

Fungsi Birokrasi dalam Efektivitas Pelayanan Publik

Wawan Risnawan

Abstrak

Pemerintah merupakan implementator kebijakan dalam melaksanakan setiap program yang telah ditetapkan, dalam lingkup pemerintahan secara integritas didalamnya terintegrasi sistem birokrasi yang sistematis dan terstruktur. Birokrasi pemerintah merupakan suatu sistem yang terstruktur dimana didalamnya merupakan cara atau strategi dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah terutama yang berorientasi pada pelayanan publik. Dengan adanya birokrasi yang baik maka dapat menciptakan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Namun demikian beberapa kendala yang terjadi saat ini adalah munculnya permasalahan dalam pelayanan publik, dimana banyak pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pihak birokrasi tidak maksimal, hal ini diakibatkan para birokrat dalam pelaksanaan kerjanya terintegrasi dengan keadaan politik di lingkungan kerjanya sehingga tidak tercipta profesionalisme pelayanan dan tidak terinformasikannya permasalahan pelayanan kepada masyarakat terhadap pemerintah, dimana keadaan ini adalah sebagai bahan evaluasi pemerintah atas kebijakan yang terimplementasi terutama dalam pelayanan publik. Untuk lebih memaksimalkan pelayanan publik, pemerintah hendaknya lebih membangun pemahaman tentang fungsi birokrasi dalam pelayanan publik sehingga secara profesional sistem birokrasi berkembang dan terfokus pada pelayanan masyarakat (publik).

Kata Kunci : Fungsi Birokrasi. Pelayanan Publik

1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang memiliki kompleksitas wilayah dan masyarakat yang cukup signifikan terutama dari struktur budaya serta lingkungan alam sekitarnya. Pemerintah selaku pelayan publik harus terus berintegrasi dan beradaptasi dengan perkembangan sosial saat ini terutama dalam menghadapi era revolusi 4.0 saat ini yang mengedepankan faktor jaringan telekomunikasi dan informasi melalui jaringan internet.

Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Di dalam pendekatan institusional (kelembagaan), khususnya di dalam skema, tercantum 'lalu-lintas' administrasi negara dari eksekutif 'turun' ke Kebijakan Administrasi, lalu ke Administrasi dan yang terakhir ke pemilih. Artinya, setiap kebijakan negara yang diselenggarakan pihak eksekutif diterjemahkan ke dalam

bentuk kebijakan administrasi negara, di mana pelaksanaan dari administrasi tersebut dilakukan oleh lembaga birokrasi. Kita mungkin mengenal badan-badan seperti Departemen, Kanwil, Kantor Kelurahan, Kantor Samsat, di mana kantor-kantor tersebut semua merupakan badan-badan birokrasi negara yang mengimplementasikan kebijakan negara dan bersifat langsung berhubungan dengan masyarakat. (<http://setabasri01.blogspot.com/2009/02/birokrasi.html>)

Masyarakat adalah sebagai unsur yang dilayani merupakan objek yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Sebagaimana kita pahami bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan

ketentuan peraturan perundang-undangan. (<https://eprints.uny.ac.id/8586/3/BAB%202%20-%2005402244038.pdf>)

Namun demikian, dalam pelaksanaannya masih terdapat ketidaksinergisan antara peran fungsi birokrasi dalam pelayanan publik sehingga banyak masyarakat yang mengeluhkan tentang pelayanan publik yang diberikan pemerintah baik berupa pelayanan langsung maupun pelayanan yang berupa kebijakan. Hal ini diduga karena berbagai faktor yang terjadi dalam lingkup birokrasi itu sendiri, seperti :

- a. Dalam pembuatan kebijakan terkadang tidak memiliki nilai yang universal tetapi hanya untuk beberapa kelompok masyarakat bahkan pemerintah sulit menetapkan kebijakan yang tegas sehingga terjadi konflik di masyarakat, seperti belum maksimalnya ditetapkan kebijakan tentang angkutan online dan perdagangan online, serta pelaksanaan kebijakan tentang pengaturan pasar modern dan pasar tradisional yang dalam prakteknya masih memihak pada pelaku pasar modern sehingga pasar tradisional terkalahkan.
- b. Terjadinya pengikisan kinerja yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat dikarenakan para birokrat banyak yang terkontaminasi oleh kepentingan politik lokal dan kepentingan individu atau golongan. Seperti dengan adanya Pemilihan kepemimpinan, banyak pihak birokrasi yang dimanfaatkan untuk penguatan suara suatu kelompok politik sehingga pelayanan kepada masyarakat terabaikan.

Keadaan ini menjadi masalah klasik di Indonesia dimana dampak dari keadaan ini dapat menciptakan peluang korupsi

birokrasi baik korupsi kebijakan maupun korupsi materi di tingkat pejabat birokrasi.

Citra buruk yang melekat dalam tubuh birokrasi dikarenakan sistem ini telah dianggap sebagai “tujuan” bukan lagi sekedar “alat” untuk mempermudah jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Kenyataannya, birokrasi telah lama menjadi bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan terutama pelayanan publik. Kenyataan yang terjadi hingga detik ini, birokrasi hanya sebagai “perpanjangan tangan” pemerintah untuk dilayani masyarakat. Atau dengan birokrasi pejabat pemerintahan ingin mencari keuntungan lewat birokrasi.

1. Identifikasi Masalah

Dari paparan tersebut maka kita mencoba membuka pola pikir melalui hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menciptakan efektivitas pelayanan publik yaitu mengenai Bagaimana Fungsi Birokrasi dalam efektivitas Pelayanan Publik sehingga tercipta pelayanan publik yang baik

2. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan artikel ini yaitu untuk mengetahui Fungsi Birokrasi dalam efektivitas Pelayanan Publik berdasarkan pemahaman dan analisa konsepsi tentang birokrasi dalam pelayanan publik

3. Tinjauan Teori

a. Birokrasi

Birokrasi berasal dari kata “bureau” yang berarti meja atau kantor; dan kata “kratia” (cratein) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi (Ernawan, 1988). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “civil service”. Selain itu juga sering disebut dengan public

sector, public service ataupun public administration.

Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar (disarikan dari Blau & Meyer, 1971; Coser & Rosenberg, 1976; Mouzelis, dalam Setiawan, 1998).

Sementara itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi didefinisikan sebagai :

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan.
2. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya dan sebagainya.

Michael G. Roskin menyebut pengertian birokrasi yaitu "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). Idealnya, birokrasi merupakan suatu sistem rasional atau struktur yang terorganisir yang dirancang sedemikian rupa guna memungkinkan adanya pelaksanaan kebijakan publik yang efektif dan efisien.

Sementara itu, Bintoro Tjokroamidjojo, (1984) mengatakan bahwa birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal kemudian Miftah Thoha dalam bukunya *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (2007) mendefinisikan, birokrasi merupakan kepemimpinan

yang diangkat oleh suatu jabatan yang berwenang, dia menjadi pemimpin karena mengepalai suatu unit organisasi tertentu. Kepemimpinan birokrasi selalu dimulai dari peran yang formal, yang diwujudkan dalam hirarki kewenangan. Dalam hal ini, kewenangan birokrasi, kewenangan birokrasi merupakan kekuasaan legitimasi jika pimpinan mempunyai otoritas berarti efektif kepemimpinannya.

Birokrasi dalam pengertian keseharian selalu dimaknai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat (Tjokrowinoto:112). Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakannya semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani orang banyak. Walaupun persepsi ini mengandung titik-titik kelemahan, namun sampai saat ini pemerintah yang diwakili oleh institusi birokrasi tetap saja diakui sebagai motor penggerak pembangunan. Pemaknaan birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas tentu merupakan pemaknaan yang bersifat idealis, dan pemaknaan ideal terhadap fungsi pelayanan yang diperankan birokrasi tidaklah bisa menjelaskan orientasi birokrasi.

b. Ciri-ciri Birokrasi

Ciri-ciri birokrasi menurut Max Weber adalah:

- a. Jabatan administratif yang terorganisasi/tersusun secara hirarkis. (Administrative offices are organized hierarchically)
- b. Setiap jabatan mempunyai wilayah kompetensinya sendiri (Each office has its own area of competence)
- c. Pegawai negeri ditentukan, tidak dipilih, berdasarkan pada kualifikasi teknik yang ditunjukkan dengan ijazah atau ujian.

(Civil servants are appointed, not electe, on the basis of technical qualifications as determined by diplomas or examination)

- d. Pegawai negeri menerima gaji tetap sesuai dengan pangkat atau kedudukannya. (Civil servants receive fixed salaries according to rank)
- e. Pekerjaan merupakan karir yang terbatas, atau pada pokoknya, pekerjaannya sebagai pegawai negeri. (The job is a career and the sole, or at least primary, employment of the civil servant)
- f. Para pejabat tidak memiliki kantor sendiri. (The official does not own his or her office)
- g. Para pejabat sebagai subjek untuk mengontrol dan mendisiplinkan. (the official is subject to control and discipline)
- h. Promosi didasarkan pada pertimbangan kemampuan yang melebihi rata-rata. (Promotion is based on superiors judgement)

c. Fungsi Birokrasi

Michael G. Roskin menyebutkan bahwa sekurang – kurangnya ada 4 fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan modern, yaitu:

1. Fungsi Administrasi;
Fungsi administrasi pemerintahan modern meliputi administrasi, pelayanan, pengaturan, perizinan, dan pengumpulan informasi. Dengan fungsi administrasi dimaksudkan bahwa fungsi sebuah birokrasi adalah mengimplementasikan undang – undang yang telah disusun oleh legeslatif serta penafsiran atas undang – undang tersebut oleh eksekutif. Dengan demikian, administrasi berarti pelaksanaan kebijaksanaan umum suatu negara, dimana kebijakan umum itu sendiri telah dirancang sedemikian rupa

guna mencapai tujuan negara secara keseluruhan;

2. Fungsi Pelayanan;
Birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok – kelompok khusus. Badan meteorologi dan Geofisika (BMG) di Indonesia merupakan contoh yang bagus untuk hal ini, dimana badan tersebut ditujukan demi melayani kepentingan masyarakat yang akan melakukan perjalanan atau mengungsikan diri dari kemungkinan bencana alam. Untuk batas – batas tertentu, beberapa korporasi negara seperti PJKA atau Jawatan Pos dan Telekomunikasi juga menjalankan fungsi public service ini.
3. Fungsi Pengaturan (Regulation);
Fungsi pengaturan dari suatu pemerintahan biasanya dirancang demi mengamankan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini, badan birokrasi biasanya dihadapkan antara dua pilihan: Kepentingan individu versus kepentingan masyarakat banyak. Badan birokrasi negara biasanya diperhadapkan pada dua pilihan ini.
4. Fungsi Pengumpulan Informasi (Information Gathering);
Informasi dibutuhkan berdasarkan dua tujuan pokok: Apakah suatu kebijaksanaan mengalami sejumlah pelanggaran atau keperluan membuat kebijakan – kebijakan baru yang akan disusun oleh pemerintah berdasarkan situasi faktual. Oleh sebab itu badan birokrasi yang menjadi ujung tombak pelaksanaan kebijaksanaan negara tentu menyediakan data – data sehubungan dengan dua hal tersebut. Misalnya, pemungutan uang yang tidak semestinya (pungli) ketika masyarakat membuat SIM atau STNK

tentunya mengalami pembengkakan. Pungli tersebut merupakan pelanggaran atas idealisme administrasi negara, oleh sebab itu harus ditindak. dengan ditemukannya bukti pungli, pemerintah akan membuat prosedur baru untuk pembuatan SIM dan STNK agar tidak memberi ruang bagi oknum birokrasi berkesempatan melakukan pungli.

(<http://appehutaaruk.blogspot.com/2015/04/fungsi-dan-posisi-birokrat-10.html>)

Selain pendapat Michael G. Roskin, Andrew Heywood juga mengutarakan Selain Roskin, et.al., Andrew Heywood juga mengutarakan sejumlah fungsi yang melekat pada birokrasi. Bagi Heywood, fungsi dari birokrasi adalah:

1. **Pelaksanaan Administrasi.**

Fungsi ini serupa dengan yang diutarakan Roskin, et.al, bahwa fungsi utama birokrasi adalah mengimplementasikan atau mengeksekusi undang-undang dan kebijakan negara. Sehubungan dengan fungsi ini, Heywood membedakan 2 peran di tubuh pemerintah. Pertama, peran pembuatan kebijakan dalam mana peran ini ada di tangan politisi. Kedua, peran pelaksanaan kebijakan dalam mana peran ini ada di tangan birokrat. Sebab itu, kerap disebut bahwa suatu rezim pemerintahan disebut dengan “administrasi.” Misalnya administrasi Gus Dur, administrasi Sukarno, administrasi SBY, atau administrasi Barack Obama. Ini akibat kenyataan, suatu kebijakan baru akan “terasa” jika telah dilaksanakan. Fungsi administrasi, oleh karena itu, merupakan fungsi sentral dari birokrasi negara.

2. **Nasehat Kebijakan (Policy Advice)**

Birokrasi menempati peran sentral dalam pemberian nasehat kebijakan kepada pemerintah. Ini akibat birokrasi merupakan lini terdepan dalam implementasi suatu kebijakan, mereka adalah pelaksananya. Sebab itu, masalah dalam suatu kebijakan informasinya secara otomatis akan terkumpul di birokrasi-birokrasi. Heywood membedakan 3 kategori birokrat yaitu (1) top level civil servants, (2) middle-rangking civil servants, dan (3) junior-ranking civil servants. Top Level Civil Servant banyak melakukan kontak dengan politisi, sementara middle dan junior civil servants lebih pada pekerjaan-pekerjaan rutin di “lapangan.” Top Level Civil Servants dapat bertindak selaku penasehat kebijakan bagi para politisi, dalam mana informasi pelaksanaan kebijakan mereka peroleh dari middle dan junior civil servants.

3. **Artikulasi Kepentingan**

Kendati bukan fungsi utamanya guna mengartikulasi kepentingan (ini fungsi partai politik), tetapi birokrasi kerap mendukung upaya artikulasi dan agregasi kepentingan. Dalam tindak keseharian mereka, birokrasi banyak melakukan kontak dengan kelompok-kelompok kepentingan di suatu negara. Ini membangkitkan kecenderungan “korporatis” dalam mana terjadi kekaburan antara kepentingan-kepentingan yang terorganisir dengan kantor-kantor pemerintah (birokrasi). Kelompok-kelompok kepentingan seperti perkumpulan dokter, guru, petani, dan bisnis kemudian menjadi “kelompok klien” yang dilayani oleh birokrasi negara. Pada satu ini “klientelisme” ini positif dalam arti birokrasi secara dekat mampu

mengartikulasikan kepentingan kelompok-kelompok tersebut yang notabene adalah “rakyat” yang harus dilayani. Namun, pada sisi lain “klientelisme” ini berefek negatif, utamanya ketika birokrasi berhadapan dengan kepentingan-kepentingan bisnis besar seperti Bakri Group (ingat kasus Lapindo), kelompok-kelompok percetakan dalam kasus Ujian Nasional di Indonesia, dalam mana keputusan pemerintah “berbias” kepentingan kelompok-kelompok tersebut.

4. **Stabilitas Politik**

Birokrasi berperan sebagai stabilitor politik dalam arti fokus kerja mereka adalah stabilitas dan kontinuitas sistem politik. Peran ini utamanya kentara di negara-negara berkembang dalam mana pelembagaan politik demokrasi mereka masih kurang handal.

Secara akademik, fungsi birokrasi adalah penyelesaian masalah (a world of solution) namun dalam prakteknya ini bagian dari masalah (parts of the problems), hal ini kemudian yang menyebabkan malasnya masyarakat berurusan dengan birokrasi/pemerintahan.

d. Pelayanan Publik

Dalam kamus Bahasa Indonesia (1990), pelayanan publik dirumuskan sebagai berikut :

- a. Pelayanan adalah perihal atau cara melayani.
- b. Pelayanan adalah kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang dan jasa.
- c. Pelayanan medis merupakan pelayanan yang diterima seseorang dalam hubungannya dengan pensegahan, diagnosa dan pengobatan suatu gangguan kesehatan tertentu.
- d. Publik berarti orang banyak (umum)

Pengertian publik menurut Inu Kencana Syafi’ie, dkk (1999:18) yaitu : “Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”.

Pengertian lain berasal dari pendapat A.S. Moenir (1995:7) menyatakan bahwa : “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”. Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non-komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian. Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(<https://eprints.uny.ac.id/8586/3/BAB%202%20-%2005402244038.pdf>)

Adapun yang menjadi unsur-unsur Pelayanan Publik menurut A.S. Moenir (1985:8) adalah :

- a. Sistem, Prosedur dan Metode
Dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.
- b. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur;
Dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.
- c. Sarana dan prasarana,
Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.
- d. Masyarakat sebagai pelanggan,
Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

e. Fungsi Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Berdasarkan dari paparan konsepsi di atas maka dapat kita pahami bahwa Birokrasi dalam pemerintah sangat bersinergi dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat di berbagai sektor pelayanan. Masyarakat sangat membutuhkan kepuasan dalam pelayanan terutama pelayanan yang langsung kepada masyarakat.

Menurut Kumorotomo (1996) indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, antara lain, yaitu : efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Indikator-indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi sangat bervariasi. Secara

garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan yang pertama melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi layanan dan pendekatan kedua dari perspektif pengguna jasa.

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran atau nilai-nilai dalam atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Rendahnya tingkat akuntabilitas aparat birokrasi dalam pemberian pelayanan publik erat kaitannya dengan pula dengan persoalan struktur birokrasi yang diwarisi semenjak masa orde baru berkuasa. Prinsip loyalitas kepada atasan lebih dikenal daripada prinsip loyal kepada publik. Birokrasi di Indonesia tidak pernah diajarkan untuk mempunyai pemikiran bahwa kedaulatan berada pada publik, artinya bahwa eksistensi pelayanan birokrasi akan sangat ditentukan oleh pertanggungjawaban birokrasi terhadap publik.

2. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program

pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1994). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne dan Plastrik, 1997).

3. *Orientasi pada Pelayanan*

Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Idealnya, segenap kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh aparat birokrasi hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya dari aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai.

4. *Efisiensi Pelayanan*

Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara input dan output pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula dalam sisi output pelayanan, birokrasi, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan.

3. **Pembahasan**

Dalam menanggapi bagaimana fungsi birokrasi dalam menciptakan efektivitas pelayanan publik maka hendaknya kita pahami tentang birokrasi dimana Birokrasi adalah bagian dari sistem kerja pemerintah dalam mengimplementasikan kegiatannya berdasarkan pada pagu-pagu program yang telah ditetapkan melalui kebijakan pemerintah. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, birokrasi dalam sistem pemerintahan adalah tentang kinerja pemerintahan. Bagi kalangan akademik, biasanya baik atau buruknya suatu pemerintahan dapat dilihat dan diukur dari seberapa jauh performance birokrasi itu sendiri berjalan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Di kehidupan sehari-hari, kita tentu membutuhkan yang namanya institusi, karena institusi merupakan penyedia jasa pelayanan publik.

Institusi dipilih dan legalitasnya dibentuk melalui proses-proses sosial politik dan bahkan melalui pemilihan umum. Institusi itu adalah pemerintahan sebagai pelayanan publik. Mereka inilah yang bekerja menyediakan dan memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat umum. Konteks daerah, penyelenggaraan pelayanan publik Mengacu pada dengan UU 32 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 22 haruslah bisa diwujudkan di dalam rencana kerja pemerintahan daerah karena merupakan kewajiban daerah yang nantinya akan dijabarkan dalam bentuk APBD.

Pelayanan publik dimulai dari akte kelahiran, surat identitas diri, pelayanan kesehatan dasar, pendidikan, keamanan dan ketertiban, hak-hak untuk hidup secara adil, surat-menyurat merupakan kebutuhan dasar. Yang menjadi persoalan ialah seringkali pada saat kita membutuhkan layanan yang cepat, yang didapatkan malah sebaliknya. Lamban, berbelit-belit dan

dalam situasi seperti inilah yang membuat kita merasakan bahwa birokrasi itu buruk dan tidak baik terkait permasalahan kebutuhan pelayanan publik. Sebenarnya yang menjadi persoalan di sini ada pada pelaksanaannya yakni para birokrat itu sendiri. Artinya, dalam hal pelaksanaan sumber daya yang kurang memadai mengisi ditataran birokrat untuk pencapaian tugas administratif.

Adapun beberapa opini masyarakat yang dituangkan dalam artikel tribunkaltim.co menyatakan bahwa langkah yang harus diambil oleh pihak pemerintah adalah mengambil langkah strategis untuk dapat mengefektifkan kembali pelayanan yang ideal dengan mengambil langkah :

1. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tidak berbelit-belit.
2. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran dari visi-misi kepala daerah.
3. Kejelasan dan kepastian, mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayaran serta jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut.
4. Keterbukaan, masyarakat bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gampang meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian dan lain-lain.
5. Efisien, persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk pelayanan.
6. Pelatihan secara khusus kepada birokrat yang menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Sehingga tidak lagi terjadi keluhan dari masyarakat terhadap instansi yang melaksanakan pelayanan publik, dan nantinya terwujud suatu tatanan

pemerintahan yang baik dalam proses pencapaian tujuan dari birokrasi dalam hal pelayanan yang efektif dan efisien baik pusat maupun daerah. Ini adalah sedikit curahan untuk Pemerintah Kabupaten Nunukan agar bisa menjadi lebih baik dan maju dalam hal pelayanan publik.

Dari gambaran pemikiran masyarakat tersebut maka dapat dijadikan acuan dasar bahwa masyarakat membutuhkan pelayanan yang baik dan profesional dari para birokrat, oleh karenanya dalam melaksanakan suatu teknis pekerjaan untuk sebuah organisasi atau individu hendaknya harus dipahami tentang fungsi kerja birokrasi sehingga apabila fungsi-fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik maka akan tercipta efektivitas organisasi. Demikian halnya dengan organisasi pelayan publik, maka apabila pelayanan publik ingin efektif tentunya birokrasi sebagai pelaku teknis pelayanan dalam sebuah organisasi harus memahami fungsi birokrasi dalam organisasi yaitu :

- a. Fungsi *Pelaksanaan Administrasi* dimana fungsi ini birokrasi mengimplementasikan atau mengeksekusi undang-undang dan kebijakan negara. Sehubungan dengan fungsi ini, peran pembuatan kebijakan sangat dominan dimana peran ini dipegang oleh para politisi serta peran pelaksanaan kebijakan yang dipegang oleh birokrat. Oleh karena itu kedua unsur ini hendaknya saling bersinergi dan mampu menyerap aspirasi dalam menangani masalah pelayanan publik.
- b. Fungsi yang berikutnya adalah fungsi *Nasehat Kebijakan (Policy Advice)* dimana Birokrasi menempati peran sentral dalam pemberian nasehat kebijakan kepada pemerintah. Ini akibat birokrasi merupakan lini terdepan dalam implementasi suatu kebijakan,

mereka adalah pelaksananya. Sebab itu, masalah dalam suatu kebijakan informasinya secara otomatis akan terkumpul di birokrasi-birokrasi. Keadaan ini membantu untuk lebih memahami keadaan di lapangan berdasarkan informasi yang disampaikan oleh para birokrat sebagai pelaksana kebijakan sehingga dapat terjadi evaluasi ataupun inovasi sistem kerja yang lebih terhadap pelayanan publik yang prima.

- c. Fungsi selanjutnya adalah fungsi *Artikulasi Kepentingan* dimana birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus selalu mengutamakan kepentingan masyarakat sebagai objek yang dilayani.
- d. Kemudian fungsi yang terakhir adalah fungsi stabilitas Politik , bahwa sebuah organisasi publik dalam melaksanakan pelayanan publik harus memperhatikan fungsi *Stabilitas Politik* yang artinya pelayan publik harus fokus kerja mereka tidak terganggu dengan situasi politik yang terjadi di lingkungan sekitarnya.

Oleh karenanya berdasarkan paparan tersebut dapat dipahami bahwa, pelayanan publik dapat dilaksanakan dengan baik apabila para pelayan publik yang terintegrasi sebagai birokrat memahami fungsi kerjanya dalam pelaksanaan pelayanan kepada publik. Mereka harus mandiri dan tidak terpengaruhi faktor-faktor politik yang terjadi di lingkungan sekitarnya, sehingga dengan keadaan ini maka, sumber informasi ataupun hambatan-hambatan yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan untuk pelayanan publik dapat kembali dijadikan masukan sebagai feed back informasi kepada para pembuat kebijakan, sehingga sistem pelayanan publik dapat terus di perbaharui dan

dikembangkan yang mana akhirnya tercipta pelayanan publik yang prima.

3. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan maka untuk menciptakan birokrasi melaksanakan pelayanan publik dengan baik dan efektif maka, para birokrat yang melaksanakan sistem birokrasi hendaknya memahami fungsi-fungsi dari birokrasi dalam tatanan pemerintahan dimana birokrasi berfungsi sebagai : (1) fungsi *Pelaksanaan Administrasi* dimana fungsi ini birokrasi mengimplementasikan atau mengeksekusi undang-undang dan kebijakan negara. (2) Fungsi *Nasehat Kebijakan (Policy Advice)* dimana Birokrasi menempati peran sentral dalam pemberian nasehat kebijakan kepada pemerintah. (3) Fungsi *Artikulasi Kepentingan* dimana birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus selalu mengutamakan kepentingan masyarakat sebagai objek yang dilayani dan (4) Fungsi yang terakhir adalah fungsi stabilitas Politik , bahwa sebuah organisasi publik dalam melaksanakan pelayanan publik harus memperhatikan fungsi *Stabilitas Politik* yang artinya pelayan publik harus fokus kerja mereka tidak terganggu dengan situasi politik yang terjadi di lingkungan sekitarnya.

4. Daftar Pustaka

A.S Moenir. 1992. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta : Bumi Aksara.

Ernawan, E. 1988. Peranan Birokrasi Terhadap Peningkatan Efektifitas Pengambilan Keputusan di Perusahaan Besar. Jakarta: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.

Heywood, Andrew, Politics, Second Edition, (New York : Palgrave Macmillan, 2002)

Michael G. Roskin, et al., Political Science: An Introduction, Bab 16

Setiawan, Akhmad. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*. Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Thoha, Miftah, 2007. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Indonesia, Depok Jawa Barat

Web Site :

1. <http://setabasri01.blogspot.com/2009/02/birokrasi.html> pukul : 11.05 Tanggal 3 Des. 2017
2. http://apgehutauruk.blogspot.com/2015/04/fungsi-dan-posisi-birokrat_10.html Pukul 11.56 Tanggal 03 Desember 2017
3. <https://eprints.uny.ac.id/8586/3/BAB%202%20-%2005402244038.pdf> Pukul 12.02 Tanggal 03 Desember 2017
4. <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/11892/DAFTAR%20PUSTAKA.pdf?sequence=7&isAllowed=y> (12;44, Tangga 03 Desember 2017)
5. <http://kaltim.tribunnews.com/2011/07/03/birokrasi-yang-efektif-dan-efisien-dalam-pelayanan-publik?page=2>. (13:47, Tanggal 03 Desember 2017)