegawai negeri sipil yaitu 195 orang (78.0%), sedangkan pegawai kontrak sebanyak 55 orang (22.0%).

Apabila dibandingkan perilaku maladministrasi birokrasi antara pegawai yang bekerja sebelum era reformasi dengan setelah era reformasi menunjukkan bahwa tahap amalan maladministrasi birokrasi

pegawai yang bekerja setelah era reformasi lebih tinggi berbanding pegawai yang bekerja sebelum era reformasi. Hasil analisis Crosstab dalam tabel 2 dibawah menunjukkan bahwa 66.7 % pegawai yang bekerja setelah masa reformasi dengan perilaku maladministrasi birokrasi pada tahap tinggi, sedangkan pegawai yang bekerja sebelum masa reformasi hanya 33.3%. Hal ini berarti bahwa lebih tinggi persentase tahap perilaku maladministrasi birokrasi yang dilakukan oleh pegawai baru (bekerja setelah era reformasi) berbanding pegawai lama (bekerja sejak sebelum era reformasi). Hasil penelitian membuktikan bahwa perilaku maladministrasi birokrasi merupakan budaya yang turun temurun dan bahkan cenderung semakin parah.

Tabel 2.
Crostab Bekerja Sebagai Pegawai Dengan Tahap Perilaku
Maladministrasi Birokrasi

Tahap Perilaku Maladministrasi Birokrasi	Bekerja Sebagai Pegawai				Jumlah	
	Setelah Reformasi		Sebelum Reformasi			
	N	%	N	%	N	%
<u>Tahap Perilaku Maladministrasi Birokrasi</u>						
Tahap Rendah (Skor 16-24)	128	65.3	68	34.7	196	100.0
Tahap Tinggi (Skor 25-32)	36	66.7	18	33.3	54	100.0
<u>Tahap Kelalaian Waktu</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	75	66.4	38	33.6	113	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	89	65.0	48	35.0	137	100.0
<u>Tahap Ketidakadilan</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	132	64.1	74	35.9	206	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	32	72.7	12	27.3	44	100.0
<u>Tahap Salah Guna Kuasa</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	132	63.8	75	36.2	207	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	32	74.4	11	25.6	43	100.0
<u>Tahap Amalan Korupsi</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	126	63.3	73	36.7	199	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	38	74.5	13	25.5	51	100.0

Era orde lama dibawah pimpinan Presiden Soekarno, pegawai dilantik bukan atas dasar profesionalisme melainkan kerana membalas jasa mereka sebagai pejuang kemerdekaan. Jumlah pegawai Indonesia yang memiliki kompetensi dan memahami sistem administrasi masih sangat sedikit. Pada era orde lama belum ada undang-undang yang jelas untuk mengatur secara khusus pelayanan publik. Penguasa orde baru pula telah memaksa birokrasi mendukung partai penguasa (Golkar). Pegawai terlibat dalam perilaku korupsi dengan alasan gaji mereka tidak cukup. Kajian Adang Budiman et.al (2013) membuktikan bahwa korupsi pada era Presiden Suharto telah menjadi aktivitas harian mereka ketika bekerja di kantor.

Alasan utama mereka melakukan korupsi semasa bekerja adalah rendahnya gaji yang diterima dan atasan yang juga biasa melakukan korupsi.

Akibat masih wujudnya perilaku maladministrasi birokrasi sejak era sebelum reformasi hingga selepas reformasi, maka menurut peneliti masyarakat telah terbagi menjadi tiga kelompok. *Pertama*, kelompok masyarakat yang menganggap bahwa maladministrasi birokrasi adalah hal yang biasa yang sudah ada sejak zaman dulu. Kalau disuruh menunggu lama, dimarah oleh pegawai disebabkan syarat yang dibawa tidak lengkap, pelayanan tidak adil, harus membayar lebih agar dipercepat, mereka tidak protes bahkan menerima perlakuan yang demikian dengan perasaan

biasa saja. Memang begitulah budaya pelayanan birokrasi. Biasanya kelompok masyarakat yang pertama ini memiliki latarbelakang pendidikan rendah, miskin, tidak mengetahui cukup informasi sebelum datang berurusan di kantor pemerintah dan merasa rendah diri ketika berhadapan dengan pegawai.

Kedua, kelompok masyarakat yang menganggap bahwa maladministrasi birokrasi adalah sesuatu yang tidak wajar dan budaya birokrasi yang buruk. Kalau disuruh menunggu lama, mereka akan bertanya mengapa harus menunggu lama, bukankah urusan masyarakat harus dipercepat sesuai dengan peraturan perundangan. Apabila pegawai meminta mereka untuk membayar lebih, mereka tidak setuju karena jumlah wang harus mereka bayar juga sudah ditentukan dalam peraturan perundangan bahkan mereka akan mengancam akan membuat laporan kepada Ombudsman supaya melakukan investigasi atas ketidakpuasan layanan yang mereka terima dari pegawai. Kelompok masyarakat yang kedua ini adalah mereka yang memiliki latarbelakang pendidikan tinggi, ekonomi kelas menengah keatas, mengetahui cukup maklumat sebelum datang berurusan di kantor dan mereka faham bahwa tugas pegawai adalah memberikan pelayanan yang baik kepada mereka. *Ketiga*, kelompok masyarakat yang menyadari bahwa maladministrasi birokrasi adalah sesuatu yang tidak wajar dan budaya birokrasi yang harus diubah. Hati kecil mereka tidak menerima kalau harus menunggu lama, sifat pegawai yang sombong dan angkuh, juga tidak setuju jika harus membayar lebih agar urusan dipercepat. Namun, mereka tidak berani bicara secara langsung kepada pegawai kerana khawatir urusan mereka akan bertambah susah. Akhirnya kelompok masyarakat ini berurusan dengan menggunakan jasa pihak ketiga (*calo*) walaupun harus membayar mahal. Dapatan data wawancara bersama Pak Dasuki,

pegawai Ombudsman Republik Indonesia Wilayah Provinsi Riau juga menyampaikan hal yang sama, beliau mengatakan:

“perilaku buruk birokrasi dalam pelayanan yang terjadi hari ini di Kota Pekanbaru adalah warisan yang sudah turun temurun sejak zaman dulu. Sifat pegawai yang tidak meletakkan diri mereka sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat, malah menunjukkan sifat kasar, merasa diri mereka ada kuasa dan tidak ada rasa kasihan terhadap masyarakat. Menyusahkan urusan masyarakat dengan syarat, prosedur yang tidak jelas, berapa lama waktu dan biaya juga tidak jelas. Ada kantor yang telah menyusun standar pelayanan dan diletakkan di dinding kantor, tetapi kenyataan yang terjadi tidak sama seperti standar pelayanan yang telah mereka susun”.

Budaya buruk birokrasi sukar dibasmi disebabkan penambahan jumlah pegawai secara besar-besaran semasa pemerintahan orde baru tanpa memperhatikan aspek profesionalisme dan kompetensi. Hal ini diakui oleh Pak Teguh (Pegawai Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi), dalam wawancara peneliti dengan beliau, ia mengatakan:

“sebenarnya masalah awalnya adalah ketika rekrutmen pegawai dan dalam perencanaan penerimaan pegawai. Berapa jumlah pegawai yang mau diterima?. selanjutnya, kualifikasi seperti apa yang diperlukan?. Ketika pemerintah kurang memperhatikan aspek kuantitas dan kualitas, hanya mahu menambah pegawai, maka muncullah pegawai yang tidak produktif”.

Penutup

Kajian ini telah membuktikan bahwa perilaku maladministrasi birokrasi masih tetap wujud walaupun reformasi birokrasi sudah berjalan selama 13 tahun. Hal ini menjadi tantangan besar bagi setiap elemen bangsa termasuk ilmuan dan cendekiawan untuk memikirkan jalan keluar terbaik agar perilaku buruk pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat berubah. Perubahan sistem administrasi dan membuat undang-undang masih belum cukup untuk mengubah perilaku buruk pegawai selagi perubahan perilaku tidak dimulai dari dalam diri setiap pegawai. Agar program reformasi birokrasi tidak gagal, salah satu yang mendesak untuk segera dilakukan adalah penanaman nilai akhlak berdasarkan ajaran agama.

Daftar Pustaka

- Adang Budiman, Amanda Roan & Victor Callan. 2013. Rationalizing Ideologies, Social Identities and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the Suharto Era. *Journal Bussiness Ethics* 11(6):139-149.
- Ahmad Basuki. (2011). Pertanggungjawaban Pidana Kantor Atas Tindakan Mal-Administrasi Dalam Penerbitan Izin Di Bidang Lingkungan. *Jurnal Perspektif*, 16 (4): 252-258.
- Bowden, E. 1976. Maladministration: A Thematic Analysis of Nigerian Case Studies in the Context of Administrative Initiative. *Human Organization* 35 (4): 392-399.
- Caiden, G.E. (1973). *Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. International Review of Administrative Sciences*, 38 (4): 327-344.
- Cope, G. H. (1997). Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (1): 461-471.
- Hayward, F. H. 1917. *Professionalism and Originality*. London: Allen & Unwin.
- Hartono. (2003). *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*. Jakarta: The Asia Foundation.
- Ibnu Khaldun. (2008). *Muqaddimah* (Terjemahan Masturi Irham, Malik Supar dan Abidun Zuhri). Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2010). *Integritas Sektor Publik Indonesia, Fakta Korupsi Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputusan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Masthuri. (2005). *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2013). *Kepatuhan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Penerbit: Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Provinsi Riau.
- Parasuraman, V. Zeithaml, A., & Beny, L.L. 1993. The nature and determinants of customer expectations of service. *Journal of Academy of Marketing Science* 21(1):1-12.
- Warner, R. 1947. *The Principles of Public Administration*. London: Pitman.
- William, W. 2000. *Research methods in Education*. Boston: A Person Education Company.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. & Berry, L. L. 1990. *Delivering Quality Service, The Free Satisfaction in e-government Applications. Problems of Management in the 21st century* 8(3):55-65.