

## SIKAP DAN PERILAKU BIROKRAT GARIS-DEPAN DALAM PELAYANAN PUBLIK DITINJAU DARI PERSPEKTIF SYARIAT ISLAM

**Hasniati**

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin  
Jl. Perintis Kemerdekaan KM 10 Tamalanrea Makassar  
Email: hasniati@gmail.com

### **Abstract;**

The spirit of Islam has taught all mankind to always provide a quality service. As God reveals in the Qur'an, in chapter al-Baqarah verse 267, the leading edge bureaucrats should serve and treat people with righteousness and without favoritism, just as if they treat their own selves. Among the substantial aspects required to accomplish better public service and quality is the attitude and behavior of these front-line bureaucrats. In this article, the author refers to the nature of the Prophet Muhammad to serve as an *uswatun hasanah* (good example) in attitude and behavior when providing services to the public. The Prophet has genuine characters of *siddiq, amanah, tabligh, dan fathonah*. These four noble qualities have majorly influenced his behavior so as to always perform praiseworthy characters and behavior towards fellow creatures. More specifically especially upon his people, he would serve without any distinctions or discrimination in terms of social status, skin color, ethnicity or class.

### **Keywords;**

Spirit, Favoritism, Good Example, Discrimination

### **Abstrak;**

Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Sebagaimana firman Allah Swt dalam al-Qur'an Surat al-Baqarah ayat 267, boleh dikatakan bahwa birokrat garis-depan hendaknya melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik dan berkualitas, maka salah satu variabel yang sangat penting mendapat perhatian adalah aspek sikap dan perilaku para birokrat garis-depan. Dalam artikel ini, penulis merujuk kepada sifat Nabi Muhammad saw untuk dijadikan sebagai *uswatun hasanah* (teladan yang baik) dalam bersikap dan berperilaku ketika memberikan pelayanan kepada publik. Rasulullah memiliki sifat *siddiq, amanah, tabligh, dan fathonah*. Keempat sifat tersebutlah yang sangat mempengaruhi perilaku beliau. Beliau memiliki perilaku dan akhlak yang sangat mulia terhadap sesama manusia, khususnya terhadap umatnya tanpa membedakan atau

memandang seseorang dari status sosial, warna kulit, suku bangsa atau golongan.

### **Kata Kunci;**

Semangat, Favoritisme, Uswah Hasanah, Diskriminasi

## **I. Pendahuluan**

Artikel ini merupakan hasil pemikiran penulis dalam menyikapi fenomena-fenomena sikap dan perilaku yang muncul dalam pelayanan publik. Reformasi birokrasi yang telah diupayakan pemerintah tidak lantas menghapus praktek-praktek yang kurang terpuji dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Karena dalam kenyataannya, pemerintah telah berhasil mereformasi secara fisik birokrasi pemerintahan, antara lain berupa penyediaan fasilitas dan sarana pelayanan yang lebih kondusif, aturan dan perundangan yang mendukung pelayanan yang berkualitas, akan tetap secara mental dan perilaku, masih tetap “jalan di tempat”.

Para pejabat publik perlu memahami bahwa dalam birokrasi pemerintahan khususnya dalam pelayanan publik, dimensi manusia perlu mendapat perhatian yang serius. Penempatan kembali faktor manusia dalam organisasi adalah menjadi penting, dimana manusia dijadikan sebagai dimensi penentu utama keberhasilan sebuah organisasi termasuk didalamnya birokrasi pelayanan publik, disamping dimensi lainnya yakni dimensi teknis dan dimensi konsep. Jika dimensi ini berinteraksi (dimensi teknik, konsep, dan manusia), maka akan mampu menimbulkan suatu kegiatan organisasi yang efektif. Dimensi teknis menekankan pada kecakapan yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi. Dimensi ini berisikan keahlian-keahlian birokrat atau manajer dibidang teknis yang diperlukan menggerakkan organisasi, misalnya keahlian komputer. Dimensi kedua adalah dimensi konsep yang merupakan motor penggerak dari dimensi pertama dan amat erat hubungannya dengan dimensi ketiga yakni dimensi manusia (dalam hal ini adalah sikap dan perilaku). Jika birokrat dalam bekerja hanya mengandalkan pada dimensi pertama, dan mengabaikan dimensi kedua, atau bahkan melantarkan dimensi ketiga, maka akan menimbulkan suatu iklim yang tidak respektif terhadap faktor pendukung utama organisasi yakni manusia pekerja. Ilmu perilaku organisasi mengurangi sikap birokrat yang tidak respektif tersebut, dengan menarik sebagian pandangannya terpusat pada perilaku manusia itu sendiri sebagai dimensi ketiga dalam sebuah organisasi.

Ternyata, dimensi manusia khususnya pada aspek perilaku manusia (dalam artikel ini disebut sebagai perilaku birokrat garis-depan), yang amat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik. Studi yang dilakukan oleh Hasniati menemukan beberapa bentuk perilaku diantaranya adalah

perilaku mempersulit, superior, pengabaian (*playing ignorant*), perlakuan khusus, sebagai calo, yang kesemuanya adalah termasuk perilaku-perilaku menyimpang dari prosedur yang telah ditetapkan dalam pelayanan publik.<sup>1</sup> Demikian halnya dengan studi yang dilakukan oleh Lukman (2012) menyimpulkan bahwa dalam pelayanan penerbitan surat izin usaha perdagangan pada pemerintah Kota Makassar ditemukan adanya perilaku-perilaku yang mengakibatkan terjadinya *red tape*. Perilaku-perilaku tersebut berdampak pada kualitas pelayanan publik yang diberikan.<sup>2</sup>

Jauh sebelumnya, Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia (bukan saja untuk umat Islam) untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Sebagaimana firman Allah Swt dalam al-Qur'an Surat al-Baqarah ayat 267:

Terjemahannya:

"Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji".

Apabila kita tarik ke ranah pelayanan publik, maka ayat tersebut dapat bermakna bahwa birokrat garis-depan hendaknya melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri. Tulisan artikel ini mengambil rujukan sifat-sifat Rasulullah saw untuk dapat dijadikan sebagai teladan yang baik (*uswatun hasanah*) bagi para birokrat garis-depan dalam bersikap dan berperilaku untuk memberikan pelayanan kepada publik. Apabila sifat-sifat tersebut mampu diinternalisasi dalam diri setiap birokrat garis-depan, maka pelayanan publik akan berkualitas.

Untuk memberikan pemahaman mendasar mengenai konsep pelayanan publik dan karakteristik pelayanan publik, maka uraian dalam artikel ini secara singkat akan dimulai dari konsep pelayanan publik itu sendiri. Pembahasan dilanjutkan dengan menguraikan bagaimana sebaiknya para birokrat garis-depan bersikap dan berperilaku dalam memberikan pelayanan sesuai tuntunan Islam sebagaimana yang dicontohkan oleh Rasulullah saw, sehingga pelayanan yang diberikan dapat memuaskan masyarakat yang dilayaninya. Karena tujuan akhir dari sebuah pelayanan adalah kepuasan masyarakat yang dilayani.

## II. Konsep Pelayanan Publik

Salah satu tugas utama dari birokrasi pemerintahan adalah memberikan pelayanan publik. Pengertian pelayanan publik (*public services*)

selalu terkait dengan pengertian “publik”, khususnya dalam kaitannya dengan kajian *public administration*. *Public Administration* tidak lagi secara tradisional diartikan semata-mata bersifat kelembagaan misalnya negara, akan tetapi dalam hubungan dengan seberapa besar pengaruh atau kaitan lembaga tersebut dengan kepentingan publik.

Birokrasi pemerintahan yang bertugas untuk memberikan pelayanan secara langsung (berinteraksi) dengan masyarakat disebut sebagai birokrasi garis-depan.<sup>3</sup> Sedangkan orang-orang yang memiliki tugas untuk memberikan pelayanan secara langsung atau yang berinteraksi langsung dengan masyarakat disebut sebagai birokrat garis-depan (*street-level bureaucrats*). Istilah ini dipopulerkan oleh Michael Lipsky dalam bukunya yang berjudul *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*.<sup>4</sup>

Pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak (*intangible*). Widodo mendefinisikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>5</sup> Sedangkan dalam hukum administrasi negara Indonesia, berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003, pada paragraf I butir C, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai: “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Kepmenpan 63/2003).<sup>6</sup>

Dengan demikian maka tekanan pengertian dari “publik” lebih diarahkan kepada “penggunaan jasa pelayanan” yang dilakukan oleh seorang pelayan publik, dalam hal ini adalah pegawai pemerintah atau pegawai publik atau juga dikenal dengan istilah birokrat garis-depan. Pengguna jasa pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.<sup>7</sup> Sekalipun demikian, secara konseptual pihak yang disebut sebagai pengguna jasa pelayanan publik itu sesungguhnya tidak hanya mereka yang langsung menikmatinya. Para calon pengguna dan para pengguna jasa pelayanan publik di masa datang termasuk kategori ini.

### III. Karakteristik Pelayanan Publik

Hakekat dari sebuah pelayanan adalah sesuai yang sifatnya *intangible* atau sesuatu yang tidak dapat dilihat akan tetapi dapat dirasakan. Kotler (1992) dalam Jurnal Litbang Jawa Timur (2003) membuat beberapa karakteristik yang dapat digunakan untuk menjelaskan makna *intangible*

dari pelayanan publik sebagai berikut: (1) sesuatu yang tidak berwujud (*intangible*), (2) satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain (*variability*), (3) proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi (*inseparability*), (4) nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli, (5) tidak dapat disimpan (*perishability*), (6) tidak menimbulkan kepemilikan terhadap suatu benda.

Sementara itu, karakteristik pelayanan publik menurut Stahl yang dikutip oleh Zauhar dalam Wibisono adalah sebagai berikut:

- a. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik lebih bersifat urgen atau mendesak daripada yang dilaksanakan oleh privat;
- b. Pelayanan yang ditangani oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli;
- c. Kegiatan administrasi publik terikat oleh hubungan hukum formal
- d. Pembuatan administrasi publik berada di bawah pengamatan masyarakat.
- e. Pelayanan publik yang diberikan oleh administrasi publik tidak terikat harga pasar.<sup>8</sup>

Karakteristik tersebut di atas menggambarkan bahwa kegiatan pelayanan publik harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat yang dilayani. Dalam kondisi masyarakat yang demokratis, pemerintah harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat yang secara aktif menentukan masa depannya sendiri.<sup>9</sup> Pelayanan publik yang profesional harus memiliki ciri-ciri akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan.

Kendati demikian, dalam prakteknya pemberian pelayanan publik seringkali menuai kritikan dari masyarakat akibat adanya sikap dan perilaku birokrat garis-depan yang kurang mencerminkan adanya keberpihakan kepada masyarakat yang dilayani. Menurut hemat penulis, sikap dan perilaku semacam ini disebabkan karena adanya arogansi yang dimiliki oleh birokrat garis-depan. Sikap arogan bisa muncul ketika produk layanan yang diberikan tidak dapat diperoleh masyarakat dari tempat lain karena sifatnya monopoli. Karena tidak ada pilihan untuk mendapatkan pelayanan jenis ini, maka beberapa dari oknum birokrat garis-depan yang memiliki keinginan untuk mendapatkan keuntungan pribadi memanfaatkan kondisi ini untuk mengeruk keuntungan dari pelayanan yang diberikannya.

Adapun jenis-jenis pelayanan publik menurut Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya

status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), SIM, STNK, IMB, Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah, dsb.

2. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dsb.
3. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dsb. (Kepmenpan 63/2003).

Meskipun suatu pelayanan publik dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah (monopoli) namun tentunya tidak dapat mengabaikan prinsip-prinsip pokok dalam pelayanan publik agar dapat berkualitas. Islamy dalam Wibisono mengemukakan beberapa prinsip pokok dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, yakni:

1. *Prinsip aksesibilitas*, yakni pada hakekatnya setiap jenis pelayanan harus dijangkau oleh setiap pengguna pelayanan baik dari segi tempat, jarak dan sistem pelayanan harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau oleh pengguna layanan.
2. *Prinsip kontinuitas*, yakni bahwa setiap pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut;
3. *Prinsip teknikalitas*, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan, proses pelayanannya harus ditangani oleh tenaga yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketetapan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan;
4. *Prinsip profitabilitas*, yakni proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomi dan sosial bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.
5. *Prinsip akuntabilitas*, yakni bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.<sup>10</sup>

Berkaitan dengan kualitas pelayanan publik, Zeithaml, dkk. (1990) mengemukakan adanya 10 dimensi, yakni terdiri atas: (1) *tangible*, kondisi fisik sebagai penunjang/pendukung pelayanan; (2) *Reliable*, kemampuan menyediakan layanan yang tepat dan dapat diandalkan; (3) *Responsiveness*, tanggung jawab aparat penyedia pelayanan terhadap kualitas pelayanannya; (4) *Competence*, kemampuan aparat sesuai dengan pengetahuan, pengalaman, keahlian, dan keterampilannya; (5) *Courtesy*,

daya tangkap dan sikap aparat yang baik sehingga memenuhi kepuasan pelanggan; (6) *Credibility*, sikap jujur dan dapat dipercaya; (7) *Security*, jaminan rasa aman dan bebas dari resiko pelayanan; (8) *Accessibility*, kemudahan untuk memperoleh layanan dengan adil, dan tidak memihak; (9) *Communication*, kemampuan memahami, mendengarkan dan menyampaikan pesan/informasi tentang pelayanan yang baik; (10) *Understanding the customer*, berusaha untuk memahami kebutuhan konsumen atau masyarakat yang dilayani.

Dalam kajian lebih lanjut, karena beberapa dari dimensi tersebut terdapat saling tumpang tindih, maka Zeithaml, dkk. menyederhanakan sepuluh dimensi tersebut menjadi lima dimensi yang disebut dimensi SERVQUAL, yakni:

1. Bukti Fisik (tangibles), berkenaan dengan daya fasilitas fisik, perlengkapan, dan material yang digunakan perusahaan, serta penampilan karyawan.
2. Keandalan (reability), berkaitan dengan kemampuan perusahaan untuk memberikan layanan yang akurat sejak pertama kali tanpa membuat kesalahan apapun dan menyampaikan jasanya sesuai dengan waktu yang disepakati.
3. Daya Tanggap (responsiveness), berkenaan dengan kesediaan dan kemampuan para karyawan untuk membantu para pelanggan dan merespon permintaan mereka, serta menginformasikan kepada jasa akan diberikan dan kemudian memberikan jasa secara cepat.
4. Jaminan (assurance), yakni perilaku para karyawan mampu menumbuhkan kepercayaan pelanggan terhadap perusahaan dan perusahaan biasa menciptakan rasa aman bagi para pelanggan. Jaminan juga berarti bahwa para karyawan selalu bersikap sopan dan menguasai pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk menangani setiap pertanyaan atau masalah pelanggan.
5. Empati (empaty), memahami masalah para pelanggannya dan bertindak demi kepentingan pelanggan, serta memberikan perhatian personal kepada para pelanggan dan memiliki jam operasi yang nyaman.<sup>11</sup>

Dari kelima dimensi yang disebutkan oleh Zeithaml di atas, nampak bahwa dua dimensi diantaranya berkaitan dengan sikap dan perilaku birokrat garis-depan. Kedua dimensi tersebut adalah jaminan (assurance) dan empati (empaty) yang perlu mendapat perhatian dalam usaha meningkatkan kualitas pelayanan publik.

#### **IV. Bagaimana Sebaiknya Birokrat Garis-Depan Bersikap dan Berperilaku Menurut Syari'at Islam?**

Sesungguhnya menjalankan syariat Islam adalah merupakan hal yang amat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dewasa

ini. Islam telah mengajarkan semua hal yang berkaitan dengan sendi-sendi kehidupan, termasuk didalamnya bagaimana memberikan pelayanan kepada orang lain. Sikap dan perilaku Rasulullah saw adalah merupakan syari'at Islam, karena sesungguhnya akhlak beliau telah mencerminkan al-Qur'an dan hadis.

Birokrat garis-depan sebagai ujung tombak pelayanan publik perlu memahami hakekat dari tugas yang diembannya. Oleh karenanya, maka didalam menjalankan tugas kesehariannya, perlu menjadikan sifat rasulullah sebagai *uswatun hasanah* (suri teladan yang baik. Di dalam agama Islam, tokoh yang dapat dijadikan suri teladan yang baik adalah Rasulullah saw. Sebagaimana firman Allah SWT dalam al-Qur'an Surat al-Ahzab ayat 33 berikut ini:

كَثِيرًا وَالْيَوْمَ يَرْجُو

Terjemahannya:

"Sesungguhnya telah ada pada (diri) Rasulullah itu *uswatun hasanah* (suri teladan yang baik) bagimu (yaitu) bagi orang yang mengharap (rahmat) Allah dan (kedatangan) hari kiamat dan dia banyak menyebut Allah."

Rasulullah Saw memiliki empat sifat yang dapat dijadikan sebagai teladan oleh birokrat garis-depan. Keempat sifat itu adalah *siddiq, amanah, tabligh, dan fathonah*. Berikut ini akan diuraikan secara rinci keempat sifat rasulullah tersebut.

### (1) Siddiq

*Siddiq* artinya benar. Benar adalah suatu sifat yang mulia yang mewarnai akhlak seseorang yang beriman (percaya) kepada Allah Swt. Sifat benar adalah sifat yang utama dan pertama yang wajib dimiliki oleh para Nabi dan Rasul Allah yang diutus ke dunia ini, untuk membawa wahyu dan agamanya masing-masing. Teristimewa kepada diri Rasulullah saw, bukan hanya perkataannya yang benar, akan tetapi juga perbuatannya benar. Satunya kata dan perbuatan yang senantiasa ditunjukkan oleh Rasulullah Saw dalam kesehariannya. Sifat ini mestinya harus diteladani oleh para birokrat garis-depan. Seorang birokrat garis-depan yang meneladani sifat ini, tentunya pantang bagi dirinya untuk berbohong, menipu, menyalahgunakan posisi dan kedudukannya, dan sebagainya. Yang akan ditunjukkan dalam perilakunya adalah mengatakan secara benar apa yang menjadi hak-hak masyarakat yang dilayaninya.

Perwujudan sifat *tabligh* dalam pelayanan publik dapat didukung oleh tersedianya aturan dan standar operasional prosedur (SOP). SOP adalah suatu standar atau pedoman tertulis yang dipergunakan untuk mendorong dan menggerakkan suatu kelompok untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam SOP tersebut harus memuat tatacara atau tahapan yang



telah dibakukan, dan yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu produk layanan tertentu. Ketersediaan SOP dalam pelayanan publik menjadikan birokrat garis-depan konsisten dengan tugas mereka, sehingga dengan demikian maka apa yang dilakukannya benar adanya. Disamping itu, tugas-tugas yang dijalankan oleh birokrat garis-depan dapat berlangsung secara cepat, dan apabila terjadi kemacetan atau hambatan akan dengan mudah dilacak dimana kemacetan itu terjadi.

## (2) Amanah

*Amanah* artinya dapat dipercaya. Jika satu urusan diserahkan kepadanya, niscaya orang percaya bahwa urusan itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Karena sifat yang amanah inilah maka Rasulullah saw mendapat gelar "Al-Amin" atau dapat dipercaya. Gelar yang diberikan jauh sebelum beliau diangkat menjadi Rasul. Gelar ini diberikan oleh penduduk Mekkah kepada Rasulullah atas sifat *amanah* yang dimilikinya.

Berkaitan dengan sifat *amanah* ini, seorang birokrat garis-depan akan senantiasa menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya. Tidak akan menyalahgunakan kedudukannya untuk kepentingan pribadinya atau keluarganya, namun yang menjadi perhatian utama adalah bagaimana menyejahterakan masyarakat yang dilayaninya. Dengan demikian, maka sifat amanah dapat disamakan artinya dengan konsep barat, *accountable* (akuntabel).

Sifat ini antara lain ditunjukkan oleh Rasulullah ketika beliau bersama sahabat-sahabatnya mengharapi perang Khandaq. Waktu itu, Rasulullah dan para sahabatnya menggali parit di sebelah utara kota Madinah sebagai benteng pertahanan dalam menghadapi koalisi musuh gabungan antara kaum jahiliyah Mekah dengan bala bantuan Yahudi dan Nasrani Madinah. Parit yang digali itu cukup panjang, lebar, dan dalam. Sehingga para sahabat tidak dapat keluar untuk mencari makanan. Perbekalan yang tersedia sangat menipis, sehingga para sahabat terpaksa mengganjal perutnya dengan batu sebagai penahan rasa lapar. Beberapa sahabat datang kepada Rasulullah mengadukan keadaan mereka yang kelaparan, sambil memperlihatkan perutnya yang diganjal batu. Maka Rasulullah pun membukakan bagian perutnya, dan nampaklah dua buah batu mengganjal perut beliau, kemudian turunlah surat al-Ahzab ayat 21, yang artinya: "Sesungguhnya adalah bagi kamu pada Rasulullah itu teladan yang baik; bagi barangsiapa yang mengharap Allah dan Hari Kemudian dan yang banyak ingat kepada Allah". Rasulullah memberi teladan yang baik kalau para sahabat hanya diganjal dengan satu buah batu, beliau malah diganjal dengan dua buah batu, disini jelas bahwa Rasulullah lebih merasakan lapar dari pada sahabat-sahabatnya.

Kisah tersebut di atas merupakan salah satu contoh bahwa pemimpin tidak boleh hanya mengutamakan diri sendiri, tetapi harus

memperhatikan nasib rakyatnya. Dengan demikian, apabila menginternalisasi sifat amanah ini, maka tidak akan ada lagi pemimpin atau pejabat publik yang mengambil uang rakyat dengan cara yang tidak benar. Melainkan menggunakan uang rakyat tersebut sebesar-besar untuk kepentingan publik. Jika ditarik ke ranah birokrat garis-depan, maka tidak ada lagi birokrat garis-depan yang mencari keuntungan pribadi ketika melayani publik. Tidak akan ada lagi birokrat garis-depan yang berperilaku menyimpang misalnya menjadi calo dalam pelayanan, meminta “uang lebih”, melakukan *murk-up*, mengurangi hak-hak warga, dan beberapa perilaku menyimpang lainnya.

### (3) Tabligh

*Tabligh* artinya menyampaikan. *Tabligh* juga berarti menyampaikan sesuatu dengan terang dan jelas. Segala firman Allah Swt yang ditujukan oleh manusia, disampaikan oleh Rasulullah saw. Tidak ada yang disembunyikan walau pun itu menyinggung beliau sendiri.

Sifat *tabligh* dapat mendukung terwujudnya prinsip *transparency* (transparansi, keterbukaan) dalam pelayanan publik. Sifat *tabligh* yang dimiliki oleh Rasulullah saw perlu diteladani oleh birokrat garis-depan. Sifat ini dapat ditunjukkan dengan cara menyampaikan secara terang semua informasi yang berkaitan dengan persyaratan-persyaratan dan kebijakan pelayanan publik. Tidak menutup-nutupi persyaratan dan prosedur pelayanan, dengan tujuan untuk “memperdaya” masyarakat yang dilayani. Apabila prosedur dan persyaratan pelayanan kurang atau tidak jelas, maka masyarakat pengguna jasa layanan akan rentan mendapatkan perlakuan yang kurang baik dari oknum birokrat garis-depan yang notabene mencari keuntungan pribadi atas pelayanan yang diberikannya.

Selain adanya keterbukaan terhadap kebijakan dan persyaratan pelayanan publik, sifat *tabligh* juga akan senantiasa terbuka bagi pengawasan. Birokrat garis-depan yang memiliki komitmen untuk transparan, maka pengawasan baginya adalah sesuatu yang dapat menjadikan dirinya untuk senantiasa berada di atas jalur yang benar. Hasil dari sebuah pengawasan dapat berupa kritikan atau masukan atas kinerja yang ditampilkan oleh birokrat garis-depan. Kritikan atau masukan dapat dijadikan sebagai sarana untuk lebih memperbaiki diri sehingga kekurangan atau kelemahan yang dilakukan selama ini, dapat diperbaiki dikemudian hari. Birokrat garis-depan yang menerapkan sifat *tabligh* dari Rasulullah saw ini, memiliki peluang yang lebih besar untuk maju dan berkembang di masa depan.

Prinsip keterbukaan (transparansi) dalam pelayanan publik memiliki dua aspek, yakni (1) bagaimana birokrasi garis-depan mampu membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitas ke-pelayanan yang diberikannya kepada publik, dan (2) adanya hak-hak masyarakat terhadap

akses informasi yang disediakan oleh birokrasi pelayanan publik. Kedua aspek tersebut dapat terpenuhi ketika birokrasi garis-depan dapat merumuskan dengan baik semua persyaratan-persyaratan dan prosedur yang harus dilalui dalam pelayanan yang diberikannya. Persyaratan-persyaratan dan prosedur tersebut disampaikan kepada para pengguna jasa layanan melalui berbagai media, seperti papan pengumuman (pamphlet) yang ditempatkan dilokasi-lokasi strategis tempat pelayanan berlangsung, melalui website, koran, dan sebagainya.

#### (4) Fathonah

*Fathonah* artinya bijaksana. Mustahil bagi seorang Rasul itu bersifat bodoh atau jahlun. Dalam menyampaikan ayat al-Qur'an dan kemudian menjelaskannya dalam puluhan ribu hadis memerlukan suatu sifat yang bijaksana. Sebagai seorang pemimpin negara, Rasulullah saw memperlihatkan kepada umatnya bagaimana seharusnya akhlak seorang pemimpin. Beliau menjadi seorang pemimpin yang memecahkan masalah dengan musyawarah, padahal pandangan beliau sendiri sudah cukup tanpa perlu bermusyawarah dengan para shahabat. Cara dan metode Rasulullah dalam memimpin umat diikuti oleh empat sahabat utama beliau yang memerintah setelah wafat Rasulullah, sehingga dijuluki dengan Khulafaur Rasyidin; para pengganti yang mendapat petunjuk.

Sebagai *uswatun hasanah*, Rasulullah memiliki budi pekerti yang luar biasa mulianya. Bahkan Allah SWT memuji budi pekerti Rasulullah saw sebagaimana dalam surat al-Qalam ayat 4:

عَظِيمٍ

Terjemahannya:

Sesungguhnya engkau memiliki budi perkerti yang agung (QS al-Qalam ayat 4).

Karena keluhuran akhlak beliau, maka Allah jadikan semua perkataan, perbuatan dan ketetapan beliau sebagai landasan hukum bagi umat islam yang ke dua setelah al-Qur'an. Ummul Mukminin, siti Aisyah ra menggambarkan bagaimana luhurnya budi pekerti Rasulullah ketika ditanyakan kepada beliau bagaimana akhlak Rasulullah, dengan ungkapan beliau "akhlak Rasulullah adalah al-Qur'an". Keluhuran budi pekerti Rasulullah berada pada semua aspek. Rasulullah merupakan suri teladan yang sempurna.

Sebagai seorang pemimpin agama, beliau memperlihatkan akhlak seorang Nabi yang berjuang dengan santun, sabar, dan ikhlas. Dalam berdakwa beliau tabah menghadapi gangguan dari musuh-musuh beliau yang tak lain berasal dari kaum beliau sendiri. Ketika berdakwah ke kota Thaif, Rasulullah mendapat perlakuan kasar, dilempari kotoran dan hewan

batu sampai kaki beliau terluka. Dalam keadaan demikian Allah memberikan izin kepada malaikat penjaga gunung untuk membalikkan gunung keatas kaum Thaif bila Rasulullah kehendaki. Namun Rasulullah SAW malah berdoa supaya Allah melahirkan dari keturunan mereka kaum yang menyembah Allah Swt., tidak mempersekutukan-Nya.

Dalam kaitan dengan pelayanan publik, sifat fathonah dapat diteladani oleh birokrat garis-depan dengan cara menempatkan sesuatu sesuai dengan proporsinya. Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Bijaksana dalam konsep pelayanan publik bukan berarti bahwa apabila terdapat seorang warga masyarakat yang memerlukan pelayanan, meskipun tidak memenuhi persyaratan, mereka dilayani.

Demikian empat sifat utama beliau yang patut dijadikan suri teladan bagi siapa saja yang mengemban tugas kepublikan, termasuk didalamnya adalah birokrat garis-depan. Disamping keempat sifat yang dimiliki oleh Rasulullah saw di atas, beliau juga memiliki beberapa sifat antara lain adalah: lemah lembut, suka memberi maaf, pekerja keras, menghargai orang lain, dll, yang kesemuanya itu selalu ditunjukkan oleh beliau dalam perilakunya sehari-hari. Akhlak mulia yang ditunjukkan oleh beliau yang telah mengantarkan beliau sukses dalam melakukan dakwah dan memimpin umatnya. Dalam surat Ali Imran ayat 159 Allah berfirman:

وَشَاوِرْهُمْ فِيهِمْ      عَنِهِمْ      غَلِيظٌ      لَهُمْ  
الْمُتَوَكِّلِينَ يُحِبُّ

Terjemahannya:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

## V. Penutup

Memang patut diakui bahwa Rasulullah saw sebagai *uswatun hasanah* dengan akhlak yang luhur merupakan salah satu hikmah yang dapat diambil dengan diutusnya beliau ke muka bumi ini untuk menjadi *rahmatan lil alamin* (rahmat bagi seluruh alam semesta) Dalam satu hadits Rasulullah saw bersabda: “saya diutus untuk menyempurnakan akhlak”.

Berdasarkan akhlak yang luhur itulah, maka semua kalangan mengakui bahwa Rasulullah SAW merupakan seorang tokoh yang memiliki sifat luhur, sehingga dicintai oleh umatnya. Semenjak kecil beliau telah

diberi gelar “Al-Amin”. Bahkan Michael H. Hart dalam bukunya “*The 100: A Ranking of The Most Influential Persons in History*”, telah menempatkan Nabi Muhammad saw di urutan pertama dalam daftar 100 Tokoh Paling berpengaruh di dunia. Hart mengatakan “saya berpegang pada keyakinan saya, dialah Nabi Muhammad saw satu-satunya manusia dalam sejarah yang berhasil meraih sukses-sukses luar biasa baik ditilik dari ukuran agama maupun ruang lingkup duniawi. Meskipun Muhammad berasal dari keluarga sederhana, namun Muhammad mampu menegakkan dan menyebarkan salah satu dari agama terbesar di dunia, yaitu Agama Islam. Dan pada saat yang bersamaan tampil sebagai seorang pemimpin tangguh, tulen, dan efektif. Kini tiga belas abad sesudah wafatnya, pengaruhnya masih tetap kuat dan mendalam serta berakar”. Demikian ditulis Michael H. Hart dalam bukunya tersebut.

Apabila para birokrat garis-depan mampu meneladani akhlak Rasulullah saw di atas, maka penulis yakin bahwa pelayanan publik yang selama ini banyak mendapatkan keluhan dan kritikan akan berubah menjadi pelayanan publik yang banyak mendapat pujian dan sanjungan dari masyarakat yang dilayani. Dan pada akhirnya akan terwujud pelayanan publik yang berkualitas.

### Endnotes

<sup>1</sup>Hasniati, “Perilaku Pelayanan Birokrat Garis-Depan (Studi tentang Interaksi Birokrat Kepolisian dengan Warga Masyarakat Dalam Pelayanan Surat Izin Mengemudi di Kota Makassar)” *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang, 2008.

<sup>2</sup>Lukman, *Red Tape Dalam Pelayanan Birokrasi (Studi Kasus pada Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar)*. *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2012.

<sup>3</sup>Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980)

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Widodo, *Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia, Jakarta, 2001.

<sup>6</sup>Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.Pan/2003 tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, 2003.

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>M. Yusuf Wibisono, *Upaya Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat (Kajian Pelayanan Kesehatan di Kecamatan Diwek Kabupaten Jombang)*, Thesis, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2002.

<sup>9</sup>Widodo, *op.cit.*, h. 15

<sup>10</sup>M. Yusuf Wibisono, *op.cit.*, h. 27

<sup>11</sup>Zeithaml, Valarie A. A. Parasuraman & Leonard L. Berry. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press, Macmillan Inc, 1990.

---

**DAFTAR PUSTAKA**

- Anonim. *Al-Qur'an dan terjemahannya. Juz 1 – Juz 30. Kitab Suci al-Qur'an*. Departemen Agama Republik Indonesia, Penerbit. PT. Kumudasmoro Grafindo, Semarang, 1994.
- . Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.Pan/2003 tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, 2003.
- Hasniati. *Perilaku Pelayanan Birokrat Garis-Depan (Studi tentang Interaksi Birokrat Kepolisian dengan Warga Masyarakat Dalam Pelayanan Surat Izin Mengemudi di Kota Makassar)*, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang, 2008.
- Krina P, Loina Lalolo. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2003.
- Lipsky, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York 1980.
- Lukman. *Red Tape Dalam Pelayanan Birokrasi (Studi Kasus pada Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar)*. *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, , 2012.
- Wibisono, M. Yusuf. *Upaya Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat (Kajian Pelayanan Kesehatan di Kecamatan Diwek Kabupaten Jombang)*, Thesis, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2002.
- Widodo, Joko. *Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia, Jakarta, 2001.
- Zeithaml, Valarie A. A. Parasuraman & Leonard L. Berry. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press, Macmillan Inc, 1990.