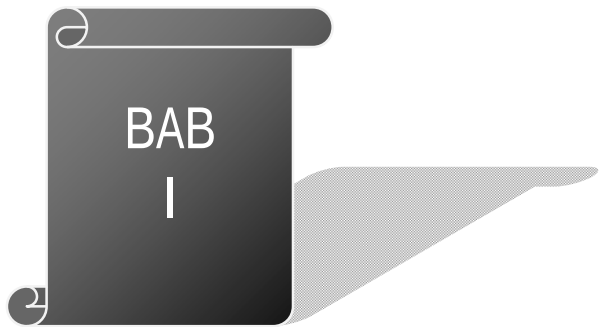




REFORMASI BIROKRASI

Istilah Reformasi Birokrasi

Kata "reform" menurut *Oxford Advanced Learner's Dictionary* adalah *make or become better by removing obstacles or putting right what is bad or wrong*. Rumusan tersebut menggambarkan bahwa pada dasarnya reformasi adalah mengubah. Reformasi merupakan salah satu bentuk kajian konsep perubahan sosial inkremental yang bersifat evolutif, disamping bentuk-bentuk perubahan lain seperti: revolusi (perubahan komprehensif) dan *social redundancy* (perubahan yang berlebihan/*keblabasan/euforia*). Reformasi mempunyai arti mengubah atau memperbaiki untuk lebih baik. Ada substansi yang diubah, tetapi tidak mengganti substansi inti (*new function Vs eu-function*). Meskipun berubah, sifatnya harus lebih baik dari sebelumnya, dan dalam jangka pendek menguntungkan, tetapi dalam jangka panjang tidak pasti.

Reformasi Birokrasi diarahkan pada perubahan sistim birokrasi dari yang berorientasi kepentingan negara kepada birokrasi berorientasi pelayanan masyarakat (*public service*). Perubahan dimaksud adalah untuk menciptakan birokrasi dan sistim pemerintahan yang terus menerus berkreasi, berinovasi dan secara kontinue memperbaiki kualitas tanpa tekanan. Perubahan dimaksudkan kiranya dapat menciptakan dorongan untuk melakukan perbaikan di dalam diri para birokrat. Terdapat banyak cara memotret transformasi organisasi birokrasi pelayanan publik. Dalam rangka reformasi birokrasi tersebut, *Osborne dan Plastrik* (1996), mengidentifikasi lima strategi dasar yang disebut sebagai pendongkrak utama perubahan birokrasi pemerintahan dalam pelayanan publik yang disingkat *Five Cs'*. Untuk memahami mengapa birokrasi pemerintahan gagal mengembangkan kinerja pelayanan publik yang baik terdapat berbagai penjelasan yang dapat digunakan. Dengan menggunakan metafora biologi mengenai kelima strategi DNA (kode genetika) dalam tubuh birokrasi pemerintahan dapat mempengaruhi kapasitas dan kapabilitas perilaku birokrasi pemerintahan menyikapi penyelenggaraan pelayanan publik. Kelima strategi dimaksud disingkat *The Five Cs'* yang meliputi: *Core Strategy, Consequences Strategy, Customer Strategy, Control Strategy, dan Control Strategy*.

Kelima unsur tersebut saling mempengaruhi satu dengan yang lain dalam membentuk perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. Pengelolaan kelima strategi DNA dalam sistim kehidupan birokrasi, akan menentukan kualitas sistim pelayanan berdasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, keadilan, kejujuran, keterbukaan akuntabilitas, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Secara umum, tuntutan reformasi berupa penciptaan *good corporate governance* di sektor dunia usaha atau swasta, penciptaan *good public governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dan pembentukan *good civil society* atau masyarakat sipil yang mampu mendukung terwujudnya *good governance*. Sejak terjadinya krisis multidimensi beberapa tahun tersebut, masyarakat telah terbiasa dengan berbagai ulasan, diskusi dan analisis mengenai berbagai sebab dan akibat krisis tersebut.

Adanya perbedaan sudut pandang, pendekatan dan teori yang digunakan, memberikan perbedaan pula dalam hasil analisisnya. Pada masa lalu, akses kepada sumberdaya ekonomi yang tersedia hanya terbatas pada sekelompok masyarakat saja, sehingga pertumbuhan ekonomi yang tinggi hanya dapat dinikmati oleh sebagian penduduk. Pada masa itu pula, politik cenderung mempengaruhi dan menguasai birokrasi pemerintahan sehingga menghambat upaya untuk mewujudkan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif.

Perubahan birokrasi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, dapat dipergunakan secara bersamaan, meskipun dalam derajat penekanan yang berbeda-beda, sesuai dengan permasalahan, kondisi dan karakteristik masing-masing daerah atau tingkatan pemerintahan, sebagai berikut :

- 1) *Political change*: Perubahan politis dalam birokrasi dan manajemen pemerintahan meliputi perubahan-perubahan paradigma pemerintahan yang tadinya lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi menjadi pada pemberdayaan masyarakat” di lapisan bawah, terutama yang bertempat tinggal di daerah pedesaan.
- 2) *Managerial change*: Perubahan manajerial dalam cara-cara mengarahkan atau menggerakkan sumber-sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan, yang meliputi perubahan pengelolaan yang tadinya kurang efisien menjadi lebih efisien, yang tadinya kurang begitu memperhatikan lingkungan

di sekitarnya menjadi lebih responsif terhadap *external environment*, dan yang tadinya kurang begitu mempersoalkan strategi keluar lingkungan organisasi menjadi lebih sadar akan urgensi lingkungan luar untuk keberhasilan proses manajemen pemerintahan secara keseluruhan.

- 3) *Cultural change*: Perubahan nilai-nilai, orientasi, sikap dan perilaku yang ada ke arah yang diprasyaratkan atau lebih dibutuhkan dan lebih mendukung upaya pencapaian tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran organisasi birokrasi dan manajemennya yang ditetapkan itu.
- 4) *Technical change*: Perubahan tatacara, metode-metode, teknik-teknik, dan sarana-sarana kerja sehingga proses organisasi dan manajemen dapat berlangsung lebih cepat, tepat, cermat, murah, dan atau efisien dalam upaya pencapaian tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran organisasi birokrasi dan manajemen dimaksud.

Sedangkan dalam konteks birokrasi pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah, beberapa bidang utama yang memerlukan perubahan atau reformasi secara komprehensif dan berkelanjutan adalah *organisasi dan kelembagaan*; ketatalaksanaan; sumber daya manusia aparatur; dan kultur birokrasi. Keempatnya membutuhkan jawaban yang berbeda. Bidang kelembagaan dan organisasi menuntut jawaban *restrukturisasi*. Bidang sumber daya manusia aparatur menuntut adanya *rasionalisasi*, *re-lokasi*, *peningkatan kualitas pegawai negeri*, dan *pembenahan sistem pengelolaan sumber daya manusia*. Bidang ketatalaksanaan atau prosedur menghendaki adanya *simplifikasi serta otomatisasi*. Dan bidang kultur birokrasi mengharuskan dilakukannya perubahan budaya organisasi dan budaya kerja para aparatur negara.

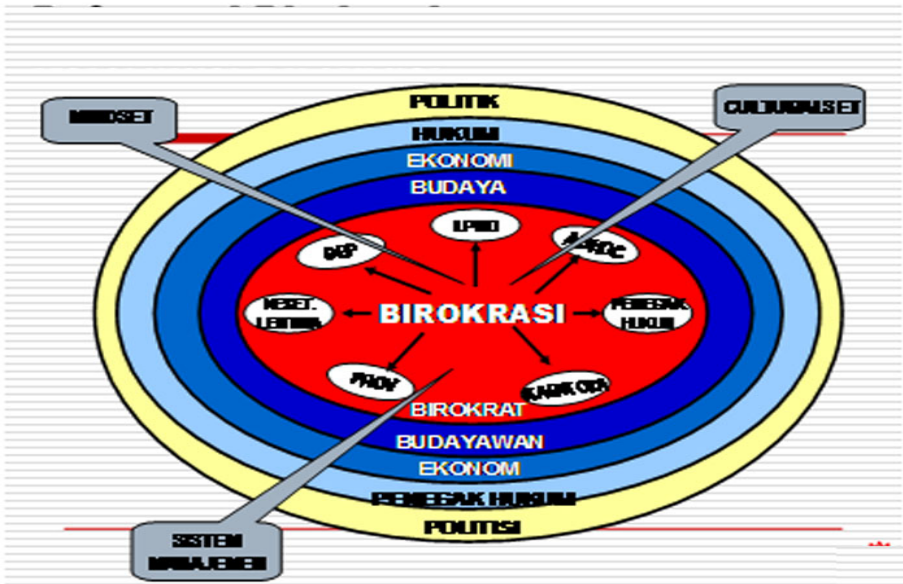
Dengan demikian aparat pemerintah dituntut agar bekerja lebih profesional dengan mengedepankan tanggungjawab dan akuntabilitas publik dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan anggaran dan sekaligus menegakkan perundang-undangan sebagai landasan tupoksi mereka. Masyarakat menuntut, agar pemerintah memperhatikan aspirasi rakyat sejauh bisa memenuhinya (*civil society*).

Birokrasi dan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Tuntutan reformasi birokrasi adalah adanya perubahan paradigma pembangunan dan per undang-undangan otonomi daerah tahun 1999 dan tahun 2004, derasnya tuntutan masyarakat agar pemerintah menumbuhkan *good governance*, dan semakin tajamnya kritik masyarakat terhadap kinerja birokrasi yang dianggap rendah, lambat, kurang bertanggungjawab, dan kurang profesional terutama dalam pelayanan publik, dimana semua aparat pemerintah diuntut memiliki *sense of crisis* dan tanggap terhadap perubahan dan perkembangan masyarakat.

Dalam menjelaskan kepolitikan dan birokrasi di Indonesia (terutama pada masa Orde Baru), hubungan yang bersifat patrimonialisme didasarkan pada budaya Jawa. Menurut model patrimonial, terdapat kontinuitas nilai-nilai politik dan birokrasi yang berlangsung pada masa lalu (biasanya merujuk pada Kerajaan Mataram II) dengan nilai-nilai politik dan birokrasi Orde Baru. Misalnya, nilai-nilai kekuasaan dalam paham kebudayaan Jawa yang menurut Anderson (1972), memenuhi empat sifat: kongkret, homogen, tetap, dan tidak mempersoalkan legitimasi. Birokrasi Orde Baru, walaupun memperlihatkan ciri-ciri modern, tetap dipengaruhi nilai-nilai lama yang merupakan tradisi dan budaya politik masa lalu (Jawa), seperti karakteristik patrimonial. Jabatan dan keseluruhan hirarki birokrasi didasarkan atas hubungan personal atau hubungan bapak-anak buah (*patront-client*). Reformasi Birokrasi di Indonesia digambarkan Rewansyah Asmawi (2007) sebagai berikut:

Gambar 1
Reformasi Birokraasi



Sumber: Rewansyah Asmawi, 2007

Sutherland (1979), menceritakan tentang *the making of bureaucratic elites*. Menurutnya, kelompok priyayi (*ambtenaar*) di daerah-daerah yang telah jatuh dibawah kekuasaan dan pemerintahan Hindia Belanda digarap menjadi pegawai-pegawai *gubernemen* sehingga harus bekerja dalam suatu organisasi pemerintahan yang berkonfigurasi baru. Disinilah terjadi proses transformasi, dari model birokrasi feodal yang primordial dan disakralkan ke model birokrasi kolonial yang formal dan rasional berdasarkan sistem yang bukan karena keturunan (*non-ascription*). Anderson (1990), mengemukakan bahwa birokrasi Indonesia pada masa orde baru tidak ubahnya seperti masyarakat lama dalam negara baru.

Demikian pula dalam mengidentifikasi birokrasi di Indonesia sebagai model birokrasi Weberian, juga kurang tepat. Karena dalam prakteknya di masyarakat Indonesia, model Weberian ternyata tidak terlalu bumihi pada struktur kehidupan masyarakat (terutama dalam aspek hubungan personal yang oleh Weber justru diajarkan untuk impersonal).

Masyarakat Indonesia saat ini merupakan masyarakat kontemporer yang terombang ambing (anomie) dalam benturan nilai-nilai moderen dan tradisional. Pada suatu saat nilai lama belum benar-benar tercabut akarnya, namun nilai-nilai baru sudah mulai diperkenalkan dan dipaksakan untuk tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat. Sehingga dapat disampaikan bahwa karakteristik Birokrasi Negara Sedang Berkembang adalah:

- a) Rendahnya kecakapan birokrat
- b) Konflik antara pejabat dan warga negara
- c) Kecenderungan pemerintah untuk mendikte sistem administrasi
- d) Merajalelanya korupsi
- e) Terjadinya inkonsistensi antara yang tertulis dan realitas sehari-hari (*formalism*)

Kondisi patrimonialistik akan membentuk perilaku aparat yang cenderung menghamba (ngawulo) kepada kekuasaan, pada kinerja aparat birokrasi. Sedangkan pada pola hubungan yang diikat tali geneologis (pertalian darah) dan ikatan spoil sistem dalam recruitment (nepotisme), akan melebar pada hubungan patron-klien antara penguasa dan pengusaha dalam pembagian keuntungan sebagai konsekuensi dari pemanfaatan jabatan dalam birokrasi.

Refleksinya akan mewujudkan perilaku korupsi dan kolusi yang melibatkan unsur imbalan materiil dari pengusaha kepada pejabat atas perlindungannya terhadap patron, sebagai *replica* tradisional "budaya upeti" (*asok glondong pangareng-areng*) yang menjadi konsekuensi dari cara memandang jabatan dan kedudukan sebagai sumber kekuasaan dan kekayaan. Dengan melihat kondisi semacam ini maka sulit kiranya apabila birokrasi tidak benar-benar netral dan professional, mewujudkan proses control yang efektif untuk menciptakan proses *check and balance* dalam mekanisme birokrasi di Indonesia, sehingga yang terjadi adalah birokrasi tidak steril lagi serta cenderung korup.

Mencermati tahun 1997 awal krisis ekonomi yang melanda Indonesia hingga sekarang ini, maka dapat dikatakan bahwa bangsa Indonesia tidak memiliki dasar yang kuat untuk dapat tegar menghadapi perubahan-perubahan global. Berbagai tekanan yang datang dari dalam dan luar negeri selalu menghasilkan perubahan ke arah yang lebih buruk dalam kinerja ekonomi, struktur sosial masyarakat, dan struktur politik bangsa. Pemerintah selalu mengalami kesulitan dalam upayanya mengentaskan bangsa ini bangkit dari keterpurukan ekonomi, sosial, dan politik. Krisis demi krisis akhirnya

menghancurkan modal sosial bangsa. Pada sisi lain terdapat penurunan kemampuan kinerja birokrasi, yang dalam konteks negara berkembang, akan sangat berpengaruh terhadap kinerja bangsa secara menyeluruh. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 di beberapa daerah menghasilkan pemahaman yang tidak tepat. Pemahaman yang keliru ini meningkatkan ketidakpastian ekonomi, sosial, dan politik, sementara biaya penyelenggaraan Pemerintah juga meningkat. Apa yang perlu dilakukan oleh birokrasi Indonesia dalam suasana yang tidak menentu.

Birokrasi dalam pengertian di sini adalah organisasi besar dengan staf yang bekerja penuh waktu yang memiliki sistem penilaian standar, dan hasil kerjanya tidak dinilai secara langsung di pasar eksternal. Perubahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tidak menghasilkan output yang menguntungkan masyarakat luas. Bahkan terkesan, masyarakat semakin sulit memperoleh hak pelayanan publik. Dunia usahapun konon semakin terperosok. Agar Indonesia tidak semakin jatuh maka birokrasi Indonesia perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi itu sesungguhnya harus dilihat dalam kerangka teoritik dan empirik yang luas, mencakup didalamnya penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi kita saat ini. Namun, kita harus akui bahwa peralihan dari sistem otoritarian ke sistem demokratik dewasa ini merupakan periode yang amat sulit bagi proses reformasi birokrasi. Apalagi, kalau dikaitkan dengan kualitas birokrasi pemerintahan maupun realisasi otonomi daerah, serta maraknya penyalahgunaan wewenang pada birokrasi pemerintahan yang diperkirakan semakin sistemik dan bahkan merata ke daerah-daerah.

Dalam kehidupan berbagai negara bangsa di berbagai belahan dunia, birokrasi berkembang merupakan wahana utama dalam penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang kehidupan bangsa dan dalam hubungan antar bangsa. Di samping melakukan pengelolaan pelayanan, birokrasi juga bertugas menerjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik, dan berfungsi melakukan pengelolaan atas pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional.

Untuk itu disadari bahwa birokrasi merupakan faktor penentu keberhasilan keseluruhan agenda pemerintahan, termasuk dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi (*clean government*) dalam keseluruhan skenario perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun pengalaman bangsa kita dan bangsa-bangsa lain menunjukkan bahwa birokrasi, tidak senantiasa dapat menyelenggarakan tugas dan fungsinya tersebut secara otomatis dan independen serta menghasilkan kinerja yang signifikan. Keberhasilan birokrasi dalam pemberantasan korupsi juga ditentukan oleh banyak faktor lainnya.

Di antara faktor-faktor tersebut yang perlu diperhitungkan dalam kebijakan “reformasi birokrasi” adalah koplitmen, kompetensi, dan konsistensi semua pihak yang berperan dalam penyelenggaraan Negara, baik unsur aparatur negara maupun warga negara dalam mewujudkan *clean government* dan *good governance*, serta dalam mengaktualisasikan dan membumikan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara kita, sesuai posisi dan peran masing-masing dalam negara dan bermasyarakat bangsa.

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Undang-undang telah ditetapkan oleh legislative dan diundangkan oleh pemerintah, dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang profesional, netral, terbuka, demokratis, mandiri, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara”.

Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam sistem administrasi negara (baca: dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa), dan sesuai pula dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak lain.

Dengan posisi dan kemampuan sangat besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga yang mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha. Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya.

Dalam posisi yang strategik seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu, birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai, sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” ke pada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”.

Dalam kondisi seperti itu, korupsi akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit. “Birokrasi yang sakit” seperti itu akan menjadi corong dan memberikan kontribusi pada penguasa. Semangat keberpihakannya banyak diarahkan pada kepentingan segelintir orang atau pun kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, bekerja dengan lamban, tidak akurat, berbelit-belit, berkecenderungan pada motif uud (bukan UUD), dan sudah barang tentu tidak efisien serta memberatkan masyarakat.

Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dengan kemampuan profesional yang tinggi tapi tanpa etika dan integritas pengabdian, akan cenderung menjadi tidak konsisten, bahkan arogan, sulit dikontrol, masyarakat menjadi serba tergantung pada birokrasi. Dalam perkembangan birokrasi seperti ini, juga akan memberikan dampak negatif bagi pengembangan inisiatif masyarakat, dan sudah barang tentu tidak efisien serta sangat memberatkan masyarakat. Namun pada sisi yang berseberangan hal tersebut telah sangat menguntungkan pihak-pihak tertentu yang jumlahnya sangat sedikit bila dibandingkan dengan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Sejarah Indonesia Merdeka menunjukkan, birokrasi yang tidak netral telah turut membawa Indonesia pada jurang kekacauan politik; dan birokrasi yang tidak netral selalu tumbuh bersama dengan kekuatan dan kepentingan politik atau golongan tertentu, selalu terjebak dalam godaan korupsi, dan akhirnya juga membawa negara kita pada kehancuran ekonomi. Hal semacam itu telah terjadi pada setiap “rezim pemerintahan”; dengan akibat dan dampak yang serupa berupa kelemahan bangunan kelembagaan hukum, dan kehancuran kehidupan ekonomi, politik, dan sosial. Reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural-hirarkikal (*tradisi weberian*). Pendekatan Weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horisontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.

Dalam pertumbuhannya, birokrasi di Indonesia berkembang secara *vertikal linear*, dalam arti “arah kebijakan dan perintah dari atas kebawah, dan pertanggungjawaban berjalan dari bawah ke atas”, demikian pula “loyalitasnya”, karenanya koordinasi lintas lembaga yang umumnya dilakukan secara formal sulit dilakukan. Birokrasi di Indonesia juga masih di pengaruhi sikap budaya “feodalistis”, tertutup, sentralistik, serta ditandai pula dengan arogansi kekuasaan, tidak atau kurang senang dengan kritik, sulit dikontrol secara efektif, sehingga merupakan lahan subur bagi tumbuhnya korupsi atau pun neo-Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dalam kondisi seperti itu akan sulit bagi Indonesia untuk menghadirkan *clean government* dan *good governance*. Berbagai fenomena di atas mengungkapkan perlunya pelaksanaan reformasi birokrasi secara menyeluruh dan sistimatis sebagai bagian dari pembangunan Sistem Administrasi Negara Kesatuan, Republik Indonesia. Dalam konteks Sistem Administrasi Negara Kesatuan, Republik Indonesia, reformasi birokrasi yang dilakukan harus beranjak pada amanat konstitusi NKRI, memperhatikan tantangan lingkungan stratejik internal dan eksternal yang dihadapi, mencakup keseluruhan unsure sistem administrasi negara dan birokrasi secara tepat, sesuai dengan tantangan lingkungan stratejik (internal dan eksternal) yang dihadapi, dan bertitik berat pada peningkatan “daya guna, hasil guna, bersih, dan bertanggung jawab, serta bebas KKN”,

disertai pula upaya-upaya perubahan perilaku secara mantap. Dengan demikian, tuntutan akan reformasi birokrasi mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan bukan saja terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun private, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga, yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personennya dan semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi dalam skim “pembangunan sistem administrasi negara” tersebut memerlukan strategi dan program aksi yang terarah pada proses perubahan dan pencapaian sasaran yang pada pokoknya meliputi, aktualisasi tata nilai, yang melandasi dan menjadi acuan perilaku sistem dan proses administrasi negara dan birokrasi, yang terarah secara pada pencapaian tujuan bangsa dalam bernegara, struktur (tatanan kelembagaan negara dan masyarakat pada setiap satuan wilayah), proses (manajemen dalam keseluruhan fungsinya, dalam dinamika kegiatan dan entitas publik dan private (*business and society*)), dan sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu. Semua itu dikembangkan dalam rangka mengemban perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI, terwujudnya pemerintahan yang baik, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bertanggungjawab, dan bebas KKN.

Transformasi Nilai.

Tata nilai dalam suatu sistem berperan melandasi, memberikan acuan, menjadi pedoman perilaku, dan menghikmatikan eksistensi dan dinamika unsur-unsur lainnya dalam sistem administrasi Negara termasuk birokrasi. Reformasi birokrasi yang hendak dilakukan pertama-tama harus menjaga konsistensinya dengan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara yang menjadi dasar eksistensi dan acuan perilaku sistem dan proses administrasi negara bangsa ini. Reformasi birokrasi harus merefleksikan transformasi nilai. Dasar legitimasi eksistensi setiap individu dan institusi di negeri ini adalah kompetensi dan kontribusinya masing-masing dalam mengaktualisasikan dan mewujudkan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi kita.

Dalam pembukaan UUD 1945 terkandung dimensi-dimensi nilai, yang secara keseluruhan terdiri dari *dimensi spiritual*, berupa pengakuan terhadap ek-sistensi, kemahakekuasaan, dan curahan rahmat Allah SWT dalam perjuangan bangsa (pada alinea tiga), *dimensi kultural*, berupa landasan falsafah negara yaitu Pancasila dan *dimensi institusional*, berupa cita-cita (alinea dua) dan tujuan bernegara, serta nilai-nilai yang terkandung dalam bentuk negara dan system penyelenggaraan pemerintahan negara (alinea empat). Penem-patannya dalam konstitusi, menjadikannya sebagai nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa, yang harus diwujudkan dalam hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan dalam hubungan antar bangsa, sebagai acuan pokok dalam pengembangan “visi, misi, dan strategi” bagi setiap individu dan institusi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa dewasa ini dan di masa datang. Dimensi-dimensi nilai itu pulalah yang harus kita aktualisasi-kan dalam dan melalui reformasi birokrasi dalam berbagai aspeknya, dengan penyusunan visi, misi, dan strategi yang tepat dan efektif dalam pencapaian kinerja yang terarah pada pencapaian tujuan bernegara.

Penataan Organisasi dan Tata Kerja.

Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana; dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi dengan tugas dan tanggung jawab yang jelas, ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggung jawaban, terbuka, dan aksesif; serta terjalin dengan jelas satu, sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional. Seiring dengan itu, penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antar aparatur, serta antara aparatur dengan masyarakat dan dunia usaha berorientasi pada kriteria dan mekanisme yang imper-sonal terarah pada penerapan pelayanan prima (peningkatran efisiensi dan mutu pelayanan); peningkatan kesejahteraan sosial dalam arti luas; serta peningkatan kreativitas, oto-aktivitas, dan produktivitas nasional.

Pemantapan Sistem Manajemen.

Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan kegiatan pembangunan, pengembangan sistem manajemen pemerintahan. Di dalam konstitusi

negara kita menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, berbentuk negara kesatuan dengan sistem dan proses kebijakan yang mengakomodasikan peran masyarakat yang luas (terbuka, partisipatif, dan akuntabel). Pengambilan keputusan politik yang strategis dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, itu dilakukan bersama secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan sebagai representasi rakyat bangsa dari dan di seluruh wilayah negara yang terbagi atas daerah besar (provinsi) dan kecil (Kabupaten/Kota, dan Desa) dengan kewenangan-kewenangan otonomi tertentu. Berbagai kebijakan pemerintahan tersebut kemudian dituangkan dalam peraturan perundangan tertentu (UU, PP, Perpu, Keppres, dan Perda). Undang-Undang, PP dan Perda tentang substansi masalah publik tertentu ditetapkan pemerintah setelah mendapatkan persetujuan DPR(D) dan pelaksanaannya harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada publik. Sebagai kebijakan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa untuk mencapai tujuan bernegara, keseluruhannya harus terjaga keserasian dan keterpaduannya satu sama lain.

Dari sini kita melihat dimensi penting lainnya yang terkandung dalam dimensi-dimensi nilai sistim administrasi negara yaitu “kepastian hukum, demokrasi, kebersamaan, partisipasi, keterbukaan, desentralisasi kewenangan serta pengawasan dan pertanggungjawaban”. (Mustopadidjaja AR, 2001). Diprioritaskan pada revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang berkepastian hukum, kondusif, transparan, dan akuntabel, disertai dukungan sistem informatika yang terarah pada pengembangan *e-administration* atau *e-government*.

Peran birokrasi lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, sebagai motivator dan fasilitator bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya serta meningkatnya kompetensi dan produktivitas masyarakat dan dunia usaha di seluruh wilayah negara. Dengan demikian, dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu pada terwujudnya masyarakat maju, mandiri, sejahtera, dan berdaya saing tinggi.

Peningkatan Kompetensi SDM, Aparatur.

Sosok birokrat ataupun SDM aparatur (pegawai negeri) pada umumnya - penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, netral, rasional, demokratik, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berikut:

- a) Mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan bernegara
- b) Memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik
- c) Berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif dan inovatif
- d) Taat asas, dan disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional
- e) Memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas)
- f) Memiliki jati diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, serta bangga terhadap profesinya sebagai pegawai negeri
- g) Memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan
- h) Memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas.

Selain itu perlu pula diperhatikan *reward system* yang kondusif (baik dalam bentuk gaji maupun perkembangan karier yang didasarkan atas sistem merit, serta *finalty system* yang bersifat preventif dan repressif. Mengantisi-pasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara juga perlu mengacu pada standar kompetensi internasional (*world class*).

Selanjutnya, reformasi birokrasi dalam konteks pembangunan sistem administrasi negara, baik di pusat maupun di daerah-daerah, perlu memperhatikan aktualisasi nilai dan prinsip-prinsip berikut:

1) *Demokrasi dan Pemberdayaan.*

Hidupnya demokrasi dalam suatu negara bangsa, dicerminkan oleh adanya pengakuan dan penghormatan negara dan seluruh unsur aparatur negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, dan pemberdayaan bagi mereka yang dalam posisi lemah secara rasional dan berkeadilan. Demokrasi tidak hanya mempunyai makna dan berisikan kebebasan, tetapi juga tanggung jawab; demokrasi juga mengandung tuntutan kompetensi dan bermakna kearifan dalam memikul tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan bersama, yang dilakukan berkeadaban, disertai komitmen tinggi untuk menegakan kepentingan publik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan kebenaran.

Dalam hubungan itu, birokrasi dalam mengemban tugas pemerintah-an dan pembangunan, tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi mengarahkan (*"steering rather than rowing"*), atau memilih kombinasi yang optimal antara *steering* dan *rowing* apabila langkah tersebut merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan sosial yang maksimal. Yang jelas sesuatu yang sudah bisa dilakukan oleh masyarakat, tidak perlu dilakukan lagi oleh pemerintah. Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya, maka harus dimampukan atau diberdayakan (*empowered*). Pemberdayaan berarti pula memberi peran kepada masyarakat lapisan bawah di dalam keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan pembangunan.

Dalam rangka memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggungjawab pembangunan, peran pemerintah dapat *direinvesting* antara lain melalui pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

2) *Pelayanan.*

Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk melayani masyarakat (*"a spirit of public services"*), dan menjadi mitra masyarakat (*"partner of society"*); atau melakukan kerja sama dengan masyarakat (*"coproduction* atau *partnership"*). Hal tersebut memerlukan perubahan perilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui pembudayaan kode etik (*"code of ethical conducts"*) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (*"enabling strategy"*) yang diterjemahkan ke dalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum, dan dijadikan acuan perilaku aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang". Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggara-raan pemerintahan negara, yang esensinya "melayani publik", harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

3) *Transparansi.*

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, di samping mematuhi kode etik, aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas, bersikap terbuka dan bertanggung jawab untuk mendorong para pimpinan dan seluruh sumber daya manusia di dalamnya berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik dimaksud, sehingga dapat menjadikan diri mereka sebagai panutan masyarakat; dan itu dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan negara. Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, peningkatan partisipasi dan kemitraan, selain memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, juga memerlukan langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otoaktivitas mereka. serta memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat

berperan serta dalam proses penyusunan peraturan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Pemberdayaan dan keterbukaan akan lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan adanya keputusan-keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat.

4) *Partisipasi.*

Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan *public good and services* dengan mengembangkan pola kemitraan dan kebersamaan, dan bukan semata-mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*"empowering rather than serving"*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan. Konsep pemberdayaan (*"empowerment"*) juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dan kemitraan dalam manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hubungan itu perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dan kelembagaan (*"capacity building"*). Jangan diabaikan pula penyebaran informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional, dan global yang terbuka bagi daerah; serta privatisasi dalam pengelolaan usaha-usaha negara.

5) *Kemitraan.*

Dalam membangun masyarakat yang modern dimana dunia usaha menjadi ujung tombaknya, terwujudnya kemitraan, dan modernisasi dunia usaha terutama usaha kecil dan menengah yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting, khususnya dalam pengembangan dan penguasaan teknologi dan manajemen produksi, pemasaran, dan informasi. Dalam upaya mengembangkan kemitraan dunia usaha yang saling menguntungkan antara usaha besar, menengah, dan kecil,

peranan pemerintah ditujukan kearah pertumbuhan yang serasi. Pemerintah berperan dalam menciptakan iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis, melalui berbagai kebijaksanaan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antarskala usaha besar, menengah, dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya, serta pengintegrasian usaha kecil ke dalam sector modern dalam ekonomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhannya. Dalam proses tersebut adanya kepastian hukum sangat diperlukan.

6) *Desentralisasi.*

Desentralisasi merupakan wujud nyata dari otonomi daerah, merupakan amanat konstitusi, dan respons atas tuntutan demokratisasi dan globalisasi. Peningkatan kompetensi dan Penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah tersebut, termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian perizinan, yang tetap terarah pada keterikatan dan pada perwujudan cita-cita dan tujuan NKRI. Perubahan-perubahan yang cepat di segala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan dan pelayanan yang tidak terpusat, tetapi tersebar sesuai dengan fungsi, kewenangan, dan tanggungjawab yang ada di daerah.

Karena pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah-daerah, berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Langkah-langkah serupa perlu diikuti pula oleh organisasi-organisasi dunia usaha, khususnya perusahaan-perusahaan besar yang berkantor pusat di Jakarta, sehingga pengambilan keputusan bisnis bisa pula secara cepat dilakukan di daerah. Perbedaan perkembangan antar daerah mempunyai implikasi yang berbeda pada macam dan intensitas peranan pemerintah, namun pada umumnya masyarakat dan dunia usaha memerlukan (a) desentralisasi dalam pemberian perizinan, dan efisiensi pelayanan birokrasi bagi kegiatan-kegiatan dunia usaha di bidang sosial ekonomi, (b) penyesuaian kebijakan pajak dan perkreditan yang lebih nyata bagi pembangunan di kawasan-kawasan tertinggal, dan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sesuai dengan kontribusi dan potensi pembangunan daerah, serta (c) ketersediaan dan kemudahan mendapatkan informasi mengenai

potensi dan peluang bisnis di daerah dan di wilayah lainnya kepada daerah di dalam upaya peningkatan pembangunan daerah.

7) *Konsistensi Kebijakan*, dan Kepastian Hukum.

Tegaknya hukum yang berkeadilan secara efektif merupakan jasa pemerintahan yang terasa teramat sulit diwujudkan, namun mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, justru di tengah kemajemukan, merajalelanya KKN termasuk *money politics*, berbagai ketidakpastian perkembangan lingkungan, dan menajamnya persaingan. Peningkatan dan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum.

Adanya kepastian hukum merupakan indikator profesionalisme dan syarat bagi kredibilitas pemerintahan, sebab bersifat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta dalam pengembangan hubungan internasional. Tegaknya kepastian hukum juga mensyaratkan kecermatan dalam penyusunan berbagai kebijakan pembangunan. Sebab berbagai kebijakan public tersebut pada akhirnya harus dituangkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum dan harus mengandung kepastian hukum. Wujud dari cita-cita reformasi birokrasi adalah berupa sistem dan proses pemerintahan negara berdasarkan hukum yang merupakan perwujudan atas nilai peradaban dan kemanusiaan yang luhur, dilaksanakan dengan penuh kearifan, ketaatan, atau kepatuhan sebagai aparatur negara, warga negara, dan warga masyarakat dunia. Dengan demikian hukum dapat ditempatkan pada tingkat yang paling tinggi, yang pada akhirnya tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang lain, tapi menghikmatinya bidang-bidang lain.

Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum, sehingga kepentingan ekonomi dan politik tidak dapat lagi memanipulasi hukum sebagaimana lazimnya terjadi. Pembangunan hukum sebagai sarana mewujudkan supremasi hukum, harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum, harus diberikan tempat yang strategis sebagai instrument utama yang akan mengarahkan,

menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hukum juga harus bersifat netral dalam menyelesaikan potensi konflik dalam hidup dan kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk.

Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas, dan integritas yang tinggi. Selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap HAM benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Untuk menjamin adanya pemerintah yang bersih (*clean government*) serta pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pelaksanaan pembangunan hukum harus memenuhi asas-asas kewajiban prosedural (*fairness*), pertanggungjawaban publik (*accountability*) dan dapat dipenuhi kewajiban untuk peka terhadap aspirasi masyarakat (*responsibility*).

Hal ini dapat terwujud dikarenakan ada saling ketergantungan di antara mereka. Masyarakat dan lembaga-lembaga pengontrol dan penyeimbang akan bersuara dengan lantang apabila pelayanan yang diterimanya dari birokrasi tidak seperti yang diharapkannya. Dengan penerapan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah maka keberpihakan birokrasi pada kepentingan masyarakat akan menjadi lebih besar serta dapat mempertahankan posisi netralnya. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ini juga akan menjadi semacam sistem pengendalian internal bagi birokrasi.

Belajar dengan Negara Lain

Globalisasi tak hanya menuntut peningkatan peran sektor swasta, tetapi juga menuntut sektor publik untuk memperbaiki kinerjanya dalam rangka melayani kebutuhan pasar global. Hal ini telah berlangsung di Thailand, Singapura, Malaysia, dan Filipina.

Di Singapura, misalnya, munculnya pasar global ditanggapi pemerintah dengan meningkatkan kompetensi *civil service* agar mereka mampu menjawab tantangan zaman dan lebih kompetitif di dunia internasional. Birokrasi di Malaysia lebih diorientasikan ke bisnis untuk menggantikan peran aktif birokrasi dalam pembangunan dan meredefinisikan perannya sebagai fasilitator dalam aktivitas sektor

swasta. Dalam kasus di Thailand, munculnya peran birokrasi publik adalah untuk memfasilitasi kebijakan pro-pasar seperti privatisasi dan berbagai aktivitas yang berkaitan dengan sektor swasta seperti *business licensing*, perdagangan internasional, dan pengawasan fiskal. Perubahan birokrasi di Thailand belakangan ini juga lebih menempatkan dirinya sebagai katalisator untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi yang *civil service*-nya berperan sebagai pendukung dan bukannya pemimpin.

Hal yang sama juga dilakukan Filipina. Hal ini dengan jelas menunjukkan bahwa perubahan birokrasi itu menekan-perlunya keterbukaan struktural untuk memungkinkan terjadinya pertukaran gagasan dan perubahan inovasi. Meski demikian, tidak semua negara berhasil melakukan perubahan birokrasi. Singapura dan Malaysia tergolong cukup efektif mewujudkan beberapa reformasi administrasi, antara lain karena stabilitas politik dan kerja sama yang baik antara birokrasi dan pemimpin politik.

Sementara itu, Indonesia, Thailand, dan Filipina kurang efektif dalam mewujudkan perubahan administrasi karena dominannya aparat birokrasi dan adanya konflik atau kolusi antara birokrasi dan elite politik. Berkenaan dengan orientasi baru birokrasi yang lebih melihat ke pasar, kelak diharapkan keputusan didasarkan pada analisis logis dan melihat secara jeli implikasi dari kebijakan pro-pasar untuk legitimasi birokrasi publik, moralitas, dan motivasi pegawai negeri, serta mempertimbangkan manfaat dan kerugiannya bagi penduduk. Untuk itu, pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan perbedaan mendasar antara sektor publik dan sektor swasta dalam hal tujuan, struktur, norma-norma, meneliti secara kritis pelaksanaan ekonomi, sosial, dan keuntungan serta kerugian administrasi dalam transisi birokrasi, mengidentifikasi siapa saja yang diuntungkan dan siapa yang tidak diuntungkan dari perubahan birokrasi.

Posisi dan Peran Birokrasi

Pola birokrasi yang cenderung sentralistik, dan kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat harus ditinggalkan, dan diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat. Harus diciptakan Birokrasi yang terbuka, profesional dan akuntabel. Birokrasi yang dapat memicu pemberdayaan masyarakat, dan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat tanpa diskrimi-

nasi. Birokrasi demikian dapat terwujud apabila terbentuk suatu sistem di mana terjadi mekanisme Birokrasi yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Saat ini posisi, wewenang dan peranan Birokrasi masih sangat kuat, baik dalam mobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang masih terkesan sentralistik. Di samping itu, kepekaan Birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal partisipative*.

Birokrasi masih belum efisien, yang antara lain ditandai dengan adanya tumpang tindih kegiatan antar instansi dan masih banyak fungsi-fungsi yang sudah seharusnya dapat diserahkan kepada masyarakat masih ditangani pemerintah. Dengan makin besarnya peran yang dijalankan oleh masyarakat, maka seharusnya peran Birokrasi lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Oleh karena itu, fungsi pengaturan dan pengendalian yang dilakukan oleh Negara adalah perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya swakarsa dan swadaya masyarakat termasuk dunia usaha. Peran lain yang seharusnya dijalankan oleh birokrasi adalah sebagai *consensus building*, yaitu membangun pemufakatan antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Peran ini harus dijalankan oleh birokrasi mengingat fungsinya sebagai agen pembaharuan dan fasilitator.

Sebagai agen perubahan, birokrasi harus mengambil inisiatif dan memelopori suatu kebijakan atau tindakan. Sedangkan sebagai fasilitator, Birokrasi harus dapat memfasilitasi kepentingan kepentingan yang muncul dari masyarakat, sektor swasta maupun kepentingan negara. Selain itu, pemisahan peran yang melekat pada aparatur pemerintah menjadi suatu keharusan.

Aparatur pemerintah adalah pelayan publik yang harus melayani masyarakat apapun latar belakangnya. Perbedaan ideologi maupun pilihan politik tidak boleh menghalangi perannya sebagai pelayan masyarakat. Dalam rangka optimasi peran birokrasi

sebagaimana dikemukakan diatas, kebijak-sanaan debirokratisasi, deregulasi, dan desentralisasi perlu dilanjutkan dan dikawal pelaksanaannya, peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus terusmenerus ditingkatkan dan diusahakan.

Upaya Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi menjadi usaha mendesak mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan. Beberapa poin berikut ini adalah langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk menuju reformasi birokrasi.

Langkah internal:

1) Meluruskan orientasi

Reformasi birokrasi harus berorientasi pada demokratisasi dan bukan pada kekuasaan. Perubahan birokrasi harus mengarah pada amanah rakyat karena reformasi birokrasi harus bermuara pada pelayanan masyarakat.

2) Memperkuat komitmen

Tekad birokrat untuk berubah harus ditumbuhkan. Ini prasyarat penting, karena tanpa disertai tekad yang kuat dari birokrat untuk berubah maka reformasi birokrasi akan menghadapi banyak kendala. Untuk memperkuat tekad perubahan di kalangan birokrat perlu ada stimulus, seperti peningkatan kesejahteraan, tetapi pada saat yang sama tidak memberikan ampun bagi mereka yang membuat kesalahan atau bekerja tidak benar.

3) Membangun kultur baru

Kultur birokrasi kita begitu buruk, konotasi negatif seperti mekanisme dan prosedur kerja berbelit-belit dan penyalahgunaan status perlu diubah. Sebagai gantinya, dilakukan pembenahan kultur dan etika birokrasi dengan konsep transparansi, melayani secara terbuka, serta jelas kode etiknya.

4) Rasionalisasi

Struktur kelembagaan birokrasi cenderung gemuk dan tidak efisien. Rasionalisasi kelembagaan dan personalia menjadi penting dilakukan agar birokrasi menjadi ramping dan lincah dalam

menyelesaikan permasalahan serta dalam menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, termasuk kemajuan teknologi informasi.

5) Memperkuat payung hukum

Upaya reformasi birokrasi perlu dilandasi dengan aturan hukum yang jelas. Aturan hukum yang jelas bisa menjadi koridor dalam menjalankan perubahan-perubahan

6) Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia

Semua upaya reformasi birokrasi tidak akan memberikan hasil yang optimal tanpa disertai sumber daya manusia yang handal dan profesional. Oleh karena itu untuk mendapatkan sumber daya manusia (SDM) yang memadai diperlukan penataan dan sistem rekrutmen kepegawaian, sistem penggajian, pelaksanaan pelatihan, dan peningkatan kesejahteraan.

7) Reformasi birokrasi dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah perlu dilakukan:

a) Pelaksanaan otonomi daerah menuntut pembagian sumber daya yang memadai. Karena selama ini pendapatan keuangan negara ditarik ke pusat, sekarang sudah dimulai dan harus terus dilakukan distribusi lokal. Karena terdapat kesenjangan dalam sumber daya lokal, maka *power sharing* mudah dilakukan tapi *revenue sharing* lebih sulit dilakukan.

b) Untuk memenuhi otonomi, perlu kesiapan daerah untuk diberdayakan, karena banyak urusan negara yang perlu diserahkan ke daerah. Kecenderungan swasta berperan sebagai pemain utama, tentu memberi dampak kompetisi berdasarkan profesionalitas.

Langkah eksternal:

1) Komitmen dan keteladanan elit politik

Reformasi birokrasi merupakan pekerjaan besar karena menyangkut sistem besar negara yang mengalami tradisi buruk untuk kurun yang cukup lama. Untuk memutus tradisi lama dan menciptakan tatanan dan tradisi baru, perlu kepemimpinan yang kuat dan yang patut diteladani. Kepemimpinan yang kuat berarti hadirnya pemimpin-pemimpin yang berani dan tegas dalam membuat keputusan. Sedangkan keteladanan adalah keberanian memberikan contoh kepada bawahan dan masyarakat.

2) Pengawasan masyarakat

Reformasi birokrasi akan berdampak langsung pada masyarakat, karena peran birokrasi yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada tataran ini masyarakat dapat dilibatkan untuk mengawasi kinerja birokrasi.

Kepemimpinan dan Peluang Reformasi Birokrasi

Patut menjadi perhatian semua pihak bahwa birokrasi merupakan kekuatan yang besar sekali. Kegiatannya menyentuh hampir setiap kehidupan warga negara. Maka kebijakan yang dibuat oleh birokrasi sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Karena warga yang hidup dalam suatu negara terpaksa menerima kebijaksanaan yang telah dibuat oleh birokrasi, selain itu memang birokrasi merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Berkenaan dengan hal tersebut, tidak berlebihan bila dikatakan, gagalnya upaya untuk membenahi birokrasi akan berdampak luas pada nasib rakyat, dan tentu saja berdampak pada proses demokratisasi. Nasib rakyat akan semakin terpuruk karena kualitas pelayan publik dan tidak berfungsinya pelayanan publik karena akan cenderung mendistorsi proses menuju keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pemilu 2004 merupakan momentum penting untuk melanjutkan proses reformasi birokrasi. Pergantian kepemimpinan sejak masa reformasi tidak berpengaruh pada kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi sebenarnya sudah dilakukan secara internal. Perubahan struktur organisasi dan program kerja sudah dijalankan. Namun demikian, kinerjanya tetap tidak berubah bahkan cenderung semakin buruk.

Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang semakin meningkat tidak hanya terjadi di lembaga eksekutif melainkan meluas ke lembaga legislatif dan yudikatif. Kecenderungan meluasnya kasus-kasus tidak hanya terjadi di tingkat pusat, tetapi juga meluas ke daerah. Hal itu bisa dimaklumi karena perubahan-perubahan internal itu dilakukan semata-mata hanya berdasarkan keinginan sesaat ketika euforia reformasi berlangsung.

Pergantian kepemimpinan pasca reformasi tidak mengubah perilaku ini, bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Hal ini terjadi karena adanya komitmen dan keteladanan dari para pemimpin. Perencanaan dan program reformasi sebaik apapun tidak akan bisa dijalankan

kalau tidak ada komitmen dan keteladanan dari para pemimpin. Oleh karena itu, mau tidak mau pada Pemilu 2004 kita harus mendapatkan pemimpin-pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan tidak hanya pada proses reformasi birokrasi melainkan pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan untuk mengubah masa depan bangsa menuju keadaan yang lebih baik. Hanya para pemimpin berkomitmen dan mampu memberi teladan serta benar-benar meluhurkan nilai-nilai moral dan akhlak, yang mampu menegakkan supremasi hukum dalam era pembangunan nasional berkelanjutan, dalam kerangka dasar membangun kembali Indonesia.

Rendahnya Kinerja Aparatur

Kinerja birokrasi yang belum baik tersebut hingga saat ini masih kita rasakan. Selain itu, hingga kini kita juga masih menghadapi berbagai persoalan lainnya yang mendasar, antara lain pengangguran, kemiskinan, korupsi, *in-efisiensi* dalam penggunaan waktu dan sumber daya, rendahnya daya saing nasional, kurang stabilnya ekonomi, kerusakan lingkungan, belum optimalnya kinerja pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan, serta masih lemahnya penegakan hukum dan termasuk disini peran birokrasi dalam penanganan bencana di daerah rawan bencana.

Salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensi yang kita alami tersebut adalah karena buruknya atau salah kelola dalam penyelenggaraan tata pemerintahan (*poor or bad governance*), yang antara lain diindikasikan oleh 3 (tiga) permasalahan utama di dalam birokrasi pemerintahan yaitu:

1. Terjadinya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme);
2. Rendahnya kinerja aparatur; dan
3. Rendahnya kinerja pelayanan kepada publik atau masyarakat.

Ketiga permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh belum optimalnya penyempurnaan birokrasi secara konsisten dan berkelanjutan ketika itu, yang ditandai dengan:

1. Masih lemahnya penerapan prinsip-prinsip *good public governance*,
2. Belum diterapkannya sistem manajemen yang berorientasi pada peningkatan kinerja yang antara lain dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan berbagai kebijakan pembangunan; dan
3. Masih rendahnya gaji pegawai negeri.

Selain itu rendahnya kinerja aparatur public juga disebabkan karena:

1. Dari perspektik internal birokrasi:
 - a) Menguatnya pengaruh politik dalam birokrasi sebagai dampak diadopsinya pilkada langsung sehingga pengangkatan pejabat dalam birokrasi banyak ditentukan oleh pengaruh politik sehingga birokrat karier memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pejabat politik;

- b) Lemahnya hubungan check and balances antara eksekutif dan legislatif;
 - c) Posisi bawasda/inspektorat yang lemah dalam struktur pemerintahan sebagai implikasi struktur birokrasi pemerintahan daerah yang hierarkhis dan fragmented;
 - d) Bawasda/inspektorat akan sulit bekerja ketika akuntabilitas masih dipahami sebagai pertanggungjawaban terhadap atasan (*upwards accountability*);
 - e) Kesulitan tersebut makin bertambah ketika hubungan antara atasan-bawahan bersifat paternalistik (atasan memegang kekuasaan pemberian insentif kepada bawahan);
 - f) Tidak jelasnya sistem reward and punishment bagi aparat birokrasi yang berprestasi dan yang tidak. Ketidakjelasan prosedur kerja dan ukuran kinerja aparat birokrasi membuat sulit untuk meminta akuntabilitas kinerja birokrasi;
2. Dari perspektif sistem pengawasan:
Kaburnya domain hukum administrasi dan hukum pidana membuat posisi aparat birokrasi sangat rentan untuk 'dikriminalisasikan' sehingga akan mendorong mereka untuk "mereayasa laporan".
3. Dari perspektif masyarakat:
- a) Kurangnya transparansi pemerintah daerah dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat;
 - b) Masih rendahnya demand untuk meminta akuntabilitas pemerintah daerah rekrayasa' laporan.

Solusi alternatif untuk mengatasinya adalah:

- a) Memperkuat posisi inspektorat dalam struktur birokrasi pemerintah daerah agar terbebas dari pengaruh politik dan lebih independent;
- b) Mendorong dilakukannya akutabilitas politik atau *downwards accountability* untuk mengimbangi bias akuntabilitas yang bersifat administratif dan *upwards accountability*
- c) Memperjelas prosedur kerja dan ukuran kinerja
- d) Memperjelas mekanisme reward and punishment
- e) Memperjelas ranah hukum administrasi dan hokum pidana

Hal tersebut bisa dilakukan dengan adanya Reformasi Birokrasi, karena:

- 1) Peranan strategis dari birokrasi dalam mewujudkan visi dan misi bangsa (melindungi bangsa dan tanah air, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia).
- 2) Krisis multi dimensi dimulai sejak Orde Baru, puncaknya pada tahun 1997 dan masih berkepanjangan, termasuk krisis moral (Indonesia paling lamban keluar dari krisis).
- 3) Peringkat *Indeks Persepsi Korupsi (IPK)* Indonesia teratas di Asia.
- 4) Millenium Development Goals (Deklarasi PBB No. 55/2000) dimana setiap negara anggota PBB harus mengurangi warga masyarakat miskin dan pengangguran sebesar 50% pada akhir tahun 2015.
- 5) Masih tingginya jumlah penduduk miskin (37,17 juta atau 16,6%) dan jmlh pengangguran terbuka (10,55 juta atau 9,8%) th 2007.
- 6) Birokrasi yg ada dewasa ini belum berperan dlm meningkatkan investasi (Menurut IFC, *doing business* di Indonesia berada pada peringkat 135 dari 175 negara yg disurvei)
- 7) Peranan strategis dari birokrasi dalam mewujudkan visi dan misi bangsa (melindungi bangsa dan tanah air, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia).
- 8) Pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini belum memenuhi tuntutan masyarakat, belum terencana secara sistemik, komprehensif dan berdurasi jangka panjang (setiap ganti Pemerintah kebijakan reformasi birokrasi dimulai dari awal kembali).

Rendahnya kinerja aparatur juga ditandai dengan masih tingginya pelanggaran disiplin dan tingkat penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk tindak pidana korupsi, masih rendahnya kinerja sumber daya manusia aparatur, belum memadainya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan birokrasi pemerintah untuk dapat menunjang pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif, dan belum optimalnya penerapan teknologi informasi dan komunikasi (*e-services*) di setiap instansi pelayanan publik yang berakibat pada rendahnya kualitas pelayanan publik.

Berbagai kondisi tersebut dikarenakan antara lain:

- (a) Belum tertatanya dengan baik manajemen penyusunan atau pencairan anggaran, yang berakibat akan memberi peluang terjadinya inefisien dan penyimpangan yang tidak dikehendaki.

- (b) Masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah ditandai dengan masih lemahnya sistem koordinasi pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan, yang berpengaruh kepada kinerja aparatur dan kualitas pelayanan publik.
- (c) Masih lemahnya penerapan aturan disiplin dan penjatuhan sanksi terhadap aparatur yang melakukan pelanggaran.
- (d) Masih belum, efektif dan efisiensinya birokrasi pemerintahan sebagai akibat dari masih tumpang-tindihnya berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan aparatur negara.
- (e) Masih belum tertatanya sistem pencatatan registrasi vital kependudukan yang berakibat pada penyalahgunaan identitas ataupun pembuatan identitas ganda.
- (f) Ketidakjelasan koordinasi dan masih tumpang tindihnya pelaksanaan pengawasan dan audit pemerintah.
- (g) Masih terbatasnya dukungan sarana dan prasarana serta profesionalitas operator pelayanan publik.

Kemerosotan kinerja pemerintahan sebenarnya mulai terasa pada awal reformasi karena kebiasaan mengadakan perubahan-perubahan secara *erratic* dan tidak terencana, seperti mengadakan 5 jabatan Sekretaris yang setingkat pada Sekretariat Negara, *reshuffle* Kabinet yang dilakukan beberapa kali, dan intervensi Presiden dalam penunjukan jabatan teras pada birokrasi pusat dan daerah daerah, adalah faktor utama yang mendorong terjadinya kondisi entropi tersebut. Pada pemerintahan awal era reformasi adanya kabinet Gotong Royong yang terdiri dari para menteri dari kalangan profesional yang mempunyai reputasi tinggi, entropi pemerintahan mulai menghilang karena kepercayaan rakyat mulai menguat kembali.

Sayangnya, pada pemerintahan tersebut kinerja pemerintah muncul kembali karena didorong oleh dua faktor penyebab: *Pertama*, rendahnya kepercayaan masyarakat pada kemampuan para pembantu Presiden. *Kedua*, yang justru merupakan faktor penyebab utama, adalah karena UUD hasil amandemen nampaknya kurang memberikan landasan konstitusional untuk sistem pemerintahan yang memiliki kapasitas tinggi, yaitu suatu pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial.

Sudah cukup banyak penilaian terhadap kinerja aparatur yang dilakukan oleh berbagai media cetak dan elektronik, serta para pengamat pada berbagai forum, dan saya rasa penilaian tersebut sudah cukup untuk memberikan gambaran tentang pandangan masyarakat terhadap kondisi pemerintahan pada saat ini. Faktor kedua yang sebenarnya merupakan akar permasalahan atas rendahnya kinerja pemerintah adalah amandemen UUD hasil amandemen sebanyak 4 kali selama kurun waktu 1999 sampai 2004, yang menciptakan pemerintahan parlementer semu. UUD hasil amandemen telah merubah secara mendasar sistem pemerintahan negara menjadi sistem presidensial, padahal oleh para *founding fathers* sistem tersebut dipandang kurang “adekuat” sebagai sistem pemerintahan negara bangsa yang berlandaskan faham kekeluargaan untuk menciptakan keadilan sosial.

Kalau kita ikuti pembahasan pada sidang-sidang BPUPK pada pertengahan Juli sampai 15 Agustus 1945, waktu menyusun sistem pemerintahan untuk negara Republik Indonesia, dan pembahasan pada sidang-sidang PPKI pada 18 – 20 Agustus 1945, sebagaimana terekam dalam notulen otentik yang hampir selama 56 tahun “*hilang*”, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan untuk Negara Bangsa Republik Indonesia adalah yang oleh Dr. Soekiman, anggota BPUPK yang mewakili Yogyakarta, disebut “*sistem sendiri*”. Dalam literatur ilmu politik system pemerintahan tersebut ditahbiskan pertama kali oleh ilmuwan politik Prancis, *Maurice Duverger*, sebagai *sistem pemerintahan semipresidensial*. Sistem pemerintahan tersebut dipilih karena dipandang akan mampu mengatasi kelemahan-kelemahan sistem parlementer yang dipandang tidak mengenal pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, karena yang memegang portofolio penting dalam eksekutif adalah anggota legislatif, sehingga tidak menjamin tumbuhnya *check-andbalance* yang merupakan persyarikat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Para penyusun konstitusi tidak memilih sistem presidensial karena memperkirakan pada sistem tersebut terbuka lebar peluang terjadinya “*political gridlocks*” apabila presiden terpilih berasal dari partai minoritas sedangkan berkuasa di lembaga legislatif adalah partai mayoritas. Hubungan yang kurang serasi antara eksekutif dan legislatif pada tahun pertama pemerintahan pada waktu itu memang merupakan salah satu contoh fenomena kemacetan politik yang dikhawatirkan oleh para pendahulu kita. *Political gridlock* itulah yang kita alami sejak pemerintahan terbentuk karena dalam sistem

parlementer semu, presiden bukan saja menghadapi kendala dari DPR, tetapi juga karena para menteri dalam kabinetnya lebih loyal kepada politik partai masing-masing.

Selain harus menghadapi ancaman instabilitas politik, pemerintah yang terdiri atas Presiden yang berasal dari partai minoritas dan petinggi aparaturnya sebagai seorang ketua umum salah satu partai mayoritas, masih harus menghadapi “tekanan” masyarakat internasional yang sedang mengalami pergeseran pandangan tentang misi dan sistem pemerintah dalam pembangunan negara-negara berkembang.

Dirangsang oleh pemikiran-pemikiran Osborne dan Gaebler melalui buku mereka *Reinventing Government* (1992) dan Osborne dan Plastrik melalui buku berjudul provokatif *Banishing Bureaucracy: the Five Stages of Reinventing Government* (1998), berkembanglah pemikiran yang cukup berpengaruh di lingkungan lembaga-lembaga keuangan internasional bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintah yang ramping. Lembaga-lembaga multilateral maupun bilateral dengan cepat menerima pandangan tersebut dan menerapkannya dalam program bantuan mereka dan menjadikannya bagian dari paket program pengembangan *good governance*, yang secara sempit diartikan sama dengan *small government* atau *clean government*.

Program-program reformasi ekonomi yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga internasional di Indonesia, khususnya privatisasi dan debirokratisasi, juga tidak terlepas dari pemikiran dasar ini, padahal dalam kenyataannya peranan Pemerintah Indonesia, anggaran pemerintah cukup kecil, tidak mencapai 20 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), berarti berada jauh di bawah negara-negara OECD yang sekarang masih cukup tinggi yaitu rata-rata 47.7 persen.

Demikian juga bila diukur dari rasio penduduk per pegawai, Indonesia ternyata berada di bawah rasio di negara-negara maju. Dalam keadaan organisasi pemerintah terlalu kecil untuk mampu melaksanakan tugas-tugas pokoknya, Pemerintah Indonesia mendapat desakan kuat dari luar untuk melakukan debirokratisasi dan deregulasi. Selain itu ditunjang adanya arah kebijakan reformasi kelembagaan atau reformasi aparaturnya di negara-negara maju yang tujuannya adalah memperkecil peranan negara dalam pembangunan ekonomi memang tidak sepenuhnya dapat diterapkan

di Indonesia. Kalau arah kebijakan seperti itu tetap dipaksakan oleh kekuatan luar terhadap Indonesia, maka dapat dipastikan entropi pemerintahan akan semakin berlanjut dan Indonesia akan betul-betul menjadi negara yang gagal yang tidak mampu lagi melakukan tugas-tugas untuk mencapai cita-cita bangsa, yang berdampak pada rendahnya kinerja aparatur kita.

Beberapa faktor penyebab rendahnya kinerja aparatur negara bagi pencapaian tujuan negara yaitu antara lain:

Pertama, adanya arogansi kekuasaan. Hingga saat ini kita masih melihat, mendengar dan bahkan merasakan adanya arogansi kekuasaan oknum aparatur negara yang dilakukan secara sistematis tersembunyi maupun secara terang-terangan. Pada praktek penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah arogansi kekuasaan ini terasa sangat kental mulai dari recruitmen, mutasi, rotasi dan promosi dengan mengangkat pegawai baru melalui penyimpangan aturan dan mengangkat kolega-kolega pada jabatan tertentu meskipun diyakini bahwa yang bersangkutan tidak akan mampu mengemban tugas bagi pencapaian visi daerah.

Nepotisme dalam segala bentuk dan perwujudannya berhasil menyingkirkan meritokrasi yang seharusnya ditaati oleh para aparat penyelenggara pemerintahan daerah. Premanisme penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah sebagai wujud dari arogansi kekuasaan bukanlah isapan jempol. Kasus semacam ini terjadi pada banyak daerah, dimana oknum pimpinan daerah menggunakan para preman untuk mengintimidasi, mengancam fisik dan psikhis kelompok lain (di dalam dan di luar struktur pemerintahan daerah) yang dianggap berseberangan atau kurang sepaham, dan jika yang berseberangan atau kurang sepaham tersebut adalah aparat pemerintah daerah, maka upaya pembunuhan karakter dan pengkerdilan imajinasi dan pemikiran dilakukan melalui pemarkiran yang bersangkutan pada jejeran bangku panjang alias non job seperti dialami oleh banyak aparatur pemerintah pada berbagai daerah di republik tercinta ini. Arogansi semacam ini tidak hanya milik dan terjadi pada penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah, tetapi juga terjadi pada badan atau lembaga-lembaga pemerintah di tingkat pusat. Arogansi kekuasaan ini disebabkan oleh dua hal yaitu ketidaktaatan terhadap peraturan berlaku dan tidak adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketidak-

taatan atau bahkan kesemena-menaan dan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan berlaku akan berdampak pada kegagalan pencapaian tujuan negara. Penyebab kedua adalah tidak adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kita fahami dan ketahui bersama bahwa sebagian besar dari kebijakan publik merupakan output dari proses politik yang kadang-kadang memiliki agenda terselubung yang tidak pernah dimengerti dan difahami oleh aparatur negara. Tidak transparannya tujuan kebijakan dan pengelolaan suatu program menimbulkan interpretasi imajiner berlebihan yang mengarah pada praduga negatif bahkan fitnah baik dari aparatur negara pelaksana kebijakan maupun segmen masyarakat tertentu sebagai kelompok sasaran program (*target group*). Dalam kondisi tidak adanya keterbukaan seperti ini akan timbul frustrasi yang ditandai dengan sikap tidak peduli atau apatisme aparatur negara terhadap berbagai rencana program yang sedang ataupun akan berjalan.

Kedua adalah adanya intervensi berlebihan baik dari supra institusi (institusi atasnya) maupun infrastruktur politik, terutama partai politik berkuasa. Intervensi dilakukan mulai dari rekrutment pegawai, penempatan jabatan, promosi sampai pada pemenangan tender proyek, sehingga kemandirian aparatur negara untuk melaksanakan pekerjaannya secara rasional sangat sulit untuk dilakukan. Dampaknya adalah aparatur negara berlomba-lomba untuk mendekatkan diri dengan penguasa atau pihak yang mampu mengintervensi, dengan segala cara termasuk mengadopsi profesionalitas, idealisme, prinsip, dan moral.

Asumsi yang dipakai adalah kedekatan dengan penguasa jauh lebih menguntungkan dibanding memiliki pengetahuan dan keterampilan yang tinggi karena lebih memberi peluang untuk mendapatkan kekuasaan, dan jika kekuasaan diperoleh maka peluang untuk mendapatkan prestise dan keuntungan financial telah terbuka lebar. Cara berpikir konvensional semacam ini masih dipertahankan dan bahkan dikembangkan oleh tidak sedikit aparatur negara ditambah lagi dengan hedonisme dan ambisi berlebihan akan kekuasaan yang merasuki pikiran aparatur negara berakibat pada terkurasnya energi bagi upaya mendekatkan diri dengan penguasa daripada dimanfaatkan untuk penyelesaian tugas-tugas rutin.

Ambisi yang berlebihan pada akhirnya dapat mendorong seseorang untuk melakukan jalan pintas, menghalalkan segala cara dengan menabrak rambu-rambu moral, agama dan hukum berlaku. Masalah *ketiga* yang dihadapi aparaturnegara adalah lemahnya tim kerja (*team work*) karena dua hal yaitu ketidakmampuan manajerial dan inefisiensi. Telah kita ketahui bersama bahwa administrasi merupakan proses kerjasama kelompok orang yang terorganisir untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam hal administrasi negara berarti proses kerjasama dari segenap aparaturnegara untuk mencapai tujuan negara. Maknanya adalah perlu adanya kerjasama tim (*team work*), karena pencapaian tujuan negara hanya mungkin dilakukan jika terjalin kerjasama antar aparaturnegara terkait.

Pada level institusi, lembaga, dinas, biro, bidang, dan lain-lain dalam banyak kasus kerjasama tim tidak dapat tumbuh dengan baik akibat ketidakmampuan pimpinan dalam menggerakkan, mengelola, mengarahkan staf dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Pimpinan kadang-kadang sibuk dengan kepentingannya sendiri, fokus perhatiannya tidak pada pencapaian tujuan dan pengembangan organisasi tetapi lebih pada upaya agar jabatannya tetap *survive* dan langgeng, kurang memiliki komitmen untuk mengembangkan kinerja staf dan organisasi secara keseluruhan. Padahal kita ketahui bersama hasil penelitian pada banyak negara hanya sekitar 20 persen dari jumlah pegawai suatu organisasi yang loyal, berdedikasi dan mampu menangani pekerjaannya secara baik, 60 persen abu-abu dalam arti dapat loyal, berdedikasi dan bekerja dengan baik asal pimpinan mampu menggerakkan dan mengarahkan mereka, sedang 20 persen sisanya selalu memposisikan diri sebagai musuh pimpinan, yang lebih senang melihat kejatuhan pimpinan dan kegagalan pencapaian tujuan organisasi. Bagi seorang pimpinan, komitmen melakukan perubahan, mengembangkan aparat, dan meningkatkan kinerja adalah penting untuk dilakukan karena upaya tersebut berkaitan dengan pencapaian tujuan terlebih jika organisasi yang dipimpinnya bersentuhan langsung dengan pelayanan bagi peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat luas. Efisiensi merujuk pada perbandingan terbaik antara hasil dengan usaha (output-input), besaran dana, tenaga, fikiran yang dikeluarkan dengan hasil yang diperoleh, besaran / jumlah aparaturnegara dengan pekerjaan yang harus ditangani.

Dalam banyak hal aparatur negara bekerja sangat tidak efisien, boros, menghambur-hamburkan dana, mubazir. Banyak dana yang dikeluarkan dengan perolehan hasil yang tidak seimbang baik kualitas maupun kuantitas. Banyak ruang kerja yang bagus-bagus lengkap dengan fasilitas pendingin udara, computer, kulkas, TV, dan lain-lain namun tidak menghasilkan apa-apa. Ratusan bahkan ribuan pegawai berangkat pagi ke kantor namun tidak berbuat apa-apa hingga tiba waktu pulang kerja pada sore hari selama sehari-hari, dan bahkan berminggu.

Inefisiensi sekurang-kurangnya terkait dengan tiga hal:

- 1) Pengambilan keputusan. Kekeliruan pimpinan puncak dalam merumuskan kebijakan maupun dalam menunjuk pejabat pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan. Kekeliruan ini dapat terjadi karena kurangnya informasi tentang data yang benar, atau distorsi informasi diterima pimpinan puncak, sehingga terjadi kekeliruan dalam pengambilan keputusan, dan hal disebut terakhir berdampak pada inefisiensi organisasi.
- 2) Kemampuan kerja (kapasitas) pegawai bersangkutan. Kemampuan kerja terkait erat dengan kompetensi yang dimiliki aparatur negara yang meliputi kompetensi teknis, kompetensi sosial, dan kompetensi intelektual. Semakin tinggi kemampuan kerja pegawai metode kerja dan penyelesaian masalah.
- 3) Semangat dan budaya kerja. Semangat kerja berhubungan dengan *fighting spirit*, daya juang, ambisi, dan cita-cita. Sedang budaya kerja terkait dengan persepsi, prinsip, nilai, dan lain-lain yang terbentuk atas dasar pengalaman dan lingkungan. Semangat kerja yang tinggi dengan didukung oleh budaya kerja yang selalu berorientasi pencapaian kerja (*achievement oriented*) akan mengurangi inefisiensi.

Rendahnya Kinerja Pelayanan Publik

Dalam birokrasi, dikenal dengan istilah melayani dan dilayani. Adanya birokrasi adalah untuk melayani masyarakat. Bila melihat konsep *Governance*, sebagai pemerintah yang menjalankan tugasnya untuk melayani masyarakat, maka perlu ditekankan adanya pelayanan dasar atau minimal masyarakat yang wajib dilaksanakan.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab telah menjadikan Pemerintah Daerah sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut maka perlu adanya penataan ulang berbagai elemen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka manifestasi pelaksanaan otonomi daerah. Karena pada dasarnya tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Sjamsiar Sj (2008), untuk mewujudkan sasaran atau tujuan yang diinginkan diperlukan upaya pembinaan aparatur pemerintah daerah, sehingga dapat bekerja secara profesional dan manajemen pelayanan umum (*public service*) dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel. Yang perlu dikedepankan oleh Pemerintah Daerah adalah bagaimana pemerintah daerah mampu membangun, meningkatkan dan mendayagunakan kelembagaan daerah yang kondusif, sehingga dapat mendesain standart pelayanan publik yang mudah, murah dan cepat.

Pelayanan Publik (*Public Service*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari satu negara kesejahteraan (*welfare state*). Dengan demikian pelayanan publik menurut Scottish (2008), diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Kondisi masyarakat yang mengalami perkembangan dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, mengakibatkan masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya. Kenyataan yang ada mengisyaratkan hal yang kurang melegakan, hal tersebut terkait dengan kepuasan masyarakat yang belum terpenuhi dengan kata lain pelayanan yang diberikan selama ini masih belum memenuhi harapan pelanggan atau masyarakat, bahkan seringkali terjadi *mal-pelayanan*, dimana masih banyak dirasakan kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat.

Di era globalisasi ini misi pemerintahan tidak lagi bertumpu pada pengaturan, akan tetapi telah bergeser kepada pelayanan. Dimana pemerintahan tidak lagi hanya mengatur dan menciptakan prosedur-prosedur akan tetapi lebih pada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat. Bahkan masalah pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah merupakan satu masalah penting bahkan seringkali variabel ini dijadikan alat ukur menilai keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintah. Aspek pelayanan merupakan bagian integral dalam strategi pengembangan tugas dan fungsi pemerintahan, untuk itu aspek perhatian terhadap kualitas pelayanan publik merupakan parameter dari keberhasilan birokrasi dalam pemuasan publik. Pelayanan yang berkualitas adalah merupakan harapan yang didambakan masyarakat karena masyarakat menganggap bahwa hal itu adalah merupakan hak yang harus diperolehnya. Khususnya di era reformasi sekarang ini pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam upaya peningkatan dan perbaikan mutu pelayanan. Antisipasi terhadap tuntutan pelayanan yang baik membawa suatu konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan perubahan-perubahan terhadap pola budaya kerja aparatur pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah, yaitu dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berke-

adilan, serta pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah, maka kewenangan kebijakan pelayanan juga diserahkan kepada daerah dimana unit-unit birokrasi dituntut untuk lebih mampu mengimplementasi dalam bentuk program pelayanan publik yang berkualitas dan sebaik-baiknya.

Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan efektivitas dalam kinerja pelayanan publik, yang berdampak pada kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat. Adanya pelayanan yang baik terhadap masyarakat akan dapat mendukung tercapainya indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah begitu pula sebaliknya. Peranan pelayanan sangat penting artinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan terlebih pada pelaksanaan otonomi daerah karena dengan kebijakan otonomi daerah, maka daerah harus mampu mengelola daerahnya secara mandiri.

Seperti pendapat Kumorotomo Wahyudi (2005), yang mengatakan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratif dan dialogis serta dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis dan efisien sehingga bisa terhindar dari mal-administrasi.

Demikian pula rendahnya kinerja pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Tidak berbeda dengan adanya pemekaran wilayah ternyata tidak menjamin akan makin membaiknya pelayanan publik. Hal ini setidaknya tergambar dalam beberapa "benang merah" dari makalah/paper/tulisan ilmiah berikut ini :

- 1) *Penataan Ulang Birokrasi Dan Kualitas Pelayanan Publik Di Era Otonomi Daerah*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Administrasi Kepegawaian Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Oleh Erika Revida, Tahun 2007. Beberapa point penting dalam makalah, yang memberi gambaran masih "buram-nya" pelayanan publik, adalah:

- a. Sejak otonomi daerah digulirkan peranan dan fungsi birokrasi semakin dipertanyakan, mengingat banyaknya kecaman dan keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik diberbagai sektor kehidupan,
- b. Praktik KKN dalam pemerintahan dan dalam pelayanan publik masih terus berlangsung, bahkan dengan skala dan pelaku semakin meluas, keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan yang efisien, responsif, akuntabel masih jauh dari realitas.

2) *Desentralisasi Ekonomi Dan Pelayanan Publik: Studi Di Kabupaten/Kota Jawa Timur Periode 2000 – 2004*, oleh Wilopo, dan Budiono:

- a. Aparat birokrasi lebih mementingkan pencapaian retribusi di wilayah kedinasannya sebagai ukuran keberhasilan kinerja dibandingkan dengan layanan publik yang kurang jelas pengukuran, sanksi, pinalti serta ganjarannya.
- b. Kondisi umum pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pelayanan dari aparatur yang belum maksimal dalam pelayanan publik yang efektif dan efisien.

3) *Desentralisasi dan Demokrasi, Oleh Meizar Malanesia (2005)*

- a. Selama ini realitas yang mewarnai kondisi pelayanan publik di Indonesia adalah ketidakberpihakan kepada rakyat;
- b. Pelayanan publik berada dalam kondisi yang memprihatinkan, contohnya kondisi sarana dan prasarana transportasi yang masih buruk.
- c. Salah satu faktor yang menjadi penyebabnya (belum adanya pelayanan yang baik kepada masyarakat) adalah masih dianutnya budaya “pangreh praja” oleh pemerintah, dimana pemerintah menganggap sebagai penguasa yang harus dilayani, dan rakyat menjadi “abdi” yang harus melayaninya.

4) *Tinjauan Sosio Teknologi Atas Penerapan Standar Pelayanan Publik di Kabupaten Jembrana Bali*, Oleh Agus Fanar Sukri Tahun 2007.

- a. Tampaknya apa yang telah dilakukan pemerintah masih belum banyak memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas pelayanan publik di negeri ini. Bahkan aparat birokrasi pelayanan publik masih belum mampu menyelenggarakan

pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat, kecuali hanya 3% daerah yang telah berhasil memperbaikinya ;

- b. Beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, antara lain, kurang responsif, kurang informatif, terlalu birokratis dan kurang mau mendengar keluhan/aspirasi masyarakat;
- c. Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utama pelayanan publik pemerintah daerah adalah kurangnya profesionalisme, kompetensi, empati dan etika.

5) *Stop Pemekaran, Utamakan Kemakmuran Di Daerah*, Wahyudi Kumorotomo (2009).

- a. Pemekaran tidak lagi mengedepankan tujuan yang sesungguhnya dari desentralisasi, yaitu untuk mendekatkan pelayanan publik kepada rakyat, menciptakan sistem pemerintahan daerah yang responsif, dan meningkatkan kemakmuran rakyat di daerah secara menyeluruh.
- b. Jika dilakukan dengan landasan berpikir yang benar, pemekaran ditujukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik karena administrasi-pemerintahan akan lebih dekat kepada rakyat di daerah. Namun di dalam praktik di Indonesia yang mengemuka adalah sentimen primordial, syahwat elit lokal yang menginginkan jabatan baru, keuntungan politis maupun keuntungan materi, yang kebetulan berimpit dengan kepentingan para perumus kebijakan di pusat sehingga mereka pun kurang tegas dalam mewujudkan moratorium pemekaran.

6) *Ringkasan Eksekutif : Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah Tahun 2001-2007*, Bappenas bekerja sama dengan UNDP Tahun 2007.

- a. Mengenai aspek kinerja pelayanan publik diidentifikasi bahwa pelayanan publik di daerah pemekaran belum berjalan optimal, disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain tidak efektifnya penggunaan dana; tidak tersedianya tenaga layanan publik, dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan public

- b. Di sisi pelayanan publik, kinerja Daerah Otonom Baru masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten

7) *Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Daerah, oleh Antonius Tarigan.*

Berangkat dari fakta sementara, saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah diartikulasikan oleh daerah untuk hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Penerjemahan seperti ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan

Pelayanan masyarakat bisa dikatakan baik (*profesionalisme*) bila masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan pelayanan dan dengan prosedur yang tidak panjang, biaya murah, waktu cepat dan hampir tidak ada keluhan yang diberikan kepadanya. Kondisi tersebut dapat terwujud bilamana birokrasi didukung oleh sumber daya manusia yang mumpuni baik dari kualitas maupun kuantitas, disamping juga adanya sumber daya peralatan dan sumber daya keuangan yang memadai. Pembenahan birokrasi dapat menjadi agenda yang strategis, karena kompleksitas masalah, dampak yang mungkin dihasilkan dan dukungan yang mungkin diperoleh sangat besar. Dengan memberikan prioritas pada pembenahan birokrasi maka dampaknya terhadap percepatan terwujudnya *good governance* sangat besar. Karena itu sebaiknya pemerintah memberikan prioritas pada reformasi birokrasi sebagai bagian dari tindakan kongkrit dalam membangun *good governance*.

Lebih konkrit lagi, perbaikan praktek penyelenggaraan pelayanan publik semestinya menjadi agenda awal dari reformasi birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik menjadi *core business* dari birokrasi pemerintah. Dengan berhasil memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik menjadi efisien, responsif, partisipatif dan akuntabel maka pemerintah bukan hanya dapat memperbaiki kinerja birokrasi tetapi juga membangun *good governance*. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam

membangun good governance maka diharapkan toleransi terhadap praktik mal-administrasi (*bad governance*) yang semakin luas dapat dihentikan.

Dalam *teori demokratis* dikatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, dimana salah satu semangat yang terkandung di dalamnya adalah pemerintahan untuk rakyat, dengan demikian pemerintahan yang mengakui dirinya sebagai pemerintahan demokratis adalah yang menggunakan konsep demokratis dalam proses penyelenggaraan negara. Memperlakukan rakyat dengan baik sesuai dengan harkat martabatnya karena berlangsungnya suatu pemerintahan ditentukan oleh kehendak rakyat.

Dalam hubungan inilah pelayanan sebagai salah satu fungsi pemerintah, pada tingkat operasionalnya harus dapat melindungi dan memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Memenuhi dan melindungi tuntutan kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari wujud pelayanan dimaksudkan agar masyarakat dapat terpuaskan. Itulah sebabnya untuk memperbaiki kinerja Pemerintahan di Amerika Serikat, dari sepuluh formula yang dikemukakan oleh *Osborne dan Geabler (1996)*, satu diantaranya adalah pemerintah sebagai pelayanan masyarakat haruslah lebih mementingkan terpenuhinya kepuasan pelanggan, bukan memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi sendiri.

Hal ini berarti upaya untuk memuaskan masyarakat terkait dengan misi pemerintahan yaitu dengan tidak lagi bertumpu pada kekuasaan melainkan telah bergeser pada pelayanan. Pemerintahan, seperti dikatakan *Mac Iver (1992)*, adalah demi untuk mereka yang diperintah dan bukan demi yang memerintah, maka semua aktivitasnya pada umumnya hanya ditujukan pada kesejahteraan umum. Dinyatakannya pula bahwa dalam negara yang moderen konsepsi negara yang tadinya dalam mata mereka yang menjadi rakyatnya semata-mata alat kekuasaan, kini telah menjadi suatu badan pelayanan.

Sebagai suatu badan pelayanan, negara perlu diurus, diatur dan dikelola agar dapat menghasilkan pelayanan yang berkualitas tanggung jawab akan semua itu, bila disimak dari teori "Kontrak Sosial" *JJ Rousseau*, terletak pada pemerintah. Dengan demikian penekanan pada tanggung jawab harus dilihat, hal ini penting karena sebagaimana dikatakan Rasyid (1997), bahwa manifestasi dari suatu pemerintahan adalah tanggung jawab yang pada hakekatnya adalah

pelayanan kepada masyarakat. Namun pertanggungjawaban yang dikehendaki saat ini dari pelayanan pemerintah, termasuk di dalamnya pelayanan publik, adalah pertanggungjawaban yang bukan saja bersifat internal (orientasi ke dalam organisasi) tetapi yang lebih penting adalah pertanggung jawaban eksternal (orientasi ke pelanggan / masyarakat). Menurut Gronroos dalam Reyner (1997), Kualitas Pelayanan (*service quality*) adalah “sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja actual layanan”. Sedangkan menurut Parasuraman (1997), diartikan sebagai “seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas layanan yang mereka terima”, sehingga dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan adalah merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkat suatu layanan yang baik.

Dalam memberikan pelayanan kepada publik, birokrasi pelayanan publik lebih cenderung mempersulit stakeholder yang dilayaninya daripada mempermudah proses pelayanan, dengan memperpanjang jaring (*red-tape*) untuk memaksa pengguna layanan membayar upeti. Birokrasi yang bertele-tele dan kurang *accessible* dinilai sebagai salah satu penyebab munculnya *high-cost economy*, *inefisiensi* dan kurang mampu dalam memberikan pelayanan yang baik, bermutu dan adil kepada masyarakat pengguna layanan. Kinerja pelayanan publik ‘pada umumnya cenderung terlalu bias kepada kelompok masyarakat kota dan masyarakat berpendapatan menengah ke atas dengan kualitas yang rendah dan lamban.

Melihat kriteria dari kinerja birokrasi pelayanan publik menyangkut permasalahan pilihan personal yang dikaitkan dengan nilai-nilai, Pemerintahan (*government values*), yang membawa konsekuensi bahwa birokrasi pelayanan publik haruslah memiliki *consumer-aware*, menerapkan nilai-nilai *the manager faces the consumer* yang pada akhirnya akan membawa implikasi pada efektivitas pelayanan dan kinerja pelayanan secara keseluruhan (*service effectiveness*).

Secara umum, bila dirangkum beberapa hal yang menjadi penyebab dari beberapa kenyataan di atas adalah bersumber pada kelemahan peraturan perundang-undangan, rendahnya sumber daya manusia aparat birokrasi, kultur/budaya birokrasi yang masih bersifat paternalistik dan hanya berorientasi pada kepentingan golongan yang sesaat.

Alternatif-alternatif pemecahan masalah atau solusi untuk mengatasi kurang baiknya pelayanan publik oleh pemerintah daerah, yaitu antara lain :

- 1) Mengadopsi teori yang di gagas oleh David Osborne dan Ted Gabler dalam bukunya *Reinventing Goverment* (2005). Teori ini dikenal dengan istilah *New Public Management* (NPM). Teori ini sudah terbukti mampu menjadi solusi atas buruknya pelayanan publik yang terjadi Amerika Serikat.
- 2) Perbaikan mutu pelayanan publik dengan menggunakan ISO / IWA 4:2005 untuk Pemerintah Daerah seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Jembarana di Bali.
- 3) Ada tawaran untuk memperbaiki pelayanan publik dengan konsep Balanced Scorecard yang digagas oleh Kaplan & Norton, 2001. dengan balanced Scored maka pimpinan pemerintahan dapat mengetahui apa harapan rakyat dan apa kebutuhan pegawai pemerintah untuk memenuhi harapan rakyat tersebut.

Namun untuk perbaikan pelayanan publik, sebelum mengadopsi beberapa teori yang ada, pertama kali seharusnya yang dilakukan adalah merubah paradigma pelayanan publik itu sendiri. Artinya, bila selama ini paradigma yang tertanam di benak aparat birokrasi di Daerah adalah terbiasa "dilayani" digeser" menjadi birokrasi yang "melayani". Kemudian perlu juga pergeseran pemaknaan, bahwa menjadi "pelayan" masyarakat adalah pekerjaan mulia dan ibadah. Dengan merubah paradigma ini diharapkan pelayanan publik akan menjadi semakin baik lagi.

Kinerja Aparatur Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Kinerja secara umum dan populer diartikan sebagai prestasi kerja. Suatu prestasi kerja diukur setelah melakukan seperangkat kegiatan kerja yang menjadi tanggung jawab/tugas individu sebagai bagian dari uraian tugasnya dalam suatu lingkup kerja. Kinerja sering disamakan dengan *performance*; yaitu prestasi kerja yang dihasilkan dengan membandingkan apa yang seharusnya dilaksanakan dengan kualitas tampilan kerja sebenarnya. Dalam konteks organisasi instansi pemerintah, kinerja diartikan sebagai hasil kerja aparatur pemerintah sebagai bagian dari proses manajemen kerja. Hasil kerja tersebut biasanya ada buktinya, dapat diukur, nyata dan sekaligus menjadi acuan hasil kerja seseorang yang digunakan sebagai basis menentukan tingkat pencapaian kerja dalam kurun waktu tertentu. Dari uraian di atas disimpulkan bahwa komponen kinerja meliputi hasil kerja (tingkat pencapaian kerja), aparatur yang melaksanakan kerja (individu), bukti kerja (konkret maupun non-konkret), dan adanya standar kerja yang menjadi acuan kerja.

Kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu instansi pemerintah sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Widodo, 2001). Kinerja aparatur publik merupakan perihal yang penting dan perlu mendapat perhatian yang cukup dalam rangka untuk peningkatan dan perbaikan kualitas pelayanan publik. Penilaian terhadap kinerja birokrasi akan sangat berguna untuk melihat atau menilai kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan mendorong aparatur publik untuk lebih memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani serta untuk melakukan perbaikan pelayanan publik.

Kinerja aparatur dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil (*"the degree of accomplishment"*), oleh karena itu kinerja aparatur dapat dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan aparatur. Definisi lain, yang juga memandang kinerja secara internal, hanya membandingkannya dengan tujuan organisasi, bahwa *"performance*

refers specifically to performing and reaching group goal through fast work speed; outcomes of high quality, accuracy, and quantity; observation of rules" (kinerja secara khusus mengacu kepada melaksanakan dan mencapai tujuan organisasi melalui kerja yang tepat, dan hasil yang memiliki kuantitas, kualitas, dan akurasi tinggi; pengawasan aturan) (Osborne & Gaebler 2000).

Kinerja aparatur negara sebagai salah satu dimensi dari administrasi publik masih menjadi isu penting yang banyak dibicarakan karena di samping merupakan substansi utama dalam akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh setiap institusi negara, juga menjadi parameter keberhasilan pencapaian tujuan negara. Aparatur negara sebagai instrumen pilar pengemban amanah pencapaian masyarakat adil dan makmur hingga saat ini belum sepenuhnya mampu memenuhi harapan pemangku kepentingan (*stakeholders*) terutama karena kesulitan dalam menyeimbangkan tiga tuntutan kebutuhan yang kadang-kadang seiring tapi tidak sejalan yaitu tuntutan kebutuhan politis, tuntutan kebutuhan profesionalisme dan tuntutan kebutuhan hidup layak. Kinerja aparatur akan menunjuk pada efektivitas aparatur dimana hal itu akan menyangkut pengharapan untuk mencapai hasil yang terbaik sesuai dengan tujuan kebijakan. Isu efektivitas organisasi dalam kaitannya dengan kinerja aparatur, mencakup *how well the organization is doing*, bagaimana, suatu organisasi mencapai profit/tujuannya dan tingkat kepuasan dan para pelanggan/pengguna jasa pelayanannya, (Johson & Lewin 1991)

Krackhhardt dalam Erry Riana, mengatakan bahwa dalam konteks organisasi publik, biasanya terdapat beberapa faktor yang menghambat enersia sosial untuk melakukan kolaborasi, interaksi, dan koordinasi dengan organisasi lain di luarnya. Faktor-faktor tersebut dikenal sebagai faktor-faktor penghambat yang bersifat kekal (*immutable constraints*) yang berkaitan dengan kapasitas interaksi.

Intervensi pemerintah tetap diperlukan untuk mengisi peran residual dalam rangka memperlancar dan memfasilitasi proses interaksi antar aktor dalam jaringan kerja terutama ketika terjadi kesenjangan proses interaksi akibat hambatan peraturan, perbedaan kepentingan, ketidakseimbangan kekuatan, dan keterbatasan sumberdaya.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, John Steward juga menyatakan bahwa proses transformasi nilai-nilai baru dalam sistem pemerintahan dan pengaturan seharusnya dilakukan dengan terlebih

dahulu memperhatikan tiga aspek penting yang mempengaruhinya, yaitu dinamika (*dynamic*), kompleksitas (*complexity*), dan diversitas (*diversity*) dari kondisi sosial-politik di masyarakat. Perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

Disamping itu juga berpandangan bahwa peran utama administrator publik dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran. Dalam hal ini dikatakan oleh *Denhardt dan Denhardt (2000)*, bahwa diperlukan perubahan pola dalam rangka peningkatan kinerja aparatur publik dengan paradigma baru.

Selama masa berlakunya perspektif *old public administration* ini, terdapat dua pandangan utama yang lainnya yang berada dalam arus besar tersebut. Pertama adalah pandangan Herbert A. Simon yang tertuang dalam karya klasiknya "*administrative behavior*". Simon mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak sekedar berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan berbagai standar lainnya. Konsep utama yang ditampilkan oleh Simon adalah rasionalitas, mengungkapkan bahwa dalam organisasi manusia yang rasional adalah yang menerima tujuan organisasi sebagai nilai dasar bagi pengambilan keputusannya. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Pergeseran Perspektif Administrasi Publik (Birokrasi)

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC SERVICE
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggungjawab	Klien (<i>clients</i>) dan pemilih	Pelanggan (<i>Customer</i>)	Warga Negara (<i>citizens</i>)
Peran pemerintah	Pengayuh (Rowing)	Mengarahkan (<i>Steering</i>)	Menegoisasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (<i>customers</i>)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: Denhardt, 2000

Dengan demikian orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilaku manusia untuk mengikuti langkah yang paling efisien bagi organisasi. Dengan pandangan ini akhirnya posisi rasionalitas dipersamakan dengan efisiensi. Hal ini tampak dalam pandangan *Denhardt & Denhardt* bahwa *"for what Simon called 'administrative man,' the most rational behavior is that which moves an organization efficiently toward its objective."* Dengan demikian, seseorang senantiasa berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya, yang memusatkan perhatian pada *public goods* (komoditas publik) sebagai output dari badan-badan publik.

Dalam pemerintahan orde baru, pemerintah seakan berhasil membangun kembali kehidupan sosial, politik dan ekonomi yang morat-marit menjelang akhir tahun 1960-an. Akan tetapi, kemapanan itu agaknya semata-mata karena hasil rekayasa politik yang menjadikan stabilitas sebagai tujuan utamanya. Untuk menjaga stabilitas tersebut “*bahasa kekuasaan*” selalu tampak dominan. Dalam kaitan ini, tentara (ABRI) berfungsi efektif membasmi anasir-anasir yang dianggap ekstrim. Pendekatan “keamanan” ini menjadikan posisi pemerintah semakin kuat dan sebaliknya rakyat menjadi sangat lemah.

Sebagai bagian integral dari kinerja penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu dilakukan *overhaul* besar-besar pada birokrasi pemerintah, yang mencakup penerapan model manajemen baru, sistem kepegawaian baru termasuk penerapan sistem peng-gajian dan jaminan sosial yang lebih rasional, serta penerapan aplikasi teknologi informasi modern dalam manajemen pemerintahan. Tanpa reformasi yang komprehensif tersebut, sukar mengharapkan akan terjadi peningkatan kinerja birokrasi secara mendasar.