

REFORMASI BUDAYA BIROKRASI DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL, TRANSPARAN, DAN BERORIENTASI KEPADA PELAYANAN PUBLIK¹

Oleh:
Taufiq Effendi²

Abstract

If vigilantly observed, the portrait of Indonesian bureaucracy illustrates a pile of critical problems. The problems in the bureaucratic area do not merely comprise regulatory matters such as the cases of annulled regulations. They also include other aspects such as malpractice in the budget spending, unprofessional manner in service delivery, and low and unmeasured performance accountability. All these are against the fact that bureaucracy should function to serve the society. With such a condition, efforts to provide quality service and to create prosperous society within the country have proved to be merely a utopia. Therefore, a strategic bureaucratic reform needs to be revolved in a consistent and under-controlled way.

It is obvious that improving public service through bureaucratic reform and corporate culture is not easy and time-consuming. For this purpose, it needs a strong commitment among government apparatus both central and local, morality from government apparatus both personal and professional, appropriate public policy, and the optimal implementation of managerial functions.

A. Pendahuluan

Perkembangan lingkungan strategis sektor publik dewasa ini semakin dinamis. Dari hari ke hari, dimensi-dimensi faktual kebijakan, kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia, sering berubah arah secara mendadak dan tidak dapat diprediksikan secara tepat sebelumnya. Kondisi seperti ini diyakini masih akan terus bergerak secara fluktuatif pada masa yang akan datang. Dengan kata lain, masa depan yang kita hadapi sesungguhnya kesinambungan dari masa lalu dan lebih merupakan suatu rangkaian ketidakpastian. Inilah yang pernah diingatkan Gibson (1996)³ bahwa *"The fact is that the future will not be a continuation of the past; it will be a series of discontinuity"*. Esensi yang ingin disampaikan Gibson ialah bahwa kita dapat bertahan dan sukses pada Abad 21 ini, hanya bila kita berani menerima kenyataan diskontinuitas tadi serta berbuat sesuatu terhadap diskontinuitas tersebut. Selanjutnya Gibson menegaskan: *"in the twenty first century, the winners will be those who stay ahead of the change curve, constancy markets, blazing new trails, reinventing the competition rules, challenging the status quo"*.

Pernyataan Gibson di atas kiranya dapat dipakai untuk membenahi proses kebijakan publik dan mereformasi birokrasi di tanah air. Sebab, jika kita amati dengan seksama, kebijakan publik di negara kita masih menunjukkan tanda-tanda yang tidak mencirikan kecermatan, kemanfaatan, dan kesinambungan. Selain itu, sebanyak 1.836

¹ Diadaptasi dari Orasi Ilmiah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia pada Wisuda Sarjana Ke-24 STIA LAN Bandung tahun 2005

² Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia

³ Sejalan dengan pemikiran Gibson, Peter F. Drucker sejak tahun 1968 lewat bukunya yang berjudul *The Age of Discontinuity* juga telah meramalkan secara jitu mengenai kebangkrutan pemerintahan birokratis.

peraturan di tingkat Pusat dan Daerah substansinya bersifat tumpang tindih sehingga rentan membuka peluang terjadinya korupsi, serta menghambat iklim investasi. Banyaknya regulasi yang dibatalkan baik oleh Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Departemen Dalam Negeri, serta peraturan yang memicu timbulnya konflik kewenangan dan konflik instansional. Hal tersebut mengindikasikan secara nyata bahwa berbagai peraturan tadi disusun tanpa mengindahkan prinsip-prinsip kecermatan, kemanfaatan, dan kesinambungan. Sementara itu, kondisi internal birokrasi juga tidak kalah kritisnya. Penataan kelembagaan yang tidak pernah tuntas, masih banyaknya praktek penggunaan anggaran yang kurang terpuji, sikap aparat pelayanan yang tidak profesional, serta akuntabilitas kinerja yang masih rendah dan belum terukur secara konkrit, adalah sedikit contoh dari setumpuk permasalahan birokrasi kita.

Fenomena-fenomena di atas mengisyaratkan kepada kita bahwa kebijakan publik dan birokrasi kita tengah mengalami sebuah proses diskontinuitas yang kronis. Padahal, diskontinuitas dalam kebijakan publik dan birokrasi akan menyebabkan diskontinuitas dalam pelayanan umum dan penyelenggaraan pembangunan maupun fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Itulah sebabnya, reformasi birokrasi yang strategis harus segera digulirkan secara konsisten dan terkontrol. Sebab, tanpa upaya yang serius untuk mereformasi birokrasi, maka cita-cita membangun kinerja pelayanan yang unggul serta menciptakan kesejahteraan rakyat secara signifikan, hanyalah sebuah utopia belaka.

B. Patologi Birokrasi

Patologi birokrasi nampaknya bukan hanya problema bagi negara-negara di era modern. *Bureaucratic decay* juga telah banyak dikeluhkan semenjak lebih dari satu abad silam, sebagaimana nampak dari pernyataan Kanselir Jerman Otto von Bismarck (1870-1890) sebagai berikut: “*the bureaucracy is what we all suffer from*” (birokrasi adalah apa yang mendatangkan kesengsaraan bagi kita)⁴. Disamping itu, stigma negatif terhadap birokrasi tidak hanya ditemui di belahan negara-negara berkembang seperti Indonesia, namun juga merebak di negara maju seperti Amerika Serikat. Ketika lahir buku *Reinventing Government* karya David Osborne dan Ted Gaebler (1992), pemerintah AS sedang berada dalam kesulitan besar dan terancam “kebangkrutan”. Bahkan dalam kalimat pertama buku tadi tertulis pertanyaan yang sangat mendasar, yaitu *Apakah pemerintah telah mati?* Dan ternyata, atas pertanyaan itu sebagian besar masyarakat AS memberikan jawaban “ya”.

Pertanyaannya adalah, mengapa birokrasi negara yang memiliki sumber daya sedemikian besar justru menjadi impoten? Beberapa hal barangkali bisa menjelaskan fenomena ini.

Pertama, birokrasi tidak memiliki kapasitas dan kemampuan yang memadai untuk menjalankan tugasnya dan mengelola sumber-sumber daya yang dimiliki. Dengan kata lain, terdapat *gap* antara tuntutan mencapai kinerja pembangunan yang optimal dengan kemampuan pemerintah untuk merealisasikannya. Dalam kondisi seperti ini, wajarlah jika kemudian berkembang pemikiran yang menuntut adanya perubahan orientasi peran pemerintahan yang lebih menekankan kepada fungsi-fungsi katalisasi, privatisasi, desentralisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Kedua, birokrasi “model lama” cenderung bersikap *omnipotent*. Artinya, birokrasi memegang semua kewenangan politik maupun ekonomi secara monopolistik. Hampir semua sektor kehidupan masyarakat telah terjamah oleh administrasi, pengendalian birokrasi. Sebagai konsekuensi dari paham *welfare state* yang berlebihan, banyak aktivitas

⁴ Otto von Bismarck dalam *Conservative Forum*. Lihat di <http://www.conservativeforum.org/authquot.asp?ID=255>

masyarakat yang dikendalikan oleh birokrasi dalam berbagai bentuk perizinan. Padahal, secara filosofis perijinan hanya dibutuhkan untuk hal-hal yang dilarang, sementara tindakan-tindakan hukum lain yang tidak menyimpangi peraturan perundang-undangan, tidak membutuhkan perijinan secara khusus. Disamping itu, dalam perspektif negara demokrasi, politik perijinan dewasa ini juga menyalahi prinsip kebebasan. Perijinan telah menyebabkan terkonstruksinya sebuah tata kehidupan dimana kebebasan masyarakat semakin terbatas, sementara kekuasaan pemerintah makin kokoh. Semestinya menurut paham demokrasi, justru kebebasan masyarakat harus didorong, sedangkan kekuasaan pemerintah haruslah dibatasi (*limitation of power*).

Akibat dari kondisi yang mencampuri seluruh dimensi kehidupan tadi, birokrasi menjelma menjadi sosok organisasi ekstra tambun yang memiliki banyak tangan (*octopus organization*). Hal ini tentu saja sangat berbahaya, sebagaimana diingatkan oleh Charles E. Lindblom bahwa keasyikan birokrasi bermain dalam berbagai bidang, maka pada suatu titik tertentu akan menghasilkan birokrasi yang korup, tidak efisien dan amoral⁵. Dalam situasi seperti ini, pembenahan fungsi-fungsi perencanaan dan pengendalian, serta pengukuran kinerja dan akuntabilitas, memegang peran yang sangat penting guna mewujudkan figur pemerintahan yang bersih, kuat, demokratis, transparan, serta terkontrol dan bertanggungjawab.

Apa yang saya paparkan dimuka hanyalah setitik fakta dari segudang persoalan yang ada di tubuh birokrasi. Indikator-indikator makro yang dikeluarkan oleh lembaga riset internasional seperti *International Transparency* tentang Indeks Korupsi, *World Market Research Center* tentang *Country Risk* dalam Investasi, UNDP tentang Indeks Pembangunan Manusia (IPM), *World Investment Report* tentang Indeks Kinerja FDI (*foreign direct investment*), dan sebagainya, semakin menambah panjang catatan buruk prestasi birokrasi Indonesia.

Menimbang fakta-fakta di atas, saya berani mengatakan bahwa upaya merubah model birokrasi dari yang monopolistik menjadi partisipatif kompetitif, dari orientasi hirarkhis menjadi orientasi fungsional berbasis *teamwork*, dari pola kerja mekanis menjadi pola kerja organis, dari *bureaucracy-driven* menjadi *customer-driven*, dari *spoil system* menjadi *reward merit system*, serta dari kinerja yang diukur berdasar *output* menjadi kinerja yang diukur berdasar *benefit and outcomes*, adalah tantangan yang terbesar dan terberat bagi rezim pemerintahan baru saat ini. Tuntutan terhadap perubahan peran dan orientasi fungsi pemerintahan tersebut, pada dasarnya bertujuan untuk menekan sekecil mungkin terjadinya kesenjangan antara tuntutan pelayanan masyarakat dengan kemampuan aparatur pemerintah untuk memenuhinya. Atau dapat dikatakan pula bahwa program “reformasi sektor publik” pada akhirnya diharapkan dapat menghasilkan produk akhir berupa peningkatan kinerja dan mutu pelayanan umum (*public service delivery*).

Bicara tentang reformasi birokrasi dalam rangka revitalisasi pelayanan umum ini, pemerintah sudah banyak sekali mencobanya melalui berbagai pendekatan teoretis/konseptual seperti privatisasi dan perubahan ekonomi perencanaan menjadi ekonomi pasar⁶, *reinventing government*⁷, *knowledge-creating organization*⁸, *learning*

⁵ Teguh Yuwono, *PNS Berpolitik untuk Kepentingan Golkar*, dalam *Harian Umum Suara Merdeka*, Jum'at, 22 Januari 1999.

⁶ Untuk deskripsi tentang hal ini, periksa: World Bank, 1996, *World Development Report: From Plan to Market*, Oxford University Press. Lihat juga Savas, E.S, 1987, *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

⁷ Osborne and Gaebler, op.cit.

⁸ Nonaka, Ikujiro dan Hirotaka Takeuchi, 1995, *The Knowledge-creating Company, How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press.

organization yang diaplikasikan dalam disiplin ke-5⁹, *banishing bureaucracy*¹⁰, *balanced scorecard*¹¹, dan lain-lain. Namun nampaknya, kondisi dan kinerja birokrasi masih belum menampakkan hasil positif. Hal tersebut mengisyaratkan pada kita untuk mencari metode reformasi yang benar-benar efektif dan mujarab untuk membangun sosok birokrasi yang benar-benar sehat, profesional, sekaligus demokratis dan berkinerja tinggi, serta sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa kita.

Kelemahan utama yang ada dalam proses reformasi birokrasi selama ini adalah sifatnya yang terlalu makro. Artinya, reformasi selalu diasosiasikan sebagai perubahan kesisteman dan/atau organisasional, dan bukan pembenahan komponen-komponen birokrasi yang lebih mikro. Padahal, reformasi kesisteman dan institusional saja jelas kurang memadai. Sebagaimana dikemukakan Jimly Assididqie (2004)¹² bahwa reformasi yang dilakukan harus mencakup tiga dimensi, yaitu:

1. Reformasi Instrumental, yakni reformasi yang terkait dengan perangkat perundang-undangan, sejak dari undang-undang dasar hingga ke perangkat peraturan perundangan yang terendah.
2. Reformasi Institusional, yakni reformasi berupa peninjauan ulang guna menata kembali seluruh bangunan kenegaraan dan kemasyarakatan, baik pada tingkat supra struktur maupun infra struktur.
3. Reformasi Kutural atau Budaya, yakni reformasi yang diarahkan untuk membangun tata-nilai dari suatu sistem yang mencakup institusi beserta instrumen pendukungnya seperti perangkat perundang-undangan, dan mempersiapkan orang-orang yang mempunyai tata-nilai yang kompatibel untuk melaksanakannya.

C. Pengembangan Budaya Organisasi

Selama ini nampaknya kita memang lebih terlena pada proses membangun instrumen dan kelembagaan negara yang baik, namun cenderung kurang menyentuh aspek budaya organisasi. Padahal, reformasi politik tidak mungkin dapat berhasil tanpa diiringi dengan reformasi budaya. Dengan kata lain, reformasi manajemen kepegawaian (termasuk aspek penggajian dan kesejahteraan), restrukturisasi kelembagaan, deregulasi perijinan dan ketatalaksanaan, serta kebijakan reformasi lainnya tidak akan mampu mencapai hasil yang diinginkan jika tidak disertai dengan pembenahan aspek mentalitas pegawai seperti disiplin, meritokrasi, dan budaya malu.¹³

Menyadari pentingnya dimensi budaya dalam reformasi dan pendayagunaan aparatur negara, maka Kementerian PAN telah mencoba mengembangkan nilai-nilai dasar Budaya Kerja Aparatur Negara secara intensif dan menyeluruh pada jajaran aparatur penyelenggara negara. Penanaman budaya kerja pada level individu yang berhasil, diharapkan akan membawa dampak ikutan (*multiplier effect*) terhadap tumbuhnya budaya organisasi yang sehat, produktif, berdaya saing tinggi, dan membawa kesejahteraan kepada setiap anggotanya.

⁹ Senge, Peter M., 1995, *The Fifth Discipline*, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.

¹⁰ Osborne, David dan Peter Plastrik, 1996, *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Wesley.

¹¹ Kaplan, Robert, S. and Norton, David, P., 1996, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, harvard Business School Press

¹² dapat dilihat di <http://www.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&detailid=102&bhs=ina>

¹³ Untuk paparan yang cukup komprehensif tentang budaya kerja aparatur, khususnya yang menyangkut dimensi disiplin, meritokrasi, dan budaya malu, lihat Feisal Tamin, 2004, *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Jakarta: Belantika.

Dalam kaitan ini, Jones (1995) memaknai budaya organisasi sebagai “*the set of share values that control organizational members’ interactions with each other and with suppliers, customers, and other people outside the organization*”. Lebih lanjut Jones mengungkapkan adanya 2 (dua) jenis nilai dalam budaya organisasi, yakni:

1. Nilai utama (*terminal values*) yang berwujud keunggulan, stabilitas, keseragaman, kemajuan, moralitas, dan kualitas. Cerminan nilai utama ini biasanya dapat terlihat dari hasil akhir yang diraih organisasi.
2. Nilai pelengkap/tambahan (*instrumental values*), yaitu model perilaku yang didorong dan/atau diinginkan oleh organisasi dari para anggotanya seperti kerja keras, kreatif, berani, ramah, memiliki standar kerja yang tinggi, bertanggungjawab, jujur, dan sebagainya.

Dari paparan Jones di atas nampak dengan jelas bahwa kualitas pribadi seorang pegawai akan sangat menentukan kualitas organisasi. Itulah sebabnya, seorang pegawai harus dipandang sebagai asset lembaga yang sangat berharga (*human capital*) dan harus dikembangkan sedemikian rupa sehingga memiliki kapasitas dan performa yang optimal. Salah satu kebijakan yang perlu segera dilakukan untuk menanamkan budaya kerja pada seorang pegawai adalah dengan memberikan kesempatan kepada para birokrat muda tadi untuk mengekspresikan visi, aspirasi, cita-cita dan harapannya seluas dan sebebas mungkin. Dengan kata lain, perlu disosialisasikan adanya “budaya menggali ide dari bawah”.

Melihat pengalaman Jepang, misalnya, mekanisme seperti itu sudah lama diterapkan di perusahaan-perusahaan multi nasional (MNCs) seperti Toyota dan Nippon Express. Organisasi pemerintahanpun tidak terlepas dari praktek baik seperti ini. Upaya untuk memberdayakan staf dari level terbawah itu disebut *Teian Seido*. Bahkan Nippon Express sudah menerapkan *Teian Seido* sejak tahun 1963, dan diperbaharui pada tahun 1990. Sementara di Toyota, setiap tahun ada sekitar 60.000-an *teian* (ide/gagasan) dari pegawai untuk perbaikan dari setiap unit kerja seperti produksi dan sebagainya. Setiap *teian* yang diterima akan dihargai dengan *reward* antara 500 yen hingga 200.000 yen, tergantung dari nilai gagasan tersebut (Utomo, 2004)¹⁴.

Dengan model seperti ini, kebijakan manajer berfungsi sebagai motivator yang akan mendorong lahirnya iklim kerja yang sangat kompetitif antar staf, sehingga dapat memacu produktivitas organisasi secara menyeluruh. Disamping itu, setiap pegawai akan terbiasa berpikir analitis dan inovatif untuk menggali dan menemukan strategi-strategi terbaru dan terbaik yang harus dilakukan unit kerja atau organisasinya. Disini ada hubungan yang saling menguntungkan antara perusahaan/organisasi dengan SDM pendukungnya.

Lahirnya kebijakan tentang Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/4/2002 sesungguhnya juga bertujuan untuk menumbuhkembangkan semangat/etos kerja, disiplin dan tanggung jawab moral individu aparatur, sehingga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan kinerja organisasi pemerintah dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mengandung pengertian bahwa peningkatan kompetensi individual pegawai dan kompetensi jabatan (struktural maupun fungsional), serta pembenahan perilaku dan etika pejabat publik perlu mendapat perhatian serius sebagai bagian integral dari proses reformasi birokrasi.

¹⁴ Untuk mendapatkan gambaran selengkapnya, periksa website resmi Nippon Express di <http://www.nipponexpress.net/Europe/about/history/history.html>

Nilai-nilai budaya yang ingin diterapkan dalam praktek administrasi pemerintahan dari jenjang tertinggi hingga terendah ini terdiri dari 17 perilaku (persepsi, sikap dan cara kerja) sebagai indikator peningkatan budaya kerja yaitu: 1) komitmen terhadap visi, misi, organisasi, tujuan organisasi; 2) wewenang dan tanggung jawab; 3) keikhlasan dan kejujuran; 4) integritas dan profesionalisme; 5) kreativitas dan kepekaan (sensitivitas) terhadap lingkungan tugas; 6) kepemimpinan dan keteladanan, 7) kebersamaan dan dinamika kelompok/organisasi, 8) ketepatan (keakurasian) dan kecepatan; 9) rasionalitas dan emosi; 10) keteguhan dan ketegasan; 11) disiplin dan keteraturan bekerja; 12) keberanian dan kearifan dalam mengambil keputusan/menangani konflik; 13) dedikasi dan loyalitas; 14) semangat dan motivasi; 15) ketekunan dan kesabaran; 16) keadilan dan keterbukaan; serta 17) penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas/pekerjaannya.

Adapun sasaran jangka pendek dan menengah yang ingin dicapai dari pengembangan budaya kerja aparatur ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Menumbuhkembangkan nilai-nilai moral dan budaya kerja produktif kepada setiap aparatur negara yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila, agama, tradisi, dan nilai-nilai kerja produktif modern, sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Memperbaiki persepsi, pola pikir dan perilaku aparatur negara yang menyimpang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, sekaligus untuk mempercepat pemberantasan praktek KKN.
3. Meningkatkan kinerja aparatur negara melalui kelompok-kelompok kerja dan forum-forum profesional, agar lebih peka, kreatif dan dinamis untuk memperbaiki kinerjanya secara berkelanjutan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat serta daya saing baik di dalam maupun luar negeri.
4. Memperbaiki citra aparatur negara dan meningkatkan kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada aparatur pemerintah.

D. Strategi Reformasi Birokrasi

Meskipun demikian perlu disadari bahwa internalisasi budaya kerja di lingkungan aparatur pemerintah hanyalah salah satu strategi yang kita yakini dapat memacu program pendayagunaan aparatur negara. Konsistensi kebijakan pada tahap implementasi harus benar-benar dijaga agar dapat menghasilkan performa optimum. Kebiasaan kita yang pandai membuat aturan namun kurang pintar dalam tataran aplikasi, harus kita buang jauh-jauh. Disamping itu, terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan bersih, tentu membutuhkan kohesivitas antar berbagai strategi secara sinergis. Dengan kata lain, strategi pendayagunaan aparatur negara harus ditempuh secara komprehensif melalui berbagai dimensi yang terkait.

Dalam hubungan ini, reformasi sistem administrasi negara dan aparatur pemerintahan juga harus ditempuh melalui beberapa strategi sebagai berikut:

1. Penataan dan Penyempurnaan Sistem dan Mekanisme Perencanaan Pembangunan dalam rangka Pemberantasan KKN. Sebagaimana kita maklumi bersama, mulai tahun 2004 yang lalu, sistem perencanaan pembangunan di Indonesia mengalami perubahan yang mendasar, yang ditandai dengan lahirnya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, serta Peraturan Presiden No. 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Nasional. Perubahan sistem perencanaan nasional tadi tidak terlepas dari komitmen pemerintah yang tinggi untuk menciptakan Indonesia yang Baru, Bersih, Transparan, dan Profesional (BTP), Anti Suap, dan Bebas KKN. Selain itu, upaya mewujudkan kondisi ideal tadi telah ditempuh oleh Presiden SBY dengan menerbitkan Instruksi No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Beberapa sasaran utama Inpres itu adalah: mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN; meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat; mencegah berbagai macam kebocoran dan pemborosan penggunaan keuangan negara; mengoptimalkan dukungan terhadap upaya penindakan korupsi melalui penguatan lembaga penegakan hukum; serta meningkatkan pengawasan dan pembinaan Aparatur Negara. Berbagai aturan hukum yang lahir pada periode 2003-2005 yang bertujuan untuk memperketat fungsi perencanaan dan penggunaan anggaran, serta mencegah dan memberantas KKN tersebut, patut kita tandai sebagai “Periode Penegakan Hukum dan Pemberantasan Korupsi”.

2. Penguatan Fungsi dan Struktur Kelembagaan, dilakukan dengan program/kegiatan antara lain: a) Penyusunan desain kelembagaan pemerintah pusat dan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*; b) Evaluasi organisasi instansi Pemerintah melalui metoda “*self organization assesment*”; serta c) Transformasi unit organisasi pemerintah yang berpotensi untuk dilakukan korporatisasi guna memberikan partisipasi yang lebih besar kepada masyarakat.
3. Peningkatan Kualitas SDM Aparatur dan Penyempurnaan Kebijakan Bidang Kepegawaian, dilakukan dengan program/kegiatan antara lain: a) Penyusunan norma, standar, dan prosedur dalam rangka penerapan manajemen kepegawaian yang berorientasi pada kinerja serta penyiapan berbagai instrumen kepegawaian seperti klasifikasi jabatan negeri, pedoman pelaksanaan analisis jabatan, pedoman penyiapan peta jabatan, uraian jabatan dan kompetensi jabatan, pedoman penyusunan formasi kebutuhan pegawai, pedoman pelaksanaan rekrutmen termasuk seleksi untuk penempatan dalam jabatan, pedoman penyiapan penilaian kinerja, pedoman penyusunan pola karir, dan pedoman pemberhentian pegawai; b) Pengembangan sistem remunerasi, yang meliputi penyusunan peraturan perundang-undangan tentang gaji, kesejahteraan dan hak PNS, pensiun, dan tunjangan kemahalan; c) Penyusunan sistem diklat yang mengacu pada peningkatan kompetensi, termasuk mengembangkan pedoman, sistem, kurikulum/syllabus, dan penilaian Diklat Aparatur, penyusunan pedoman seleksi, penentuan angka kredit, bahan Diklat dan sistem informasi bagi widyaiswara; serta d) Mengembangkan sistem informasi manajemen kepegawaian melalui pembangunan database kepegawaian yang akurat, terintegrasi dan dinamis.
4. Penyempurnaan Bidang Ketatalaksanaan, dilakukan dengan program/kegiatan antara lain: a) Penyusunan naskah akademis dan RUU tata hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah; b) Penyusunan dan penyempurnaan sistem dan prosedur kerja serta tatahubungan kerja antar unit kerja instansi pemerintah termasuk lintas sektor; c) Deregulasi sistem dan prosedur kerja pada instansi dan sector usaha yang mendukung upaya pemulihan dan pertumbuhan ekonomi; d) Implementasi konsep penataan sistem dan produser kerja di Kabupaten/Kota; e) Penyempurnaan Peraturan dan kebijakan serta penertiban administrasi pengelolaan sarana dan prasarana kerja aparatur; f) Implementasi kebijakan pengalihan unit organisasi pemerintah menjadi BUMN/BHMN dan

- swasta; g) Pengembangan mekanisme pelaporan akuntabilitas jabatan melalui model “dokumen memori jabatan” dalam rangka alih tugas jabatan; h) Optimalisasi koordinasi penyusunan dan pelaksanaan program PAN serta evaluasi efektivitas program PAN; i) Pengembangan budaya kerja di instansi Pusat dan Daerah dan penerapan undang-undang tentang etika/perilaku aparatur negara; serta j) Pengembangan arsip elektronis.
5. Optimasi Fungsi Pelayanan Publik, dilakukan dengan program/ kegiatan antara lain: a) Peningkatan koordinasi bagi instansi-instansi pemerintah yang tugas fungsinya saling terkait dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik melalui pembentukan atau pengembangan sistem pelayanan terpadu; b) Pengembangan diklat-diklat teknis fungsional bagi aparatur bidang pelayanan termasuk penerapan modul-modul pelatihan budaya kerja; c) Sosialisasi dan optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dalam rangka *E-gov* untuk menunjang kualitas pelayanan publik; d) Pembentukan dan pengembangan *Best Practices* di daerah pada sektor-sektor yang sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka peningkatan pelayanan di tingkat lokal; e) Penerapan dan pemantauan kebijakan tentang indeks kepuasan masyarakat; f) Pengembangan penerapan SOP (*Standard Operating Procedure*) dalam manajemen pelayanan pada semua unit pelayanan; g) Implementasi pedoman umum pelayanan publik; serta h) Penyusunan panduan pemenuhan standar ISO untuk sektor publik.
 6. Peningkatan Fungsi Pengawasan dan Penguatan Akuntabilitas Kinerja, dilakukan dengan program/kegiatan antara lain: a) Intensifikasi kegiatan pengawasan dengan meningkatkan koordinasi secara berkelanjutan; b) Mengefektifkan monitoring tindak lanjut hasil pemeriksaan fungsional dan hasil pengawasan masyarakat secara berkelanjutan; c) Upaya penegakkan hukum dan penerapan sanksi hukum terhadap aparat pengawasan dan aparat penegak hukum secara proporsional; d) Evaluasi konsistensi dan sinkronisasi Propenas, Repeta, dan Renstra Departemen / LPND terhadap rencana kinerja tahunan di setiap Sektor / Program Departemen / LPND yang seluruh kegiatannya akan didanai oleh APBN; e) Penyusunan Pedoman Sistem Penganggaran Baru yang berorientasi pada pemanfaatan kinerja; f) Inventarisasi perundang-undangan yang berpeluang KKN serta Kampanye anti KKN; serta g) Penyempurnaan Sistem Akuntansi Nasional dan modernisasi sistem AKIP secara elektronik, melalui penerapan teknologi informasi “*Enterprise Resource Planning*” dalam rangka perumusan kebijakan pembangunan jangka panjang maupun jangka menengah, perencanaan strategis, serta rencana kinerja tahunan hingga penyempurnaan dokumen perencanaan teknisnya (RKA-KL).

Program-program reformasi birokrasi yang sedang dan akan dijalankan di atas secara makro ditujukan untuk mencapai sasaran pembangunan nasional bidang aparatur negara, yakni “Meningkatnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat yang tercermin dari: berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas; terciptanya sistem pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa; terhapusnya aturan dan praktek kebijakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara; meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik”. Untuk mencapai sasaran tersebut, maka prioritas pembangunan sektor aparatur diarahkan pada penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa dengan kebijakan yang bermuara pada upaya menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN melalui penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, peningkatan efektivitas pengawasan, dan

peningkatan budaya kerja dan etika birokrasi; meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara melalui penataan kelembagaan, manajemen publik dan peningkatan kapasitas SDM aparatur; serta meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih baik.

Disamping itu, satu kondisi penting yang akan segera kita hadapi dalam waktu dekat ini adalah pesta demokrasi rakyat di tingkat lokal dalam prosesi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Berkaitan dengan upaya mencari kepemimpinan daerah yang benar-benar aspiratif, populis, terbuka, dan demokratis tadi, maka pembaharuan sistem administrasi dan aparatur negara juga diarahkan pada terlaksananya Pilkada Langsung sekaligus Pemilu 2009 secara demokratis, jujur dan adil dengan menjaga momentum konsolidasi demokrasi yang sudah terbentuk berdasarkan hasil Pemilu 2004. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka saat ini Kementerian PAN juga memprioritaskan pada kebijakan yang diarahkan pada optimalisasi fungsi serta hubungan antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif; mendorong lebih lanjut upaya pemberdayaan masyarakat; meningkatkan kualitas partai politik dan penyelenggaraan Pemilu; serta mewujudkan praktek demokrasi dan lembaga demokrasi yang semakin kokoh.

E. Penutup

Keseluruhan rangkaian kebijakan dalam rangka reformasi birokrasi yang saya sampaikan di atas, pada hakekatnya adalah upaya untuk mengembalikan birokrasi kepada fungsi aslinya, yakni melayani dan mengayomi (*to serve and to preserve*)¹⁵. Sebab, ketika fungsi pelayanan birokrasi dapat dilaksanakan secara optimal, maka bukan hanya masyarakat yang merasakan manfaat dari kehadiran birokrasi tadi, melainkan para aparat sendiri juga akan memperoleh timbal balik (*tegen prestatie*) yang memadai. Sebagaimana dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990): "*with service excellence, everybody wins*".

Namun perlu kita sadari bersama bahwa upaya membangun pelayanan prima melalui reformasi birokrasi dan budaya aparatur bukanlah sebuah proses yang mudah dan singkat (*instant process*). Untuk membentuk sebuah sistem birokrasi yang efektif dan efisien (*effective and efficient*), tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggungjawab (*transparent and accountable*), membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive and democratic*), serta berkinerja tinggi dalam bidang pembangunan dan pelayanan (*developmental*), kita membutuhkan komitmen yang kuat dari seluruh jajaran aparat pusat dan daerah; perilaku yang terpuji dan dapat dijadikan panutan oleh masyarakat, kebijakan publik yang berkualitas prima; serta keberfungsian fungsi-fungsi manajemen secara optimal.

Satu hal yang pasti adalah, pengabdian dan karya nyata kita telah dinantikan oleh jutaan rakyat Indonesia. Bola reformasi ada di tangan kita, dan kita pulalah yang akan menentukan keberhasilan atau kegagalan aparatur negara dalam menjalankan amanah mewujudkan bangsa yang kuat dan rakyat yang sejahtera.

¹⁵ Tentang trend administrasi publik di abad ke-21 dan reformasi fungsi-fungsi pelayanan dan pengayoman, baca: Asian Development Bank, 2000, *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration In A Competitive World*.

Referensi

- Asian Development Bank, (2000), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration In A Competitive World*.
- Assiddiqie, Jimly, (2004), *Tiga Agenda Reformasi Pada Masa Transisi*, Jakarta: The Habibie Center
- Bismarck, Otto von, dalam *Conservative Forum*. Lihat di <http://www.conservativeforum.org/authquot.asp?ID=255>
- Gibson, Rowan et.al., (1996), *Rethinking the Future*, Nicholas Brawley Publishing.
- Jones, Gareth R., (1995), *Organizational Theory: Tests and Cases*, Texas, Addison-Wesley Publishing Company.
- Kaplan, Robert, S. and Norton, David, P., (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press
- Nonaka, Ikujiro dan Hirotaka Takeuchi, (1995), *The Knowledge-creating Company, How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, (1996), *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Wesley.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley.
- Senge, Peter M., (1995), *The Fifth Discipline*, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.
- Tamin, Feisal , (2004), *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Jakarta: Belantika.
- Utomo, Tri Widodo W., (2004), *Pematangan Birokrat Muda Sebagai Faktor dan Aktor Kunci Dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: LAN.
- Yuwono, Teguh, *PNS Berpolitik untuk Kepentingan Golkar*, dalam Harian Umum Suara Merdeka, Jum'at, 22 Januari 1999.
- Zeithaml, Valery, Parasuraman A., dan Berry, Leonard L., (1990), *Delivering Quality Service*, New York, The Three Press.