

Dr. Hendri: Mengubah Mentalitas Pejabat dari Dilayani Menjadi Melayani

Updates. - BUKTIBARU.COM

Nov 29, 2025 - 22:17



Dr. Ir. Hendri, ST., MT Wartawan Utama Ketua Umum Jurnalis Nasional Indonesia (JNI)

OPINI - Rakyat datang ke kantor pemerintahan bukan untuk meminta belas kasihan. Mereka datang untuk mendapatkan hak yang dijamin oleh konstitusi, dibiayai melalui pajak, dan wajib dipenuhi oleh negara.

Namun, dalam kehidupan sehari-hari, hubungan antara pejabat dan masyarakat

sering kali masih berjalan secara terbalik. Pejabat yang seharusnya melayani justru menuntut untuk dilayani. Masyarakat diposisikan sebagai pemohon yang harus menunggu, membungkuk, mencari kenalan, atau menunjukkan penghormatan berlebihan agar urusannya mendapat perhatian.

Sementara itu, semakin tinggi jabatan seseorang, semakin panjang pula protokol yang mengelilinginya. Ruang kerjanya semakin sulit ditembus, rombongannya semakin besar, dan jaraknya dengan masyarakat semakin jauh.

Inilah salah satu persoalan mendasar birokrasi Indonesia: jabatan masih sering dipahami sebagai kenaikan status sosial, bukan peningkatan tanggung jawab publik.

Jabatan Bukan Kenaikan Kasta

Dalam negara demokratis, jabatan publik bukanlah singgasana. Jabatan juga bukan tanda bahwa seseorang telah naik menjadi kelompok sosial yang lebih tinggi daripada rakyat biasa.

Jabatan adalah amanah yang memberikan kewenangan sekaligus membebankan tanggung jawab. Semakin tinggi jabatan seseorang, semakin besar pula kewajibannya untuk melayani, mendengar, menjelaskan, dan mempertanggungjawabkan setiap keputusan.

Sayangnya, jejak budaya feodal masih dapat ditemukan dalam praktik birokrasi. Pejabat ditempatkan sebagai pusat penghormatan, sedangkan masyarakat berada di lapisan paling bawah. Kehadiran pejabat sering dipersiapkan secara berlebihan. Ruangan dibersihkan, jalan disterilkan, bawahan berbaris menyambut, dan berbagai fasilitas disediakan secara khusus.

Pada saat yang sama, masyarakat bisa menghabiskan waktu berjam-jam hanya untuk mengurus satu dokumen. Mereka berpindah dari satu meja ke meja lain tanpa memperoleh kepastian. Informasi yang seharusnya terbuka justru bergantung pada penjelasan petugas. Kesalahan kecil dari masyarakat dapat memperlambat pelayanan, sedangkan keterlambatan dan kesalahan birokrasi jarang memperoleh konsekuensi yang setara.

Kebiasaan seperti ini secara perlahan menanamkan pandangan bahwa pejabat merupakan pihak yang harus dihormati dan dilayani, sementara rakyat harus pandai menyesuaikan diri dengan keinginan birokrasi.

Padahal, hakikat pemerintahan justru sebaliknya.

Rakyat Adalah Pemilik Kedaulatan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintahan dibentuk untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasal 1 ayat (2) juga menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Artinya, kekuasaan negara tidak berdiri di atas rakyat, melainkan berasal dari rakyat dan harus dipergunakan untuk kepentingan rakyat. Prinsip tersebut

dapat dibaca dalam naskah resmi [UUD 1945 di JDIH DPR RI](#).

Karena itu, masyarakat yang mendatangi kantor pemerintahan tidak sedang meminta kemurahan hati pejabat. Mereka sedang menggunakan hak kewarganegaraan.

Ketika seseorang mengurus kartu identitas, izin usaha, sertifikat tanah, jaminan sosial, layanan kesehatan, pendidikan, atau bantuan hukum, ia sedang berhadapan dengan kewajiban negara. Pelayanan tidak boleh bergantung pada kedekatan politik, hubungan keluarga, kemampuan memberikan imbalan, atau seberapa tinggi seseorang dapat menunjukkan penghormatan kepada petugas.

Di dalam negara hukum, prosedur harus lebih berkuasa daripada selera pejabat. Apabila seorang warga harus mencari “orang dalam” agar urusannya berjalan, sementara orang yang mempunyai jabatan dapat melompati antrean, negara sedang mengajarkan bahwa kekuasaan lebih tinggi daripada aturan. Dari sinilah ketidakpercayaan masyarakat tumbuh.

Ketika Hak Berubah Menjadi Pemberian

Mentalitas ingin dilayani menimbulkan persoalan yang lebih serius daripada sekadar sikap tidak ramah.

Mentalitas tersebut dapat mengubah hak masyarakat menjadi seolah-olah pemberian pejabat. Program pemerintah kemudian dipromosikan sebagai kemurahan hati penguasa, bukan sebagai pelaksanaan kewajiban negara. Bantuan sosial dipersonalisasi, pembangunan diklaim sebagai jasa individu, dan pelayanan publik digunakan untuk membangun citra politik.

Akibatnya, masyarakat didorong untuk berterima kasih kepada pejabat atas sesuatu yang sebenarnya dibiayai oleh uang rakyat.

Pola semacam ini juga membuka ruang transaksi. Ketika prosedur tidak pasti, masyarakat akan mencari jalan pintas. Ketika informasi tidak terbuka, perantara akan bermunculan. Ketika kewenangan pejabat terlalu dominan dan tidak diawasi, pelayanan dapat berubah menjadi arena jual beli pengaruh.

Orang yang memiliki uang, jabatan, atau jaringan memperoleh pelayanan lebih cepat. Sementara itu, masyarakat miskin, penyandang disabilitas, warga lanjut usia, dan mereka yang tinggal jauh dari pusat pemerintahan menghadapi hambatan lebih besar.

Pelayanan publik yang seharusnya menjadi alat pemerataan akhirnya justru memperlebar ketimpangan.

Akar Mentalitas Dilayani

Mentalitas pejabat yang ingin dilayani tidak lahir dari satu penyebab. Ia terbentuk dari pertemuan antara budaya, sistem politik, pola organisasi, dan lemahnya konsekuensi.

Pertama, warisan budaya feodal masih memengaruhi cara sebagian masyarakat memandang kekuasaan. Pemimpin dianggap sebagai tokoh yang harus dilayani, disenangkan, dan tidak boleh dikritik secara terbuka. Sebaliknya, bawahan yang berani menyampaikan keadaan sebenarnya sering dianggap tidak loyal.

Kedua, birokrasi masih terlalu berorientasi ke atas. Banyak aparaturnya lebih takut mengecewakan atasan daripada mengecewakan masyarakat. Keberhasilan diukur dari kepatuhan administratif, penyelenggaraan acara, penyusunan laporan, atau kemampuan menjaga citra pimpinan—bukan semata-mata dari kualitas pelayanan yang dirasakan warga.

Ketiga, proses politik dan birokrasi yang masih dipengaruhi patronase dapat membuat pejabat merasa berutang kepada pihak yang membantu kariernya. Loyalitas kemudian diberikan kepada kelompok, partai, sponsor, atau jaringan tertentu, bukan sepenuhnya kepada kepentingan masyarakat.

Keempat, ketidakjelasan standar pelayanan memberikan ruang terlalu besar bagi penafsiran petugas. Masyarakat tidak selalu mengetahui berapa lama suatu urusan harus selesai, berapa biaya resminya, dokumen apa yang diperlukan, dan kepada siapa pengaduan harus disampaikan.

Kelima, pengaduan masyarakat belum selalu menghasilkan perbaikan dan konsekuensi yang nyata. Pada 2025, Ombudsman Republik Indonesia menerima 23.596 akses pengaduan dan layanan masyarakat. Angka tersebut mencakup laporan reguler, konsultasi, respons cepat, tembusan, dan bentuk akses lainnya sehingga tidak semuanya dapat langsung dianggap sebagai maladministrasi yang terbukti. Namun, besarnya jumlah tersebut tetap menunjukkan kuatnya kebutuhan masyarakat terhadap saluran pengawasan pelayanan publik. Pemerintah daerah menjadi instansi yang paling banyak dilaporkan, yakni 4.766 laporan, berdasarkan keterangan resmi [Ombudsman Republik Indonesia](#).

Data itu seharusnya dibaca sebagai bahan evaluasi, bukan dianggap sebagai gangguan terhadap citra pemerintah.

Pelayanan Bukan Keramahan Kosmetik

Perubahan mentalitas tidak cukup dilakukan melalui slogan “senyum, salam, dan sapa”. Keramahan memang penting, tetapi pelayanan publik jauh lebih luas daripada kesopanan di meja pelayanan.

Petugas dapat tersenyum, tetapi apabila prosedurnya berbelit-belit, biayanya tidak jelas, waktunya tidak pasti, dan pengaduannya tidak ditindaklanjuti, pelayanan tersebut tetap buruk.

Pelayanan yang baik adalah kepastian hak. Masyarakat harus mengetahui apa yang dapat diperoleh, apa persyaratannya, berapa biayanya, kapan selesai, siapa yang bertanggung jawab, dan bagaimana mengajukan keberatan apabila terjadi kesalahan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengatur asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak,

profesionalitas, keterbukaan, akuntabilitas, perlakuan yang tidak diskriminatif, ketepatan waktu, serta kemudahan dan keterjangkauan pelayanan. Undang-undang tersebut juga mengharuskan penyelenggara mempunyai standar pelayanan dan menyediakan mekanisme pengaduan. Naskah resminya tersedia di [Peraturan.go.id](https://peraturan.go.id).

Dengan demikian, melayani masyarakat bukan sekadar tuntutan moral. Ia merupakan kewajiban hukum. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara juga menempatkan profesionalitas, kompetensi, kinerja, sistem merit, dan orientasi pelayanan sebagai bagian penting dalam pengelolaan ASN. Aparatur negara bukan hanya pelaksana administrasi, tetapi juga pelayan publik sebagaimana ditegaskan dalam [UU ASN](#).

Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mewajibkan penggunaan kewenangan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Di dalamnya terdapat prinsip kepastian hukum, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, kepentingan umum, pelayanan yang baik, dan larangan menyalahgunakan kewenangan. Ketentuannya dapat dilihat dalam [UU Administrasi Pemerintahan](#).

Persoalannya bukan kekurangan aturan, melainkan konsistensi pelaksanaannya.

Protokol Tidak Boleh Berubah Menjadi Privilege

Ada pandangan bahwa pejabat memang membutuhkan fasilitas, pengamanan, dan protokol agar dapat menjalankan tugasnya secara efektif. Pandangan ini tidak sepenuhnya salah.

Pejabat tertentu mempunyai tanggung jawab besar, jadwal padat, risiko keamanan, dan kewajiban mengambil keputusan dengan cepat. Negara perlu menyediakan dukungan yang sesuai dengan kebutuhan tugas.

Namun, protokol harus dibedakan dari privilege. Pengamanan diberikan untuk keselamatan, bukan untuk menunjukkan kelas sosial. Kendaraan dinas disediakan untuk menunjang pekerjaan, bukan untuk memperlihatkan kemewahan. Ajudan membantu efektivitas tugas, bukan menjadi pelayan kebutuhan pribadi. Jalur prioritas hanya dapat diberikan berdasarkan kebutuhan yang sah, bukan semata-mata karena seseorang merasa lebih penting daripada masyarakat.

Melayani juga tidak berarti pejabat harus tunduk pada seluruh tuntutan publik. Pejabat tetap harus berani mengambil keputusan yang tidak populer apabila keputusan tersebut benar, sah, dan dibutuhkan untuk kepentingan umum.

Pelayanan publik bukan sikap menghamba. Pelayanan adalah penggunaan kewenangan secara adil, profesional, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pejabat yang melayani bukan pejabat yang lemah. Justru ia kuat karena tidak membutuhkan penghormatan berlebihan untuk menegaskan kewibawaannya.

Mengubah Mentalitas Harus Dimulai dari Sistem

Seruan moral penting, tetapi tidak akan cukup. Mentalitas dibentuk oleh lingkungan dan insentif. Jika sistem masih memberikan penghargaan kepada orang yang pandai menyenangkan atasan, perubahan perilaku akan sulit terjadi.

Karena itu, transformasi harus dimulai dari beberapa langkah nyata. Pertama, ukuran kinerja pejabat harus diarahkan kepada hasil yang dirasakan masyarakat. Penilaian tidak boleh hanya berdasarkan penyerapan anggaran, jumlah rapat, banyaknya perjalanan dinas, atau kelengkapan laporan.

Indikator utama harus mencakup waktu penyelesaian pelayanan, kepastian biaya, jumlah kunjungan yang diperlukan warga, akses kelompok rentan, tingkat penyelesaian pengaduan, dan kepuasan masyarakat. Data tersebut harus dapat diperiksa, bukan sekadar angka yang disusun untuk memenuhi laporan.

Kedua, pimpinan harus menjadi teladan. Perubahan budaya tidak akan terjadi apabila pimpinan masih menuntut penyambutan berlebihan, meminta fasilitas di luar kebutuhan tugas, memotong antrean, atau memarahi bawahan di depan umum. Pesan paling kuat dalam organisasi bukanlah pidato, melainkan perilaku pemimpinnya.

Ketiga, sistem merit harus dilaksanakan secara konsisten. Promosi jabatan harus berdasarkan kompetensi, integritas, rekam jejak, dan kinerja pelayanan. Aparatur yang profesional tetapi tidak mempunyai kedekatan politik tidak boleh tersingkir oleh orang yang hanya memiliki akses kepada pimpinan.

Penilaian terhadap calon pejabat juga perlu melibatkan masukan dari bawahan, rekan kerja, dan pengguna layanan. Seseorang mungkin terlihat baik di hadapan atasannya, tetapi bersikap sewenang-wenang kepada bawahan dan masyarakat.

Keempat, standar pelayanan harus diumumkan secara terbuka. Persyaratan, biaya, waktu penyelesaian, alur, nama unit penanggung jawab, serta mekanisme keberatan harus mudah dilihat, baik secara langsung maupun melalui sarana digital. Ketidakjelasan merupakan tanah subur bagi percaloan dan pungutan tidak resmi.

Kelima, digitalisasi harus digunakan untuk menyederhanakan pelayanan, bukan sekadar memindahkan kerumitan dari meja petugas ke layar telepon. Masyarakat tidak seharusnya diminta berulang kali menyerahkan data yang sebenarnya telah dimiliki pemerintah.

Namun, pelayanan digital juga tidak boleh mengabaikan masyarakat yang mempunyai keterbatasan perangkat, jaringan, kemampuan teknologi, atau kondisi fisik. Negara tetap harus menyediakan bantuan dan saluran pelayanan langsung yang manusiawi.

Keenam, pengaduan harus diperlakukan sebagai sumber perbaikan. Setiap laporan perlu mempunyai nomor pelacakan, batas waktu penyelesaian, petugas yang bertanggung jawab, dan jalur keberatan. Masyarakat yang mengadu tidak boleh dipersulit atau mengalami pembalasan.

Ketujuh, pengawasan harus menyentuh pengalaman nyata warga. Pemeriksaan tidak cukup dilakukan dengan membaca laporan. Pemerintah dapat

menggunakan survei independen, audit pelayanan, kunjungan tanpa pemberitahuan, dan metode pengguna rahasia untuk melihat bagaimana masyarakat benar-benar diperlakukan.

Kedelapan, harus terdapat penghargaan dan konsekuensi yang jelas. Aparatur yang melakukan inovasi dan memberikan pelayanan terbaik harus memperoleh pengakuan. Sebaliknya, petugas yang diskriminatif, meminta imbalan, sengaja memperlambat pelayanan, menyalahgunakan kewenangan, atau mempermalukan masyarakat harus dikenai sanksi yang sepadan. Tanpa konsekuensi, slogan pelayanan hanya akan menjadi tulisan di dinding kantor pemerintahan.

Menghapus Jarak antara Pejabat dan Rakyat

Pejabat perlu lebih sering hadir di tempat masyarakat benar-benar mengalami negara: puskesmas, sekolah, kantor desa, terminal, pasar, kantor pertanahan, unit perizinan, dan ruang tunggu pelayanan.

Kunjungan itu tidak boleh selalu disiapkan secara seremonial. Jika setiap kunjungan pejabat telah diatur sedemikian rupa, masalah yang sebenarnya justru akan disembunyikan. Pejabat hanya melihat ruangan yang telah dibersihkan, petugas yang telah diarahkan, dan warga yang telah dipilih.

Pemimpin memerlukan keberanian untuk melihat keadaan tanpa tata panggung. Di sisi lain, bawahan harus diberi ruang menyampaikan kebenaran. Budaya organisasi yang menghukum kritik akan membuat pejabat hidup di dalam gelembung informasi. Semua laporan terlihat baik, semua target dikatakan tercapai, dan semua persoalan dianggap terkendali sampai akhirnya krisis muncul.

Pejabat yang ingin dilayani biasanya hanya mendengar kabar yang menyenangkan. Pejabat yang benar-benar melayani justru mencari informasi yang tidak nyaman agar dapat memperbaiki keadaan.

Media, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan masyarakat juga mempunyai peran penting. Kritik terhadap pelayanan publik harus berbasis fakta dan diarahkan pada perbaikan. Sebaliknya, pemerintah tidak boleh menganggap kritik sebagai serangan pribadi atau ancaman politik.

Demokrasi hanya sehat apabila kekuasaan bersedia diawasi.

Ruang Tunggu sebagai Ujian Demokrasi

Kualitas demokrasi tidak hanya terlihat pada hari pemungutan suara. Ia juga terlihat di ruang tunggu pelayanan publik. Demokrasi diuji ketika seorang warga miskin datang tanpa kenalan dan tetap memperoleh pelayanan yang cepat. Demokrasi diuji ketika seorang penyandang disabilitas dapat mengakses kantor pemerintah tanpa hambatan. Demokrasi diuji ketika pejabat dan rakyat mengikuti aturan yang sama. Demokrasi diuji ketika keluhan masyarakat dijawab dengan perbaikan, bukan intimidasi.

Masyarakat mungkin tidak memahami seluruh istilah reformasi birokrasi, tetapi mereka mengerti ketika dipersulit. Mereka merasakan ketika petugas bersikap merendahkan, ketika biaya tidak jelas, dan ketika urusan hanya berjalan setelah ada intervensi orang berpengaruh.

Kepercayaan kepada pemerintah dibangun dari pengalaman-pengalaman kecil semacam itu. Satu pelayanan yang cepat dan adil dapat membuat masyarakat merasa negara hadir. Sebaliknya, satu perlakuan sewenang-wenang dapat merusak kepercayaan yang dibangun bertahun-tahun.

Karena itu, reformasi pelayanan tidak dapat dianggap sebagai urusan administratif semata. Ia merupakan bagian dari pembangunan legitimasi negara.

Dari Penguasa Menjadi Pelayan Publik

Indonesia tidak kekurangan pejabat yang cerdas dan aparatur yang bekerja dengan tulus. Di berbagai daerah terdapat inovasi pelayanan yang memudahkan masyarakat. Banyak petugas tetap bekerja dalam keterbatasan sarana, anggaran, dan sumber daya manusia.

Namun, contoh-contoh baik tersebut harus menjadi budaya umum, bukan pengecualian. Perubahan harus dimulai dari kesadaran sederhana bahwa jabatan tidak membuat seseorang lebih tinggi daripada rakyat. Jabatan justru menempatkan seseorang dalam tanggung jawab yang lebih besar kepada rakyat.

Pejabat tidak perlu kehilangan kewibawaan ketika mendengar keluhan warga. Ia tidak menjadi rendah karena mengantre, menyapa petugas kebersihan, membuka ruang dialog, atau meminta maaf atas kesalahan lembaganya. Justru dari tindakan itulah kewibawaan yang sesungguhnya lahir.

Kewibawaan tidak dibangun dengan jarak, rombongan, fasilitas, dan penghormatan yang dipaksakan. Kewibawaan dibangun melalui keadilan, keteladanan, kompetensi, dan keberanian mempertanggungjawabkan keputusan.

Pada akhirnya, mengubah mentalitas dari dilayani menjadi melayani bukan hanya tugas aparatur di loket pelayanan. Perubahan itu harus dimulai dari puncak kekuasaan, diterjemahkan ke dalam sistem, diukur melalui pengalaman masyarakat, dan dijaga melalui pengawasan yang terbuka.

Rakyat bukan tamu di rumah pemerintahan. Rakyat adalah pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah penerima amanah yang diberi waktu terbatas untuk mengubah kewenangan menjadi manfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat.

Jakarta, 29 November 2026

Dr. Ir. Hendri, ST., MT

Wartawan Utama

Ketua Umum Jurnalis Nasional Indonesia (JNI)