



FENOMENA HIMBAUAN MENTERI PAN-RB BAGI PNS MENJELANG LEBARAN

Riris Katharina*)

Abstrak

Setiap menjelang libur lebaran, selalu muncul fenomena keluarnya surat dari Menteri PAN-RB berupa himbauan kepada setiap Kementerian/Lembaga. Himbauan tersebut yaitu larangan menerima gratifikasi, menggunakan kendaraan dinas untuk mudik, dan tidak memberikan cuti tahunan setelah libur lebaran. Himbauan ini dibuat dengan harapan antara lain agar dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Dalam perkembangan ilmu administrasi yang menekankan pada pemerintahan yang demokratis saat ini, himbauan yang dikeluarkan oleh Menteri PAN-RB menurut Bowman diarahkan kepada upaya menciptakan keterampilan etika PNS dalam berpemerintahan. Keterampilan etika diharapkan dapat menciptakan akuntabilitas PNS yang pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah sebagai pelayan publik. Namun, etika tidak dapat berdiri sendiri. Keterampilan etika harus diikuti juga dengan keterampilan teknis dan leadership. Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI mendorong Kementerian PAN-RB untuk membuat kebijakan teknis yang lebih komprehensif daripada sekedar himbauan, dalam upaya meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Pendahuluan

Setiap menjelang libur Hari Raya Idul Fitri (lebaran), Pemerintah, melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menteri PAN-RB) selalu mengeluarkan sejumlah surat berisi himbauan kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Menjelang libur lebaran tahun 2016 ini telah dikeluarkan 3 (tiga) surat yang berisi himbauan.

Himbau pertama, tidak menerima gratifikasi. Lebaran tahun 2016 ini Kementerian PAN-RB mengeluarkan Surat Menteri PAN-RB Nomor: B/2343/M.PAN-RB/06/2016 tanggal 27 Juni 2016. Surat Edaran tersebut perihal himbauan untuk tidak meminta Tunjangan

Hari Raya (THR)/hadiah baik secara langsung ataupun tidak langsung kepada masyarakat dalam rangka Hari Raya Idul Fitri. Adapun pertimbangannya antara lain karena pada prinsipnya setiap PNS telah bersumpah untuk menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya tanpa mengharap imbalan.

Himbau kedua, larangan menggunakan kendaraan dinas pada waktu mudik. Larangan tersebut merupakan pengejawantahan atas Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 87 Tahun 2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan, dan Disiplin Kerja. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa

*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id.



kendaraan dinas operasional hanya digunakan untuk kepentingan dinas yang menunjang tugas pokok dan fungsi. Penggunaan kendaraan dinas operasional pada hari kerja kantor dan di dalam kota. Kendaraan dinas bisa digunakan ke luar kota asalkan ada izin tertulis pemimpin institusi pemerintah atau pejabat terkait yang ditugaskan sesuai kompetensinya.

Himbauan ketiga, himbauan kepada pimpinan instansi pemerintah untuk tidak memberikan cuti tahunan sesudah cuti bersama Idul Fitri 1437 H. Berdasarkan Surat Menteri PAN-RB Nomor B/2337/M.PAN/RB/06/2016 tanggal 27 Juni 2016, pimpinan instansi pemerintah dihimbau untuk tidak memberikan cuti tahunan kepada PNS. Pertimbangan paling utama terkait dikeluarkannya surat ini yaitu untuk optimalisasi pelayanan publik. Alasan yang dikemukakan yaitu bahwa pelaksanaan cuti bersama hari raya sudah cukup memadai, yaitu selama 9 (sembilan) hari kalender.

Apabila diperhatikan secara seksama, seluruh himbauan ini pada akhirnya dimaksudkan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Namun, mengingat bahwa setiap tahun himbauan ini dikeluarkan oleh Menteri PAN-RB kepada PNS, menjadi pertanyaan mengapa fenomena ini selalu muncul? Apa kebijakan teknis yang tepat diberlakukan bagi PNS untuk dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah?

PNS dan Libur Lebaran

Libur lebaran tidak hanya identik dengan kemacetan di jalur mudik saja. Bagi PNS, libur lebaran juga berarti banyaknya surat berisi himbauan dari Menteri PAN-RB yang harus diperhatikan. Fenomena munculnya berbagai himbauan yang dikeluarkan untuk PNS oleh Menteri PAN-RB setiap menjelang libur lebaran merupakan pertanda bahwa pemerintah mengalami krisis kepercayaan publik. Pemerintah masih menilai bahwa pada masa lebaran perilaku PNS kurang mencerminkan kehendak rakyat.

Menurut KPK, larangan gratifikasi muncul didasarkan informasi pengaduan masyarakat bahwa terdapat sejumlah permintaan dana dan/atau hadiah untuk Tunjangan Hari Raya (THR) atau sebutan lain oleh sejumlah PNS, baik secara lisan maupun tertulis, yang dianggap memberatkan masyarakat. Hal ini diamini oleh Menteri PAN-RB.

Menteri PAN-RB juga menyatakan bahwa pada masa lebaran, masyarakat juga mengeluhkan banyaknya kendaraan dinas

berplat merah (maupun yang dihentikan) dipergunakan sebagai kendaraan untuk mudik. Rakyat kesal, karena kendaraan dinas dioperasionalkan dengan menggunakan uang rakyat.

Selain dua hal tersebut, Menteri PAN-RB juga khawatir melihat perkembangan dari tahun ke tahun semakin tinggi jumlah PNS yang mengajukan cuti panjang pasca-libur lebaran telah mengganggu pelayanan publik terutama yang berada di *front liner*, seperti pelayanan kesehatan, perijinan, dan pelayanan publik lainnya. Untuk mengantisipasi hal ini terjadi, Menteri PAN-RB merasa perlu mengeluarkan surat tambahan perihal himbauan untuk tidak menambah cuti setelah libur lebaran.

Namun, sekalipun himbauan tersebut dikeluarkan, perilaku PNS yang dianggap menurunkan kepercayaan rakyat kepada Pemerintah tersebut terus terjadi. Sekalipun telah dikeluarkannya Surat Menteri PAN-RB, perilaku menerima *parcel* di kalangan para PNS masih terus terjadi. Sekalipun jumlahnya diklaim telah menurun tajam, namun dalam praktiknya masih ditemukan *parcel* yang dikirim ke PNS. Menurut catatan KPK, pada tahun 2015 ada 63 laporan gratifikasi. Itu yang dilaporkan. Ditengarai masih banyak gratifikasi yang tidak dilaporkan. Hal ini disebabkan antara lain karena selain belum adanya sistem yang ampuh untuk menjangkau para pelanggar hukum juga belum adanya kesadaran dari para PNS itu sendiri.

Begitu pula dengan himbauan untuk tidak menggunakan kendaraan dinas pada waktu mudik. Dalam kenyataannya, masih ditemukan kendaraan dinas yang ikut antri dalam kemacetan mudik lebaran baru-baru ini. Bahkan, Menteri PAN-RB sendiri ditemukan menggunakan kendaraan dinas dengan alasan kendaraan dinas tersebut melekat pada jabatannya.

Bagaimana dengan himbauan untuk tidak memberikan cuti tahunan pasca-cuti bersama selama lebaran? Himbauan ini dalam praktiknya masih memberikan pengecualian terhadap alasan-alasan urgensi (misalnya menikah atau menghadiri kegiatan yang sudah direncanakan jauh hari sebelumnya dan tidak bisa ditangguhkan). Sekalipun Menteri PAN-RB mengklaim bahwa sekitar 27.000 pengajuan cuti oleh PNS ditangguhkan, namun demikian masih tetap ada PNS yang diberikan cuti karena alasan urgensi yang sudah dikemukakan. Akibatnya masih ditemukan banyak PNS yang cuti setelah

cuti bersama lebaran. Selain tidak efektif dalam penerapannya, himbauan ini juga telah menimbulkan kontroversi. Ada yang mengatakan bahwa cuti merupakan hak PNS oleh karena itu pelarangan terhadapnya merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Terkait dengan kekhawatiran Menteri PAN-RB akan terganggunya pelayanan publik sebenarnya dapat diatasi dengan cara masing-masing pimpinan instansi menghitung antara beban kerja dan jumlah PNS yang bisa masuk kerja. Melihat kondisi saat ini, dapat diprediksi bahwa liburan lebaran tahun depan Menteri PAN-RB kembali akan mengeluarkan berbagai himbauan tersebut di atas.

Etika dan Kepercayaan Publik

Seluruh himbauan yang dikeluarkan oleh Menteri PAN-RB dimaksudkan untuk meningkatkan kepercayaan publik kepada PNS. Salah satu maksud pelarangan gratifikasi misalnya, dimaksudkan untuk menghindari benturan kepentingan dan sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada PNS. Demikian pula larangan penggunaan kendaraan dinas dimaksudkan agar PNS lebih akuntabel terhadap fasilitas yang dipergunakan dengan menggunakan biaya dari rakyat. Begitu pula pelarangan mengambil cuti pasca-libur lebaran dimaksudkan agar pelayanan kepada masyarakat tetap terlaksana sehingga masyarakat menjadi lebih puas dengan kinerja PNS.

Menurut J.S Bowman (Haryatmoko, 2011;21), untuk dapat meningkatkan kepercayaan publik kepada PNS sebagai pemberi layanan, dituntut hadirnya 3 (tiga) kompetensi PNS, yaitu kompetensi teknis, kompetensi *leadership*, dan kompetensi etika. Kompetensi teknis mencakup pengetahuan ilmiah yang diperlukan untuk melaksanakan tugas. Kompetensi teknis dapat dicapai melalui penguasaan teknologi informasi.

Kompetensi *leadership* difokuskan pada keterampilan manajemen organisasi dan manajemen sistem (sebagai *hard skills*) dan keterampilan komunikasi, negosiasi, dan kepemimpinan simbolis (sebagai *soft skills*). Kompetensi ini diperoleh dari pengalaman yang mengasah kemampuan memfasilitasi kerjasama, menengahi konflik kepentingan, dan menyelesaikan konflik.

Sedangkan keterampilan etika yang dibutuhkan dalam pelayanan publik menekankan pada tingkat kesadaran penalaran moral sebagai dasar pengambilan keputusan yang etis; kemampuan memahami etika sebagai sarana dalam menghadapi konflik; kemampuan menolak

perilaku yang berlawanan dengan etika; dan kemampuan menerapkan teori-teori etika. Untuk tingkat kesadaran penalaran moral dapat diperoleh dari pendidikan keluarga, sekolah, dan lingkungan. Namun, tiga yang terakhir diperoleh dari pembelajaran, pelatihan, dan kebiasaan.

Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, dikemukakan bahwa gaya pemerintahan yang sesuai saat ini sangat dipengaruhi oleh prinsip-prinsip demokrasi. Munculnya gagasan *New Face of Government* (2009) yang menekankan akuntabilitas kepada publik merupakan gagasan yang terus dikembangkan untuk diimplementasikan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis. Gaya pemerintahan yang dibutuhkan dalam situasi ini yaitu pelayan publik (PNS) yang menekankan pada akuntabilitas kepada rakyat. Memiliki akuntabilitas berarti pula memiliki etika; adanya kontrol yang aktif dari masyarakat; adanya respon aktif dari pelaku, badan, lembaga, pimpinan, maupun non-pimpinan; serta transparansi dari lembaga, badan, pimpinan, pelaku, dan non-pimpinan.

Hubungan antara etika dan akuntabilitas sudah lama diperdebatkan. Friedrich (1940) berpendapat bahwa akuntabilitas di dalam pemerintahan tidak diperlukan karena pemerintahan sudah dilakukan oleh administrator yang profesional. Namun, Finer (1941) menyanggahnya. Menurutnya, walaupun pemerintahan dijalankan oleh para profesional, namun dalam pemerintahan yang bersumber dari rakyat, secara etika, pejabat harus bertanggung jawab (akuntabel) terhadap publik (Thoha, 2014; 40).

Upaya Menteri PAN-RB untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah melalui berbagai himbauan yang lebih menekankan pada etika pelayan publik saja, tidak cukup. Masih tetap diperlukan peningkatan keterampilan teknis dan *leadership* bersama-sama dengan peningkatan etika di kalangan PNS. Khusus terkait dengan etika, dalam konsep Bowman, PNS yang akuntabel terhadap publik sudah seharusnya mampu menolak seluruh perilaku yang berlawanan dengan etika.

Namun, apabila PNS masih dinilai belum mampu menerapkan etika dalam berpemerintahan, mengeluarkan himbauan hanya pada setiap lebaran untuk memastikan keterampilan etika semakin terbiasa bukanlah cara yang tepat. Pemahaman dan penerapan etika (dalam istilah Bowman keterampilan etika) harus diperoleh dari pendidikan

keluarga, sekolah, dan lingkungan, serta dari belajar, dilatih, dan dibiasakan.

Sudah saatnya Pemerintah memikirkan pemberian pendidikan etika dalam keluarga, sekolah, dan lingkungan. Miftah Thoha, seorang guru besar Universitas Gadjah Mada, memiliki sebuah pengalaman ketika beliau menduduki jabatan di pemerintahan. Menurutnya, untuk menghindari gratifikasi tidak cukup komitmen dari PNS yang bersangkutan. Namun, penting mendapat dukungan dari lingkungan terdekat yaitu keluarga. Bahkan, pengertian keluarga juga bukan hanya keluarga inti dan keluarga besar, namun juga para asisten rumah tangga dan satpam. Sebab, merekalah yang akan menerima bingkisan lebaran dan hadiah-hadiah lainnya di rumah.

Perilaku menjaga etika juga harus terus dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Diajarkan dan diucapkan terus menerus di dalam setiap kesempatan. Dimasukkan dalam kurikulum pelatihan PNS dan juga dibiasakan dalam perilaku sehari-hari, bukan hanya pada saat lebaran. Apabila sudah timbul keterampilan beretika, tanpa dihibau, PNS akan menyadari bahwa menerima gratifikasi bukan perbuatan yang akuntabel. Menggunakan kendaraan dinas merupakan perbuatan yang memalukan. Begitu pula mendahulukan kepentingan pribadi untuk memuaskan hasrat berkumpul bersama keluarga daripada melayani masyarakat merupakan pengkhianatan terhadap sumpah/janji PNS. Dengan demikian, dipastikan kepercayaan masyarakat akan semakin tinggi kepada pemerintah.

Menumbuhkan keterampilan etika juga membutuhkan pembangunan sistem. Mencegah gratifikasi tidak cukup dengan himbauan. Sudah saatnya dipikirkan sebuah sistem untuk mencegah gratifikasi. Misalnya, untuk mencegah pemberian *parsel* dilakukan dengan melakukan pemantauan terhadap para penjual *parsel*. Atau memberikan akses bagi seluruh pihak untuk melaporkan jika melihat praktik tersebut. Untuk menghindari penggunaan kendaraan dinas dipergunakan mudik dibuat akses bagi masyarakat untuk melaporkan dan sidak kendaraan oleh inspektorat di instansi pemerintah. Untuk menghindari pelayanan publik yang macet karena kekurangan PNS akibat cuti, setiap instansi sudah seharusnya memiliki sistem penghitungan beban kerja dan PNS yang tersedia.

Penutup

Meningkatkan kepercayaan rakyat kepada pemerintah melalui surat berisi himbauan seperti yang dilakukan oleh Menteri PAN-RB hanya merupakan sebagian kecil upaya meningkatkan keterampilan etika. Menteri PAN-RB harus memperhatikan perbaikan dalam kompetensi teknis, kompetensi *leadership*, dan kompetensi etika secara bersama-sama. Peningkatan keterampilan etika membutuhkan pendidikan dari keluarga, sekolah, dan lingkungan, serta pembelajaran, pelatihan, dan kebiasaan.

Himbauan saja tidak cukup. Perlu bantuan dari pendidikan di keluarga, sekolah, dan lingkungan, serta diajarkan, dilatih, dan dibiasakan. Tidak cukup hanya pada saat lebaran, namun juga dalam kehidupan PNS sehari-hari. Sudah saatnya DPR RI mendorong Kementerian PAN-RB sebagai mitra kerjanya untuk memikirkan kebijakan teknis yang dapat mendorong terwujudnya keterampilan etika di kalangan PNS.

Referensi

- Haryatmoko. 2011. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- “KPK Ingatkan PNS Laporkan Pemberian Lebaran”, *Kompas*, 12 Juli 2016.
- “Berkat Imbauannya Yuddy Sebut 27 Ribu PNS Batal Cuti Pasca Lebaran”, <http://www.merdeka.com/uang/berkat-imbauannya-yuddy-sebut-27-ribu-pns-batal-cuti-pasca-lebaran.html>, diakses tanggal 11-07-2016.
- “Dispensasi Cuti Tahunan Pasca-Lebaran Hanya untuk Alasan Urgen”, <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/5162-dispensasi-cuti-tahunan-pasca-lebaran-hanya-untuk-alasan-urgen>, diakses tanggal 11-07-2016.
- “KPK Layangkan Surat Edaran Larangan Menggunakan Mobil Dinas untuk Mudik”, <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/07/02/kpk-layangkan-surat-edaran-larangan-menggunakan-mobil-dinas-untuk-mudik>, diakses tanggal 11-07-2016.
- “PNS Masih Terima Parsel”, <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/pns-masih-terima-parsel/>, diakses tanggal 11-07-2016.