

# Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Reformasi Birokrasi

*Oleh:*

*Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed.*

## **Abstract**

*During the last two decades, the issues of public service have been arising all over the world. Triggered by the concept of Reinventing Government (Osborne & Gaebler, 1992), the US Government launched a project with the same term as the concept in 1995. In the beginning of 1990, the UK Government announced the Next Steps as the government effort to fulfil the basic needs of the citizen. Other commonwealth countries, such as Australia, New Zealand and Singapore followed the steps in various terms, all intended to improve the public service (Osborne & Plastrik, 1996).*

*In most cases, the low quality of public institution in facilitating various kinds of service has generated such spirit of reinventing public service. People in Indonesia have long suffered from the sluggish and extended bureaucratic chain, which causes high-cost service in the process of attaining the driver license, passport, marital and birth certificates, letters of land belongings, and other formal documents. The similar phenomena appear in the service of telephone network, electricity, clean water, education, health service, transportation and other public services.*

*The government of Indonesia has actually published various kinds of policy concerning the improvement of public service quality. Published during the Soeharto era were alternately The Guidance of Simplification and Control of Business Permit (1984), The Guidance of Public Service Management (1993), and The Guidance of Reorganization and Improvement of Government Apparatus Service to the Society (1995). After the Reformation era, the government announced The Real Steps to improve Public Service (1998) and finally the General Guidance of Public Service Implementation(2003).*

## **Pendahuluan**

Berbagai kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah ditetapkan sejak masa orde baru, misalnya Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan Bidang Usaha (Inpres No. 5 Tahun 1984), Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum (SK Menpan No. 81 Tahun 1993), Pedoman Perbaikan dan Peningkatan Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat (Inpres No. 1 Tahun 1995), Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat (Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56 Tahun 1998), dan terakhir tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik (SK Menpan N0. 63 Tahun 2003).

Meskipun demikian, peningkatan yang signifikan pada kualitas pelayanan publik masih belum terlihat. Masyarakat masih saja mengeluhkan berbagai ketimpangan dalam proses pelayanan (Pusat Studi Kependudukan UGM, 2003), seperti misalnya (1) ketidakjelasan waktu, biaya, dan cara pelayanan; (2) masih terdapatnya diskriminasi pelayanan yang didasarkan pada hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama; (3) panjangnya rantai birokrasi, dan semakin membudayanya suap dan pungutan-liar; (4) orientasi pelayanan yang tidak dan (5) budaya pelayanan yang berkembang ke arah budaya kekuasaan; (6) prinsip pelayanan bukan didasarkan pada trust tetapi distrust, sementara prosedur diterapkan untuk mengontrol perilaku, bukan untuk memfasilitasi; dan (7) kewenangan untuk melayani terdistribusi pada banyak satuan birokrasi.

Kondisi tersebut di atas merupakan isyarat bagi pemerintah untuk mencari solusi strategis untuk memperbaiki pelayanan publik. Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah mengkaji kondisi pelayanan publik di Indonesia, terutama pola-pola pelayanan

dan upaya peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan pemerintah. Langkah selanjutnya adalah mengkaji kondisi birokrasi pemerintahan di Indonesia, terutama permasalahan yang menyangkut komponen-komponennya. Beberapa konsep reformasi birokrasi juga didiskusikan sebagai referensi reformasi birokrasi pelayanan publik. Berdasarkan studi banding terhadap berbagai literatur, kemudian dapat dianalisis permasalahan yang menyangkut pelayanan publik di Indonesia dan solusi yang strategis dan implementatif terhadap permasalahan tersebut.

## **Kondisi Pelayanan Publik di Indonesia**

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai kegiatan pelayanan publik tersebut pada prakteknya memiliki karakteristik tertentu, dan terbagi ke dalam beberapa jenis pelayanan dan pengelolaan penyelenggaraannya.

### **1. Karakteristik Pelayanan Publik**

Mengingat fungsinya sebagai perangkat pemerintah, lembaga pelayanan publik pada dasarnya memiliki karakteristik sebagai berikut (LAN, 2003):

- a. memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya;
- b. memiliki kelompok kepentingan yang luas, termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani;
- c. memiliki tujuan sosial;
- d. dituntut untuk akuntabel kepada publik;
- e. memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan; dan
- f. seringkali menjadi sasaran isu politik.

Setiap lembaga penyelenggara pelayanan publik di Indonesia pada umumnya adalah Badan Usaha Milik Pemerintah atau Daerah (BUMN/D) yang memiliki dasar hukum yang jelas. Misalnya, PLN untuk layanan listrik, PT Telkom untuk jasa telepon, PDAM untuk distribusi air minum, PT Kereta Api (Persero) dan PT Damri untuk pelayanan jasa angkutan darat, dan sebagainya. Pelayanan yang diberikan pun memiliki target kelompok yang luas, termasuk sasaran kelompok yang ingin dilayani, yaitu masyarakat di sekitarnya yang membutuhkan jasa pelayanan.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, instansi-lembaga tersebut juga memiliki tujuan sosial, yakni lebih mementingkan kepentingan umum daripada keuntungan perusahaan. Misalnya, PT Kereta Api (Persero) menyediakan jasa angkutan untuk semua lapisan masyarakat dengan harga yang terjangkau, di samping jasa angkutan untuk masyarakat menengah ke atas. Fungsi sosial dalam praktek pelayanan ini juga diterapkan oleh beberapa lembaga pelayanan lainnya.

Untuk mewujudkan model pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab, semua lembaga penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk melaporkan akuntabilitas kinerjanya kepada publik. Dalam hal ini, pemerintah telah mendesain suatu model pertanggung-jawaban Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP).

### **2. Jenis-jenis Pelayanan Publik**

Ditinjau dari produk yang disediakan, pelayanan publik menurut SK Menpan N0. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dapat dibagi ke dalam tiga jenis pelayanan sebagai berikut:

- a. Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menyangkut berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Bentuk pelayanan yang termasuk jenis ini misalnya pengurusan status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau pengusahaan suatu barang dalam bentuk dokumen-dokumen seperti KTP, Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, BPKB, SIM, IMB, paspor, dsb.
- b. Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menyangkut penyediaan berbagai bentuk barang dan benda yang dibutuhkan oleh masyarakat. Bentuk pelayanan yang termasuk dalam jenis ini misalnya pemasangan jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, instalasi air bersih, distribusi berbagai barang kebutuhan dasar, dsb.
- c. Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menyangkut berbagai pemberian jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, layanan pos, dsb.

### **3. Pola Pengelolaan Pelayanan Publik**

Dalam prakteknya, penyelenggaraan pelayanan publik tersebut dilaksanakan melalui 3 macam pola pengelolaan sebagai berikut:

- a. Pelayanan Fungsional, yakni pola pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya, misalnya penyediaan tenaga listrik oleh PLN, pengaturan jaringan telepon oleh PT Telkom, layanan pos oleh PT Pos & Giro, dsb.
- b. Pelayanan Terpusat, yakni pola pelayanan publik yang diberikan secara mandiri oleh lembaga pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari pemerintah, misalnya pengurusan paspor oleh Kantor Imigrasi, Akte Kelahiran oleh Kantor Catatan Sipil, urusan Nikah, Talak dan Rujuk dilakukan oleh Kantor Agama, dsb.
- c. Pelayanan Terpadu, yakni pelayanan berbagai jenis jasa yang dibutuhkan masyarakat yang diselenggarakan dalam satu tempat pelayanan, misalnya pengurusan BPKB yang melibatkan dua lembaga, dsb. Pelayanan terpadu dapat digolongkan ke dalam tiga macam pengelolaan terpadu:
  - 1) Terpadu Satu Atap, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu;
  - 2) Terpadu Satu Pintu, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses, dan dilayani melalui satu pintu;
  - 3) Gugus Tugas, yaitu yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan oleh petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas, yang ditempatkan pada suatu lembaga dan lokasi pelayanan tertentu.

### **4. Kualitas Pelayanan Publik**

Tuntutan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik tampaknya semakin mendesak. Kualitas pelayanan, sebagaimana didefinisikan oleh Goetsch dan Davis (2002) adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses,

dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau masyarakat. Selanjutnya Evans and Lindsay (1997) memandang kualitas pelayanan dari berbagai sudut. Jika dilihat dari sudut pandang konsumen, maka kualitas pelayanan selalu dihubungkan dengan sesuatu yang prima (excellent). Jika menggunakan pendekatan product based, kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik produk yang dihasilkan. Selanjutnya jika menggunakan pendekatan user based, kualitas pelayanan adalah tingkat kepuasan yang diinginkan oleh pelanggan.

Sebenarnya upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dilakukan untuk memenuhi kepuasan masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (customer-driven government-Osborne & Gaebler, 1992) merupakan paradigma pelayanan yang disarankan oleh pemerintah pada era globalisasi dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. lebih terfokus kepada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi kondisi yang kondusif bagi kegiatan pelayanan publik;
- b. lebih berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama;
- c. menerapkan sistem kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat dapat memilih pelayanan yang lebih berkualitas;
- d. terfokus pada pencapaian visi, misi tujuan, dan sasaran dengan berorientasi kepada hasil (outcomes) sesuai dengan input yang digunakan;
- e. lebih mengutamakan kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat, bukan semata-mata keinginan pemerintah atau pejabat;
- f. pada beberapa situasi, pemerintah juga berhak memperoleh pendapatan dari pelayanan publik yang diselenggarakan;
- g. lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan yang kemungkinan dapat terjadi; dan
- h. menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan, antara lain penyediaan layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Apabila dikaji secara mendalam, beberapa faktor tampak baru dalam khasanah pelayanan publik di Indonesia. Misalnya, prinsip pemberdayaan masyarakat, sistem kompetisi dalam penyediaan pelayanan, berorientasi kepada outcomes dan bukan output saja, dan hak penyelenggara untuk memperoleh pendapatan dari pelayanan publik. Prinsip-prinsip semacam ini harus dikaji lebih mendalam lagi agar dapat diketahui manfaatnya, dan selanjutnya dapat diperasionalisasikan secara proporsional.

## 5. Indikator Kepuasan Masyarakat

Selanjutnya untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan publik, kita dapat menggunakan indikator ukuran kepuasan masyarakat yang tertletak pada lima dimensi pelayanan (Zeithami, Parasuraman & Berry, 1990) sebagai berikut:

- a. *Tangibles*, yakni kualitas pelayanan berupa sarana dan prasarana lembaga pelayanan, komputerisasi administrasi pelayanan, kemudahan akses terhadap informasi yang dibutuhkan, dan sebagainya;
- b. *Reliability*, yakni kemampuan dan keandalan lembaga pelayanan untuk menyediakan produk pelayanan yang dibutuhkan masyarakat;

- c. *Responsiveness*, atau kecepatan dan ketepatan lembaga pelayanan dalam menanggapi keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan;
- d. *Assurance*, yang merupakan kesanggupan lembaga pelayanan dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat; dan
- e. *Empathy*, yakni kemampuan lembaga pelayanan dalam memahami dan memecahkan permasalahan pelayanan secara ramah dan penuh perhatian.

Untuk mengembangkan bentuk pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan pelanggan tersebut, pemerintah (KepMenPAN Nomor 63/2003) telah merumuskan 15 (limabelas) kriteria sebagai referensi praktek pelayanan publik sebagai berikut:

- a. *Kesederhanaan*, yaitu bahwa mekanisme pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, murah, cepat dan lancar, ditandai oleh prosedur yang tidak berbelit-belit.
- b. *Reliabilitas*, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
- c. *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
- d. *Kecakapan petugas pelayanan*, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
- e. *Pendekatan kepada pelanggan*, termasuk kemudahan kontak pelanggan dengan petugas. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet.
- f. *Keramahan*, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontrak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
- g. *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
- h. *Komunikasi antara petugas dan pelanggan*, yakni jaminan bahwa pelanggan dapat memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
- i. *Kredibilitas*, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
- j. *Kejelasan dan kepastian*, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
- k. *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
- l. *Mengerti apa yang diharapkan pelanggan*. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan

- pelanggan sebenarnya tidaklah sukar, dimulai dengan mempelajari kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
- m. *Kenyataan*, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenalan dan fasilitas penunjang lainnya.
  - n. *Efisien*, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
  - o. *Ekonomis*, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai produk dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Kelimabelas prinsip pelayanan publik tersebut sebenarnya sudah cukup untuk mewujudkan suatu model pelayanan yang ideal. Penerapan prinsip-prinsip pelayanan tersebut sangat tergantung kepada birokrasi penyelenggara pelayanan. Apakah kelimabelas prinsip tersebut akan diterapkan seluruhnya atau hanya beberapa prinsip saja sangat tergantung kepada jenis, sifat dan pola pelayanan yang diselenggarakan. Pertimbangan juga harus dilakukan terhadap situasi dan kondisi masyarakat di tempat mana lembaga pelayanan publik berada.

## **Paradigma Pelayanan Publik**

Sejak awal tahun delapan puluhan, ketika paradigma administrasi pembangunan telah mulai mendapatkan perhatian dari para praktisi pemerintahan, perhatian para ahli terhadap pelayanan publik mulai meningkat. Diilhami oleh keadaan pelayanan publik di Amerika yang amburadul pada saat pemerintahan Presiden Richard Nixon, Osborne & Gaebler (1992) menyusun buku '*Reinventing Government*' yang sangat fenomenal.

Prinsip-prinsip pelayanan publik yang dirumuskan melalui buku ini selanjutnya diterapkan oleh pemerintah Amerika pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton. Bahkan, Wapres Al Gore sendiri yang diminta menangani langsung program perbaikan pelayanan publik model '*Reinventing Government*'. Semangat perbaikan pelayanan publik ini ternyata merebak ke seluruh dunia. Misalnya pemerintah Inggris mencanangkan program '*The Next Steps*' untuk meningkatkan pelayanan publik. Dengan cepat program ini diikuti oleh negara-negara persemakmuran (*commonwealth*) seperti Australia, New Zealand, Canada dan Singapura.

Berikut ini disajikan prinsip-prinsip '*Reinventing Government*' , '*The Next Steps*' dan deskripsi singkat tentang *E-Government* yang merupakan model pelayanan elektronik yang telah banyak digunakan di berbagai negara akhir-akhir ini. Melalui metode *benchmarking* diharapkan konsep-konsep ini akan dapat mewarnai pelaksanaan peningkatan pelayanan publik di Indonesia.

### **1. Paradigma '*Reinventing Government*'**

Osborne & Gaebler (1992) menyusun konsep reformasi pelayanan publik, dalam buku mereka '*Reinventing Government*,' yang terdiri atas 10 (sepuluh) konsep reformasi sebagai berikut:

- a. *Streering rather than rowing*, menyarankan pemerintah untuk berperan sebagai katalisator, yakni tidak melaksanakan pembangunan sendiri tetapi cukup mengendalikan sumber-sumber daya yang ada di dalam masyarakat;

- b. *Empower communities to solve their own problems rather than merely deliver services*, pemerintah harus mampu memberdayakan masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan melalui lembaga kemasyarakatan seperti Koperasi, LSM, dsb.;
- c. *Promote and encourage competition rather than monopolies*, pemerintah harus menciptakan kompetisi dalam setiap pelayanan agar sektor swasta dan pemerintah bersaing, dan terpaksa bekerja lebih profesional dan efisien;
- d. *Be driven by missions rather than rules*, pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekankan kepada pencapaian tujuan yang merupakan "misinya" daripada mendasarkan semua kegiatan pada peraturan-peraturan yang kaku;
- e. *Result oriented by funding outcomes rather than outputs*, pemerintah harus berorientasi pada kinerja yang baik, dan instansi yang demikian sudah semestinya diberi kesempatan lebih besar dibanding instansi yang kinerjanya kurang;
- f. *Meet the needs of the customer rather those of the bureaucracy*, pemerintah harus mengutamakan kebutuhan masyarakat, dan bukan kebutuhan birokrat;
- g. *Concentrate on earning money rather than just spending it*, pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk lembaganya, disamping pandai menghemat biaya;
- h. *Invest in preventing problems rather than curing crises*, pemerintah harus antisipatif: lebih baik mencegah daripada menanggulangi, lebih baik mencegah epidemi daripada mengobati penyakit;
- i. *Decentralize authority rather than build hierarchy*, pemerintahan harus mengubah pola manajemennya, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan mengembangkan kerjasama tim untuk meningkatkan kreativitas dan inisiatif; dan
- j. *Solve problem by influencing market forces rather than treating public programs*, pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar dengan mengatur pasokan berdasarkan kepada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya.

## 2. Model *The Next Steps*'

'The Next Steps' (Goldsworthy, 1991) merupakan program perbaikan kinerja pelayanan di Inggris. Program ini diawali pada masa pemerintahan PM Margaret Thatcher dan dilanjutkan hingga saat ini. Pada hakekatnya, program '*Next Steps*' ini menyarankan 8 (delapan) langkah reformasi pelayanan publik sebagai berikut:

- a. Memecah unit-unit pelaksanaan pelayanan menjadi bagian yang berbeda-beda, masing-masing disebut '*executive agency*' (unit pelaksana teknis);
- b. Memberi kewenangan lebih besar kepada unit-unit pelaksana dalam bidang anggaran, sistem personalia, dan praktek-praktek manajemen lainnya;
- c. Memberi keleluasaan kepada unit-unit tersebut untuk mencari pimpinan lembaga secara kompetitif, baik dari sektor pemerintah maupun swasta;
- d. Mewajibkan pimpinan unit untuk menyusun rencana strategis untuk tiga sampai lima tahun ke depan, dan rencana bisnis selama satu tahun;
- e. Meminta pimpinan unit untuk melakukan negosiasi rencana strategis dengan menteri terkait untuk menentukan hasil kinerja yang ingin dicapai;
- f. Memberi insentif yang besar kepada pimpinan unit untuk memperoleh bakat yang dibutuhkan, termasuk bonus sebesar 20% dari gaji mereka;
- g. Membatasi masa kerja pimpinan unit pelaksana sesuai kontrak, tidak seperti pegawai negeri yang bekerja seumur hidup;

- h. Mewajibkan pimpinan unit pelaksana untuk mengajukan kembali lamaran kerja setiap tiga tahun sekali untuk berkompetisi dengan calon lainnya.

### 3. Model *E-Government*

*E-Government* pada hakekatnya merupakan suatu mekanisme interaksi modern antara pemerintah, masyarakat dan stakeholders melalui penggunaan teknologi informasi, seperti Internet dan Intranet (Indradjit, 2002). Dalam implementasinya, *E-Government* kemudian dikembangkan menjadi empat model interaksi, yaitu (1) *G2C (Government to Citizen)*, yakni merupakan upaya pemerintah untuk memperbaiki interaksi dengan masyarakat melalui berbagai portofolio teknologi informasi; (2) *G2B (Government to Business)*, yang ditujukan untuk membangun lingkungan bisnis yang kondusif agar roda perekonomian dapat berjalan sesuai yang diharapkan; (3) *G2G (Government to Government)*, sebagai sarana pemerintah untuk berkomunikasi dan bertukar informasi secara intensif dengan negara-negara lain; dan (4) *G2E (Government to Employee)*, yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelaksana pelayanan publik (Wardiana, 2003).

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah melalui *E-Government* pada umumnya dikemas dalam tiga bentuk informasi, yaitu (1) Publikasi, yang dilaksanakan melalui komunikasi satu arah, dimana pemerintah mempublikasikan berbagai data dan informasi yang dapat diakses secara bebas dan langsung oleh masyarakat; (2) Interaksi, dimana masyarakat dapat melakukan komunikasi dua arah dengan pemerintah, baik secara langsung (misalnya dengan chatting) maupun tidak langsung (melalui email atau newsletter); dan (3) Transaksi, yang terutama dimaksudkan untuk kegiatan perpindahan uang dari satu pihak ke pihak lain yang dilakukan secara secured dan privacy.

Manfaat utama penggunaan *E-Government* adalah mengurangi kelambatan dan tingginya biaya pelayanan yang sangat membebani masyarakat. Adapun manfaat lain yang dapat diperoleh masyarakat dari implementasi sistem ini, antara lain: (1) masyarakat dapat melakukan interaksi atau transaksi dengan pemerintah secara bebas, tanpa terikat waktu dan ruang; (2) masyarakat bebas memilih berbagai sarana (multiple channels) untuk menjalankan mekanisme tersebut, baik yang disediakan pemerintah maupun hasil kerjasama antara pemerintah dengan sektor lainnya; (3) masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam memantau kinerja pemerintah, dan proses formulasi kebijakan publik.

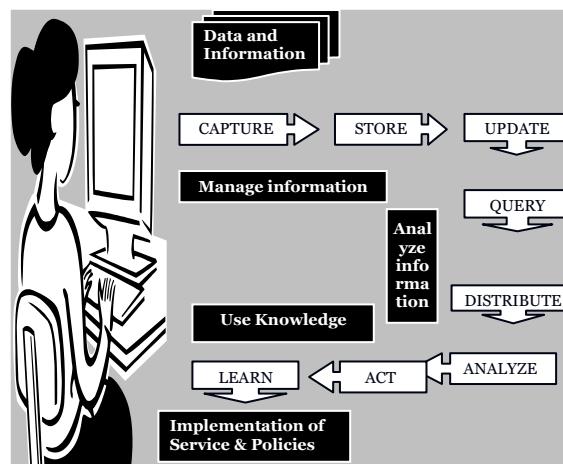
Disamping masyarakat, pemerintah pun dapat mengambil keuntungan dari implementasi sistem *E-Government* ini. Manfaat yang diperoleh terutama berkaitan dengan upaya mewujudkan pola pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (*Good Governance*), antara lain dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) meningkatkan transparansi, kontrol dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan; (2) menjalin interaksi yang kondusif dengan masyarakat, sektor usaha, dan stakeholders lainnya; (3) memperluas peluang pemerintah untuk memperoleh sumber-sumber pendapatan baru melalui interaksi tersebut; dan (4) menciptakan lingkungan masyarakat baru yang dapat menjawab berbagai persoalan yang muncul dalam era perubahan global dan turbulent ini secara cepat dan akurat.

Proses pengolahan informasi dalam konsep *E-Government* dilakukan melalui delapan tahap yaitu: *Capture*, atau proses perekaman dan transformasi data dan informasi ke dalam format digital; *Store*, yakni tahap penyimpanan data dan informasi yang berhasil di-capture; *Update*, adalah upaya untuk meremajakan data dan informasi yang tersimpan dalam storage agar memiliki kualitas tinggi, akurat dan terkini. *Query*,



yakni proses pencarian berbagai data dan informasi yang diperlukan melalui berbagai kriteria sebagai filter; *Distribute*, yakni proses penyebaran data maupun informasi dari satu tempat ke tempat lain; *Analyze*, adalah proses analisis data atau informasi yang diperoleh melalui proses distribute; *Act*, adalah aktivitas yang dilakukan untuk menindaklanjuti hasil analisis data atau informasi yang dilakukan.; dan *Learn*, yakni proses pembelajaran yang dilakukan terhadap output yang diperoleh dan dimaksudkan untuk mengevaluasi hasil yang diperoleh sebelumnya.

**Gambar**  
**Proses Pengolahan Informasi Dalam**  
**E-Government**



Sumber : Indradjit, 2002

## Kondisi Birokrasi di Indonesia

Hingga memasuki tahun ke lima sejak reformasi digulirkan, perbaikan birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Sebagaimana disampaikan Kwik Kian Gie (2003), indikasi kegagalan reformasi di bidang birokrasi tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme, tidak efisiennya organisasi pemerintahan di pusat dan daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik, dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan sehingga banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan. Tidak berlebihan jika Presiden Megawati pernah menyatakan bahwa "kinerja birokrasi amburadul, sulit dikendalikan dan tidak memiliki inisiatif untuk turut menyukseskan agenda negara."

Peran birokrasi sebagai "an organization with a certain position and role in running the government administration of country" (Mustopadidjaja, 2002) atau secara sederhana berfungsi sebagai "a means by which government rules" (Kilcullen, 1966), tampaknya belum dilakukan secara optimal. Kondisi masyarakat yang kondusif karena terpenuhinya kebutuhan dan diterapkannya pola pemberdayaan sehingga masyarakat mampu melakukan kegiatan lainnya secara mandiri belum nampak. Salah satu penyebab

ketidakprofesionalan tersebut adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab di lingkungan birokrasi.

Prinsip-prinsip birokrasi tradisional yang merugikan dan tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman nampaknya masih berlaku di Indonesia, seperti misalnya: (1) 'Lembaga birokrasi diatur secara hirarkis, sehingga lembaga yang lebih rendah berada di bawah pengawasan lembaga yang lebih tinggi' (Blau and Meyer, 2000); (2) 'Pejabat birokrasi melaksanakan tugasnya secara impersonal, sine ira et studio, tanpa kebencian atau kesenangan, tanpa entusiasme atau afeksi' (Shafritz and Hyde, 1987); dan (3) 'Peningkatan karir pegawai birokrasi didasarkan kepada sistem senioritas atau sistem prestasi, atau keduanya' (Kilcullen, 1966).

Akibat dari sistem hirarki adalah otoritas pejabat untuk mengatur bawahannya, dan bawahan harus mematuhi atasannya. Sistem karir semacam ini selain tidak mengembangkan sikap profesionalitas dan loyalitas para pegawai, juga tidak mendorong mereka untuk melakukan hal-hal yang terbaik untuk lembaganya dan pada berbagai kasus sikap superior ini dapat menumbuhkan arogansi para birokrat. Prakatek birokrasi semacam itu juga menyebabkan adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab di lingkungan birokrasi.

Ketidakseimbangan ini pada akhirnya mengakibatkan kecenderungan pada aparat birokrasi pemerintah untuk menyalahgunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu diperlukan berbagai upaya yang serius dan tegas dalam mencoba memperbaiki birokrasi kita. Upaya tersebut sangat perlu dilakukan agar pelayanan publik sesuai dengan yang diharapkan, di samping birokrasi mampu keluar dari budaya korupsi, kolusi dan nepotisme yang telah merambah semua tingkatan pemerintahan, semua lini lembaga dan pada semua kegiatan.

#### 1. Isu KKN Di Dalam Tubuh Birokrasi

Salah satu amanat agenda reformasi adalah pemberantasan terhadap semua praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Dan kalau sampai tahun ke lima agenda tersebut belum berjalan dengan baik, atau bahkan belum secara serius dilakukan, maka dapat dipastikan bahwa terjadi suatu pengingkaran kolektif, dan sekaligus juga merupakan dosa kolektif, dari para pengambil keputusan di negara ini.

Hasil survei *Political and Economic Risk Consultancy 2003* dan *The World Competitiveness Yearbook 2003* yang dikeluarkan oleh *Institute for Management Development (IMD)* menunjukkan bahwa kualitas birokrasi di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnam dan India. Gambaran ini menyiratkan betapa agenda reformasi birokrasi tidak pernah secara serius menjadi prioritas utama dari pemerintah. Dampak dari sikap itu tercermin dari ketidakmampuan Indonesia untuk keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan hingga saat ini.

Reformasi birokrasi juga sangat diperlukan untuk menciptakan *clean and good governance*. Sebagai salah satu negara terkorup, kita telah menjadi bulan-bulanan dan bahan ejekan dalam pergaulan antar bangsa. Betapa tidak, berbagai peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan untuk mengatasi berbagai tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintahan ~ seperti Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta UU 31 Tahun 1999 j.o. UU 30 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi ~ ternyata sampai saat ini belum mampu mengendalikan korupsi. Bahkan

korupsi cenderung makin melebar pada hampir seluruh lini pemerintahan, termasuk juga pada lembaga-lembaga tinggi negara.

## 2. Masalah Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Birokrasi

Selain permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme, dalam bidang kelembagaan dan ketatalaksanaan, birokrasi di tingkat pusat maupun daerah cenderung semakin banyak dan tambun. Dengan kondisi yang demikian maka organisasi akan cenderung kaku dan lambat dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul. Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah bahwa dalam penyusunan suatu organisasi cenderung lebih ditekankan pada bagan strukturnya saja, dan melupakan jumlah dan kualifikasi personel, sistem pengambilan keputusan, sistem komunikasi serta rentang kendali organisasi (span of control). Struktur organisasi birokrasi yang demikian akan menyempitkan strategi yang dipilih, yang lebih dikenal dengan *strategy follows structure* (Kwik Kian Gie, 2003).

Berbagai permasalahan di bidang kelembagaan birokrasi tersebut di atas dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) hal yang meliputi:

- a. masalah kondisi struktur birokrasi yang tumpang tindih;
- b. ketidakjelasan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah dengan yang harus menjadi bagian dari tugas masyarakat; dan
- c. belum adanya proses politik yang transparan dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik.

Demikian pula di bidang ketatalaksanaan birokrasi publik masih dihadapkan pada permasalahan antara lain:

- a. rencana kerja dan penugasan yang tidak jelas;
- b. sistem rekrutmen tidak sesuai dengan prosedur dan kebutuhan;
- c. masih rendahnya penegakkan sistem ganjaran dan hukuman; dan
- d. tidak adanya ekspose kinerja birokrasi pemerintah secara transparan sehingga tidak ada umpan balik untuk perbaikan kinerja.

## 3. Masalah Kualiatas dan Pengawasan Sumberdaya Manusia

Permasalahan lain yang laten dalam birokrasi adalah kualitas sumber daya aparatur yang belum memiliki kualifikasi sebagaimana diharapkan. Salah satu indikasinya adalah tingginya ketidaksesuaian antara jenjang pendidikan yang ditempuh dengan posisi kerja.

Berdasarkan data kepegawaian bahwa dari jumlah pegawai sebesar 3.932.766 orang, bagian terbesar (2.330.597 orang atau hampir 60%) berpendidikan SLTA, sedangkan yang berpendidikan perguruan tinggi hanya 614.247 orang (15,6%). Jumlah birokrasi pemerintah yang masih didominasi oleh pegawai berpendidikan SLTA, secara langsung dapat berpengaruh terhadap kinerja, misalnya lamban dan kurang mampu melahirkan inovasi yang dapat menunjang pekerjaan secara lebih efektif dan efisien.

Demikian pula kesejahteraan aparatur yang terkait langsung dengan gaji pegawai, jaminan sosial, serta fasilitas hidup lainnya sangat jauh dari memuaskan. Rendahnya tingkat kesejahteraan birokrasi pemerintah diyakini telah mendorong ke arah perbuatan tercela dengan melakukan penyelewengan dan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Menjadi pegawai negeri merupakan suatu pilihan profesi karier, sehingga merupakan suatu hal yang wajar menuntut standar gaji untuk memenuhi kompensasi beban tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi, periode waktu kerja serta tingkat biaya hidup. Namun, sistem gaji birokrasi pemerintah saat ini belum menggunakan sistem merit

yang mempertimbangkan prestasi kerja. Akibatnya semua birokrasi pemerintah yang rajin maupun yang malas dalam melaksanakan tugasnya menerima gaji yang sama besarnya. Dengan demikian tidak terjadi korelasi antara kebijakan mengenai gaji dengan tingkat produktivitas birokrasi pemerintah.

Padahal esensi dari suatu kebijakan remunerasi seharusnya didasarkan atas prinsip-prinsip yang meliputi:

- a. dapat menarik sumber daya manusia yang berkualitas untuk bergabung dengan organisasi dan sekaligus mampu mempertahankan pekerja yang berkualitas yang sudah ada dalam organisasi; dan
- b. menyediakan *reward* terhadap pegawai yang berperilaku sesuai dengan yang diinginkan oleh organisasi (*desired behaviour*), seperti perestasi kerja, patuh, disiplin, berpengalaman, bertanggung jawab, dan lain sebagainya.

Gejala yang tidak adil tersebut dalam jangka waktu yang panjang dapat menurunkan semangat, etos kerja dan disiplin kerja pegawai. Semangat, disiplin, dan etos kerja yang rendah merupakan sumber malapetaka terhadap birokrasi pemerintah. Apabila ini dibiarkan berlanjut aparatur pemerintah akan semakin terdorong untuk mencari sumber-sumber lain untuk memenuhi kebutuhan hidup sehingga mengabaikan tugas dan fungsi pokoknya sebagai abdi negara dan masyarakat. Individu-individu tersebut cenderung melakukan perbuatan ilegal (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang menjadi pathologi dalam tubuh birokrasi pemerintah sebagaimana yang terjadi dewasa ini.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan pengawasan di lingkungan birokrasi pemerintah. Konsep dan pelaksanaan pengawasan internal yang ada di seluruh instansi pemerintah baik di pusat dan daerah, belum mampu mengurangi berbagai penyalahgunaan kekuasaan secara signifikan. Bahkan besarnya korupsi, kolusi dan nepotisme sedikit banyak juga menunjukkan lemahnya pengawasan yang dilakukan dewasa ini. Hal ini terjadi karena pengawasan internal pemerintah, yang meliputi pengawasan fungsional dan pengawasan melekat, belum bekerja secara optimal.

Beberapa penyebab yang dapat ditengarai adalah belum memadainya perangkat pengawasan, rendahnya kesadaran aparat pengawasan untuk melakukan pengusutan, dan masih lambatnya tindak lanjut atas temuan-temuan yang beindikasikan praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan aparatur pemerintah.

Di samping itu belum banyaknya elite birokrasi pemerintah yang dihukum karena kasus yang bernuansa korupsi, kolusi dan nepotisme juga semakin memperkuat persepsi masyarakat tentang adanya permainan uang di kalangan aparatur negara. Bagi elite birokrasi yang bersangkutan, kekebalan hukum tampaknya menambah keyakinan mereka untuk meneruskan perilaku yang merugikan tersebut.

## **Paradigma Reformasi Birokrasi**

Reformasi birokrasi menurut Osborne & Plastrik (1966) dapat diartikan sebagai 'transformasi sistem dan lembaga pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efisiensi, efektivitas dan kemampuan untuk melakukan inovasi, dengan cara melakukan perubahan tujuan, sistem insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, dan budaya sistem dan lembaga pemerintahan.'

Dalam hubungannya dengan reformasi pelayanan publik, beberapa konsep reformasi birokrasi pemerintahan dikemukakan para ahli, baik secara individual maupun institusional sebagaimana dapat dilihat di bawah ini.

### 1. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999

Undang-undang No. 43 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terutama memfokuskan kepada peningkatan kualitas SDM birokrasi dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (Good Governance). Beberapa kriteria pegawai negeri sipil (birokrasi pemerintah) yang diharapkan mampu melaksanakan hal itu adalah sebagai berikut:

- a. Netral, yaitu mampu melayani semua lapisan masyarakat, tanpa memihak kepada suatu kekuatan politik tertentu;
- b. Profesional, yaitu memiliki kompetensi sesuai dengan bidang pekerjaannya agar dapat melaksanakan tugas pokok dan tanggung-jawabnya;
- c. Berdayaguna dan berhasilguna, yaitu mampu menghasilkan sesuatu dengan sarana dan prasarana yang tersedia;
- d. Transparan, yaitu mampu memberikan informasi tentang pemerintahan dan pembangunan kepada masyarakat;
- e. Bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yaitu selalu berupaya untuk menghindarkan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat merugikan masyarakat;
- f. Menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa, untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 2. Paradigma *'Banishing Bureaucracy'*

Osborne meneruskan upayanya untuk memperbaiki birokrasi, setelah bersama Ted Gaebler menerbitkan *'Reinventing Government'*. Kali ini, bersama Peter Plastrik (1966) Osborne menawarkan konsep reformasi birokrasi dalam buku mereka *'Banishing Bureaucracy,'* yang terdiri atas lima strategi berintikan pada penjelasan preskriptif tentang bagaimana melakukan reformasi birokrasi secara fundamental sebagai berikut:

- a. *Center Strategy*, yakni strategi untuk menata kembali lembaga, terutama berkaitan dengan perumusan kembali tujuan, peran dan arah lembaga;
- b. *Consequency Strategy*, yaitu strategi untuk meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai melalui penerapan sistem reward and punishment;
- c. *Customer Strategy*, yakni strategi untuk merubah pola akuntabilitas kinerja pelayanan dari lembaga yang dibentuk pemerintah kepada masyarakat;
- d. *Control Strategy*, yaitu strategi untuk mengendalikan lembaga, dari pemerintah kepada lapisan lembaga paling bawah; dan
- e. *Cultural Strategy*, yaitu strategi untuk merubah budaya kerja lembaga yang terdiri dari nilai-nilai lembaga, norma, sikap dan harapan pegawai.

### 3. Paradigma *'Good Governance'*

*Good Governance* merupakan suatu paradigma pembangunan yang berorientasi kepada hubungan yang sinergik dan konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang baik dan bertanggungjawab. *Good Governance* (LAN dan BPKP, 2000) menawarkan 9 (sembilan) konsep reformasi birokrasi sebagai berikut:

- a. *Participation*, yakni memberikan kesempatan kepada setiap warganegara untuk berpartisipasi dalam proses formulasi kebijakan;

- b. *Rule of Law*, yakni memberlakukan hukum negara secara adil dan kepada setiap warganegara, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
- c. *Transparency*, yakni memberikan setiap informasi yang berhubungan dengan praktek pemerintahan secara langsung kepada masyarakat;
- d. *Responsiveness*, pemerintah harus tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, dan melaksanakan pelayanan publik secara adil dan merata.
- e. *Consensus orientation*, yakni merumuskan kebijakan sesuai komitmen bersama antara pemerintah dan stakeholder;
- f. *Equity*, yakni menerapkan perlakuan yang sama kepada semua warganegara, baik pria maupun wanita, untuk meningkatkan kesejahteraan mereka;
- g. *Effectiveness and Efficiency*, yakni melaksanakan tugas pokok dan kewajibannya secara berdayaguna dan berhasilguna untuk mencapai tujuan.
- h. *Accountability*, yakni mampu mempertanggung-jawabkan seluruh hasil pembangunan kepada masyarakat dan stakeholders
- i. *Strategic vision*, yakni memiliki persepsi yang sama dan visi jauh ke depan sejalan dengan tujuan pembangunan.

#### 4. Konsep 'OECD'

Organization for Economic Cooperation and Development ECD (dalam Osborne & Plastrik, 1996)) merupakan lembaga kerjasama ekonomi dan pembangunan internasional yang merumuskan tujuh kesepakatan untuk mengatasi krisis tersebut:

- a. Memberlakukan desentralisasi kewenangan dan tanggung-jawab kepada lembaga pemerintahan, sampai ke strata yang paling rendah;
- b. Mengkaji kembali program-program apa yang seharusnya dilakukan dan dibiayai, yang dibiayai tetapi tidak perlu dilakukan, dan yang tidak dilakukan dan dibiayai;
- c. Merampingkan unit pelaksana pelayanan publik, dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan privatisasi dan swastanisasi;
- d. Mempertimbangkan metode pelayanan publik secara lebih efektif sesuai dengan biaya yang dianggarkan, seperti kontrak keluar, mekanisme pasar, dan pembebanan kepada pelanggan;
- e. Mengarahkan orientasi pada kepuasan pelanggan, seperti misalnya 'standar kualitas' yang eksplisit untuk pelayanan publik;
- f. Melakukan benchmarking dan pengukuran kinerja; dan
- g. Reformasi birokrasi yang dirancang untuk menyederhanakan peraturan dan mengurangi biaya-biaya kegiatan.

### **Implementasi Reformasi Birokrasi**

Setelah mengkaji kondisi pelayanan publik di Indonesia dan paradigma pelayanan publik, dilanjutkan dengan mengkaji kondisi birokrasi pemerintahan dan paradigma reformasi birokrasi, tiba saatnya untuk membahas solusi yang muncul pada kedua komponen pemerintahan tersebut. Reformasi birokrasi untuk memperbaiki pelayanan publik perlu dilakukan, karena birokrasi dianggap gagal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, dan akhirnya memicu ketidak-percayaan masyarakat kepada pemerintah.

Reformasi birokrasi juga perlu dilakukan, karena birokrasi pemerintah dianggap gagal dalam menanggulangi tantangan globalisasi, yang ditandai oleh pesatnya perkembangan teknologi, persaingan ekonomi global, demasialisasi pasar, melimpahnya

tenaga kerja terdidik, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang semakin hebat.

Sesuai dengan fokus diskusi yang terarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi akan menyangkut pada komponen-komponen penyelenggaraan pelayanan terutama kelembagaan, ketatalaksanaan, SDM pelaksana pelayanan dan budaya pelayanan. Pada bab ini juga akan didiskusikan tahapan-tahapan dalam reformasi birokrasi sesuai dengan konsep perubahan, mengingat bahwa reformasi birokrasi merupakan pekerjaan yang sangat berat dan kompleks.

## 1. Konsep Reformasi Birokrasi

Sebagaimana telah disampaikan di atas, konsep reformasi birokrasi ini dilakukan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Dengan demikian, fokus pembahasan mencakup komponen-komponen birokrasi dalam konteks pelayanan publik, yakni ketatalaksanaan, SDM pelaksana pelayanan dan budaya pelayanan. Sedangkan konsep reformasi merupakan hasil benchmark dari berbagai konsep paradigma pelayanan publik dan paradigma reformasi birokrasi.

### A. Restrukturisasi Kelembagaan

Reformasi terhadap kelembagaan pelayanan publik bersifat restrukturisasi. Dalam konteks pelayanan publik, berarti perubahan terhadap aspek-aspek kebijakan dan optimalisasi pelayanan, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja, serta pendelegasian wewenang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Merumuskan kembali definisi kelembagaan pelayanan publik, termasuk visi, misi, dan sasaran organisasi, serta *standard operating procedures (SOP)*;
- b. Melakukan audit kelembagaan terhadap organisasi pelayanan publik, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk mengetahui sejauh mana tingkat kebutuhan kelembagaan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi pelayanan publik;
- c. Merampingkan dan menata kembali organisasi pelayanan publik sesuai dengan hasil audit kelembagaan pelayanan publik di tingkat pusat dan daerah;
- d. Mengarahkan orientasi pelayanan publik kepada kepuasan masyarakat dengan mengembangkan konsep *indeks kepuasan masyarakat*, didukung oleh modernisasi sistem administrasi negara melalui optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi;
- e. Memberdayakan masyarakat melalui koperasi dan LSM agar penyelenggaraan pelayanan lebih kompetitif, sehingga kualitas pelayanan publik akan lebih meningkat dan masyarakat dapat memilih pelayanan yang lebih baik dan sesuai dengan keinginan mereka.

### B. Restrukturisasi Ketatalaksanaan

Ketatalaksanaan sangat dominan dalam upaya peningkatan kinerja pegawai. Perubahan yang dilakukan menyangkut kebijakan internal kepegawaian sebagai berikut:

- a. Merumuskan kembali sistem rekrutmen, promosi dan pemberhentian pegawai sesuai dengan kompetensi yang dimiliki dan prestasi kerja yang ditunjukkan;
- b. Memberikan penghargaan (*reward*) terhadap pelaksana pelayanan yang berbuat baik dan hukuman (*punishment*) bagi yang berbuat buruk secara tegas dan konsisten;

- c. Menyusun standar pelayanan publik yang cepat, tepat, mudah, murah, aman dan transparan terhadap semua lapisan masyarakat;
- d. Merumuskan sistem pengukuran kinerja berdasarkan sasaran (*outcomes*) dan bukan hasil (*output*) sesuai dengan visi, misi dan tujuan organisasi;
- e. Memberdayakan (*empowering*) pegawai yang mampu dan mau (*able and willing*) sehingga dapat berkreasi dan berinisiatif dalam pengembangan organisasi.

## 2. Kebijakan Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan aset terbesar dalam lembaga birokrasi. Oleh karena itu, upaya-upaya pengembangan kualitas dan kesejahteraan pegawai perlu dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kesejahteraan pegawai melalui penyempurnaan sistem remunerasi birokrasi pelayanan publik, yang didasarkan atas pemberian *reward* kepada setiap pegawai yang berprestasi dan *punishment* terhadap pegawai yang melakukan penyalahgunaan tugas dan fungsinya.
- b. Meningkatkan etika dan moral, serta disiplin pegawai melalui pengembangan semangat mengedepankan kepentingan umum dalam memberikan pelayanan.
- c. Meningkatkan kompetensi dan profesionalisme pegawai dalam memberikan pelayanan melalui berbagai pendidikan dan pelatihan, sehingga pegawai mampu mengatasi permasalahan dalam pelayanan publik;
- d. Meningkatkan sikap pelayanan yang netral dan obyektif kepada semua lapisan masyarakat, tanpa memihak kepada kekuatan politik tertentu.

## 3. Reformasi Budaya Kerja

Budaya kerja merupakan salah satu komponen penting dalam peningkatan pelayanan publik. Upaya-upaya perbaikan harus terus dilakukan dan ditingkatkan, antara lain melalui internalisasi prinsip-prinsip pelayanan di bawah ini:

- a. Merubah budaya pelayanan yang lamban, tak-pasti, berbelit-belit, biaya mahal, dan tertutup dengan budaya yang cepat, tepat, mudah, murah, aman dan transparan;
- b. Mengembangkan etika pelayanan dengan menanamkan kesabaran, perhatian dan persahabatan kepada pegawai dalam berinteraksi dengan masyarakat;
- c. Mengembangkan sikap anti korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat mencelakakan diri sendiri, dan merugikan organisasi, negara dan masyarakat;
- d. Menanamkan sikap loyalitas dan integritas yang tinggi kepada pekerjaan dan organisasi melalui komitmen bersama dan kerjasama dalam pelaksanaan pelayanan;
- e. Menumbuhkan budaya kompetisi yang *fair* di antara pegawai agar timbul persaingan yang sehat, yang akan berdampak pada peningkatan kinerja yang tinggi.

## Agenda Reformasi Birokrasi

Kesadaran tentang perlunya reformasi birokrasi pelayanan publik sebenarnya telah dipicu oleh Presiden Megawati yang menyebut birokrasi —yang merupakan pelaksana pelayanan pemerintah— sebagai 'sampah'. Tindaklanjut segera dilakukan oleh Kementerian PAN melalui penerbitan SK Menpan N0. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman



Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dan Lembaga Administrasi Negara melalui berbagai pedoman pelayanan, antara lain penyusunan standar pelayanan dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sayang sekali, kesadaran terhadap perlunya reformasi pelayanan publik ini tidak diimplementasikan dengan baik.

Reformasi birokrasi pelayanan publik merupakan upaya yang kompleks dan kontroversial. Kompleksitas ini dapat terjadi karena menyangkut berbagai komponen kelembagaan yang satu sama lain berbeda sifatnya. Kontroversi juga akan ditemukan karena reformasi menyangkut perilaku dan budaya birokrasi. Oleh karena itu dibutuhkan komitmen dari semua level di semua institusi untuk memperbaiki birokrasi. Komitmen nasional ini dapat dilakukan melalui tahapan pemahaman dan kesadaran terhadap pentingnya reformasi. Kunci keberhasilan dari reformasi ini adalah adanya konsistensi dari pimpinan birokrasi terhadap komitmen reformasi yang telah ditetapkan.

Salah satu alasan kegagalan reformasi birokrasi barangkali adanya suatu mitos bahwa memperbaiki birokrasi adalah suatu pekerjaan yang mubazir. Babak Armajani (1996) menganalisis lima mitos birokrasi, sebagai berikut: (1) *mitos liberal*, bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki melalui pemberian dana dan pekerjaan yang lebih banyak; (2) *mitos konservatif*, bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki melalui pemberian dana dan proyek yang lebih sedikit; (3) *mitos bisnis*, bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki dengan merubah lembaga pemerintahan menjadi seperti lembaga bisnis; (4) *mitos pegawai negeri*, bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki walaupun mereka menerima gaji yang cukup banyak; dan (5) *mitos SDM*, bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki dengan cara mempekerjakan SDM yang lebih baik.

Oleh karena itu, reformasi birokrasi pelayanan publik harus dilakukan melalui perencanaan dan pengelolaan yang profesional, dan implementasinya dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

#### 1. Tahap pra-pelaksanaan.

Gerlad E. Caiden (1976) menguraikan tahap ini ke dalam empat asumsi yang melibatkan para ahli dalam proses reformasi birokrasi. Keterlibatan mereka sangat diperlukan, terutama untuk melakukan analisis mendalam terhadap kelemahan yang terdapat pada praktek birokrasi sebagai bahan untuk penyusunan rencana strategis.

- a. pemerintah harus menyadari pentingnya reformasi dan memutuskan untuk melakukannya secara efektif;
- b. pemerintah hendaknya menunjuk para ahli pemerintahan untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam praktek birokrasi;
- c. para ahli, dengan dukungan pemerintah, menerbitkan dan mensosialisasikan temuan-temuan mereka;
- d. para ahli menyusun suatu rencana strategis untuk mengimplementasikan reformasi.

#### 2. Tahap pelaksanaan.

Gerhard Mersmann dan Gero von Harder (2002) menyaraankan empat faktor strategis yang harus dipertimbangkan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi:

- a. *Awareness* (kesadaran) dari semua komponen birokrasi bahwa reformasi adalah satu hal yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi;
- b. *Support* (dukungan) dari semua komponen, yaitu state, private sector, dan society, berupa fund maupun dukungan non-material lainnya;

- c. *Commitment* (kesepakatan) dari semua komponen untuk melaksanakan reformasi birokrasi secara bersama-sama;
- d. *Consistent* (ketetapan) dari semua pihak yang terlibat untuk melaksanakan komitmen yang telah dibuat hingga tujuan reformasi tercapai.

### 3. Tahap pasca-pelaksanaan

Berakhirnya tahap pelaksanaan berarti dimulainya tahap evaluasi proses reformasi. Pada tahap ini empat pihak terlibat dalam proses evaluasi:

- a. para ahli dilibatkan kembali untuk merumuskan nilai-nilai yang akan dijadikan standar evaluasi. Misalnya seperti rumusan Frederick F. Reichheld (1994) tentang tiga dimensi keberhasilan: *quality to the customer, employee capability, costs and productivity*;
- b. pihak pimpinan, sebagaimana dikatakan Robert R. Fogelman (2002) harus tegas, adil dan konsisten terhadap standar evaluasi yang telah ditetapkan dalam melaksanakan evaluasi;
- c. lembaga evaluator pemerintah, dalam hal ini BPKP, harus tegas di dalam melaksanakan evaluasi terhadap laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP);
- d. pihak masyarakat, melalui lembaga legislatif dan lembaga-lembaga kemasyarakatan sebagai stakeholders, diberi kesempatan untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja birokrasi baru.

Dari uraian tersebut di atas dapat ditarik tiga kesimpulan: pertama, proses implementasi reformasi birokrasi sebaiknya dilakukan melalui tahapan-tahapan manajerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi; kedua, dalam pelaksanaannya semua pihak perlu dilibatkan, mulai dari para ahli pemerintahan, praktisi birokrasi, dan masyarakat sebagai stakeholders; dan ketiga, pimpinan birokrasi harus konsisten terhadap komitmen reformasi yang telah ditetapkan hingga tercapainya tujuan reformasi.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, perubahan terhadap birokrasi sebaiknya bersifat *contingent*. Artinya, dilakukan dengan tujuan untuk menyelamatkan kapal birokrasi pelayanan yang hampir karam. Meskipun demikian, proses perubahannya sebaiknya dilakukan secara *incremental*, setahap demi setahap sesuai dengan rencana yang telah disepakati. Rencana yang disusun juga merupakan *Contingency Plan*, yakni dilakukan untuk tujuan jangka pendek dengan sasaran mengembalikan eksistensi birokrasi sebagai *'an organization with a certain position and role in running the government administration of country,'* (Mustpodidjaja, 2002).

Perubahan secara *radical*, yang dilakukan dengan tergesa-gesa, tanpa analisis terhadap kelemahan-kelemahan dalam praktek birokrasi, tanpa rencana dan persiapan yang matang rasanya tidak akan efektif. Penyakit di tubuh birokrasi, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil survei *Political and Economic Risk Consultancy*, sudah sangat kronis, kompleks dan membudaya.

## Penutup

Krisis pelayanan publik di Indonesia semakin merebak hampir pada semua sektor. Rendahnya kualitas pemerintah yang diindikasikan oleh kelambanan proses pelayanan dan tingginya biaya pelayanan sangat dirasakan masyarakat. Berbagai kebijakan sebenarnya telah ditetapkan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Namun peningkatan yang signifikan pada kualitas pelayanan publik masih belum terlihat.

Kondisi tersebut di atas merupakan isyarat bagi pemerintah untuk mencari solusi strategis untuk memperbaiki pelayanan publik. Apabila dikaji secara mendalam, pokok permasalahan terletak pada lemahnya kinerja birokrasi penyelenggara pelayanan. Dalam hubungan ini, berbagai penyimpangan dapat ditemui, antara lain budaya pelayanan berkembang ke arah budaya kekuasaan, prinsip pelayanan didasarkan pada *distrust*, dan belum diberdayakannya sistem pengambilan keputusan dalam pelayanan. Oleh karena itu, memperbaiki pelayanan publik tidak bisa dilepaskan dari permasalahan yang mempengaruhi kualitas kinerja birokrasi.

Pada hakekatnya beberapa prinsip Weber masih representatif untuk diterapkan pada lembaga pelayanan publik, misalnya standar kerja dan pembagian tugas yang jelas, obyektivitas dan netralitas, profesionalitas dan loyalitas yang tinggi, dan sistem prestasi kerja dalam karir pegawai. Sebaliknya, beberapa prinsip lainnya tampaknya harus ditinggalkan karena tidak lagi sesuai dengan tuntutan organisasi modern, seperti monopoli top-down yang tercentralisasi, proses pengambilan keputusan yang panjang dan berbelit-belit, struktur lembaga yang hirarkis, atau karir pegawai yang hanya didasarkan kepada sistem senioritas.

Dalam hubungan ini beberapa konsep reformasi birokrasi pelayanan publik dikemukakan para ahli, baik secara individual maupun institusional. Konsep-konsep seperti *Reinventing Government*, *Banishing Bureaucracy*, *Good Governance*, dan sebagainya cukup memberikan inspirasi bagi perbaikan pelayanan publik. Meskipun demikian, penerapannya secara per se seharusnya tidak dilakukan mengingat bahwa konsep-konsep tersebut disusun untuk konsumsi masyarakat barat. Perlu beberapa penyesuaian agar konsep-konsep tersebut dapat diterapkan pada tataran budaya Indonesia.

Profesionalitas birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat harus ditingkatkan. Salah satu hambatan dalam praktek pelayanan prima adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab. Ketidakseimbangan ini pada akhirnya mengakibatkan penyalahgunaan kewenangan dan sikap apatis yang menyebabkan demotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu diperlukan berbagai upaya yang serius dan tegas dalam mencoba memperbaiki birokrasi pelayanan.

Dengan demikian, reformasi birokrasi memang harus dilakukan untuk memperbaiki pelayanan publik. Perubahan ini dilakukan dengan tujuan untuk tujuan survival. Meskipun demikian, proses perubahannya sebaiknya dilakukan secara incremental, setahap demi setahap, sesuai dengan rencana strategis yang telah disusun. Perubahan secara radical dan tanpa rencana rasanya yang matang dan terstruktur rasanya tidak akan efektif, mengingat ketimpangan dalam pelayanan publik sudah membudaya.

Beberapa tahapan harus dilakukan dalam proses reformasi pelayanan publik ini: pertama, melalui tahapan-tahapan manajerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi; kedua, melibatkan semua pihak terkait, mulai dari para ahli pemerintahan, praktisi birokrasi hingga masyarakat sebagai stakeholders; dan ketiga, control yang intensif dari pimpinan birokrasi agar semua pihak tetap konsisten terhadap komitmen yang telah dibangun hingga tercapainya tujuan utama agenda reformasi birokrasi: pelayanan publik yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.

## Daftar Referensi

- Armajani, Babak. *Mithos on Bureaucracy* dalam Osborne, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1996
- Badan Kepegawaian Negara. *Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2000.
- Betham, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Oxford University Press, 1974: Chapter 3.
- Caiden, Gerald E. *Implementation – The Achilles Heel of Administrative Reform* dalam Arne F. Leemans (ed.): *The Management of Change in Government*. The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1976.
- Fogleman, Robert R. *Pemimpin bagi Masa Perubahan* dalam Ken Shelton (ed.) *Paradigma Baru Kepemimpinan* (terj.). Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002.
- Goldsworthy, Diana. *Setting Up Next Steps*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1991.
- Indrajit, Richardus Eko, *Electronic Government*. Yogyakarta: Andi Offset, 2002.
- Kilcullen, R.J. *Max Weber: On Bureaucracy*. New York: Macquarie University, 1966:2.
- Kwik, Kian Gie. *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*. Jakarta: Bappenas, 2003.
- LAN dan BPKP. *Akuntabilitas Kinerja dan Good Governance*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Mersmann, Gerhard and Gero von Harder. *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002.
- Mustopadidjaja AR, *Bureacracy and Development of Reform* dalam Mersmann, Gerhard and Gero von Harder. *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002.
- Osborne, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1997
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*. Reading, MA: A Plume Book, 1992.
- Pusat Studi Kependudukan UGM, *Karakteristik Ketidakpuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik* dalam LAN: *Peyusunan Standar Pelayanan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003.
- Reichheld, Frederick F. *Measuring Change & Changing Measures* dalam Lance A. Berger, Martin J. Sikora with Dorothy R. Berger: *The Change Management Handbook*. Chicago, USA: Richard D. Irwin Inc., 1994
- Wardiana, Wawan. *Peranan Teknologi Informasi Pada Era Globalisasi*. Jurnal Manajerial, Volume 2 Nomor 3, Oktober 2003.
- Weber, Max. *Bureaucracy* dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde: *Classics of Public Administration*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1987.
- Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Prestasi Pustakakarya, 2000.