

UPAYA MENCIPTAKAN BIROKRASI YANG EFISIEN, INOVATIF, RESPONSIF DAN AKUNTABEL

Aris Tri Haryanto

Fakultas ISIP Universitas Slamet Riyadi Surakarta

ABSTRACT

Bureaucracy in Indonesia at a period of new order inspired many by Weber bureaucracy principle. Principal applying of bureaucracy which ought to be convergent to serve society without reference to who is served, exactly bear bureaucracy disease pursuing fluency in serving society which is very leave for back from Weber bureaucracy idea.

Reform Bureaucracy do not only limited to structure, just procedure or process but also moral reform and attitude all bureaucrat. Without there awareness to lessen or vanish various bureaucracy pathology form, hence reform in order to creating efficient bureaucracy, innovative, responsive and can be justified will only limited to statement.

Keywords: *bureaucracy, autonomous, organization.*

PENDAHULUAN

Dalam buku *Reinventing Government* tahun 1992 menjelaskan sepuluh (10) prinsip yang menjadi dasar struktur sistem dan organisasi wirausaha. Kesepuluh prinsip tersebut antara lain :

1. Pemerintahan katalis, yaitu pemerintahan yang memisahkan fungsi pemerintah sebagai pengarah dengan fungsi sebagai pelaksana.
2. Pemerintahan milik masyarakat, yaitu mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat.
3. Pemerintahan kompetitif, yaitu mensyaratkan persaingan di antara para penyampai jasa untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga.
4. Pemerintahan yang berorientasi misi, melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administratif.
5. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil, mengubah dari *input* menjadi akuntabilitas pada keluaran atau hasil.
6. Pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan, memperlakukan masyarakat yang dilayani sebagai pelanggan.
7. Pemerintahan wirausaha, menfokuskan energinya bukan sekedar menghabiskan anggaran, tetapi juga menghasilkan uang.

8. Pemerintahan antisipatif, pemerintahan yang berfikir ke depan, menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.
9. Pemerintahan desentralisasi, pemerintahan yang mendorong wewenang dari pusat pemerintahan melalui organisasi atau sistem, mendorong mereka yang langsung melakukan pelayanan atau pelaksana untuk lebih berani membuat keputusan sendiri.
10. Pemerintahan berorientasi pasar, memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif.

Dengan kehadiran buku tersebut pemerintah Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Bill Clinton telah berhasil membawa pemerintahannya menuju pemerintahan yang efisien dan mencapai kemajuan ekonomi yang sangat signifikan, sehingga masyarakatnya tetap memberi dukungan meskipun Presiden banyak terlibat kasus skandal seks.

Setelah lima tahun buku *Reinventing Government* diterbitkan memang masih banyak pengamat ada yang tidak setuju dengan mengubah birokrasi pemerintah yang tradisional dengan apa yang dikehendaki oleh buku tersebut. Di Kanada ditemukan beberapa realitas baru antara lain: sikap masyarakat terhadap pemerintah telah memburuk, sebagian besar masyarakat Kanada sinis dan memusuhi pemerintah, ada keyakinan bahwa pemerintah hanya melayani diri sendiri, tidak efektif dan tidak efisien. Dengan temuan tersebut muncullah buku *Banishing Bureacracy* tahun 1997 yang diharapkan dapat melakukan perbaikan dan inovasi secara kontinyu terhadap sistem dan organisasi pemerintah. Dalam buku tersebut dijelaskan ada lima (5) strategi untuk menuju pemerintahan agar berjalan sesuai harapan masyarakat, yaitu :

1. Strategi inti, strategi ini menghapus fungsi-fungsi yang tidak lagi menjalankan tujuan pemerintah yang sebenarnya, fungsi yang bisa lebih baik jika dikerjakan oleh sektor swasta sebaiknya dilepaskan.
2. Strategi konsekuensi, strategi ini berusaha mengubah insentif dengan menciptakan konsekuensi atas kinerja yang dihasilkan dengan memasukkan organisasi-organisasi pemerintah ke dalam pasar dan membuat mereka bergantung langsung pada pelanggan dalam hal pendapatan. Pasar dan persaingan menciptakan kinerja yang lebih besar, tetapi tidak semua kegiatan pemerintah dapat dimasukkan ke pasar yang kompetitif.
3. Strategi pelanggan, strategi ini memberi pilihan kepada pelanggan mengenai organisasi yang memberikan pelayanan dan organisasi harus memenuhi standar pelayanan pelanggan.
4. Strategi kontrol (pengendalian), strategi ini merubah bentuk pengendalian yang digunakan dari aturan-aturan yang rinci serta komando yang hirarkhis ke misi bersama dan sistem yang menciptakan akuntabilitas kerja. Strategi ini memberdayakan organisasi dengan melepaskan kontrol yang dilakukan oleh pusat.
5. Strategi budaya, strategi ini akan berusaha bagaimana merubah nilai-nilai, norma-norma, sikap, dan harapan pegawai sesuai dengan tujuan organisasi, sistem insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaannya.

Nampaknya kehadiran dua buku yang sangat spektakuler yang banyak menjadi inspirasi negara-negara maju maupun berkembang untuk mencapai pemerintahan yang efisien dan efektif serta perkembangan ekonomi yang sangat maju tersebut dianggap bangsa Indonesia sebagai hal yang biasa saja. Pemerintah Indonesia tidak mengantisipasi terhadap perubahan global yang akan terjadi pada masa mendatang. Pemerintah Indonesia dibawah pemerintahan orde baru masih disibukkan bagaimana untuk mengamankan kekuasaannya serta menambah kekayaan pribadi, keluarga dan kroninya, tanpa mempertimbangkan kepentingan rakyat banyak. Sistem sentralistis, monopolistis, birokrasi berorientasi pada penguasa, tindakan represif bagi yang berbeda pendapat, selalu mewarnai kehidupan pemerintahan orde baru.

Dengan pergantian rezim dari Suharto kepada Habibie telah menghasilkan dasar hukum tentang pelaksanaan pemerintahan, yaitu dengan keluarnya Tap MPR No. XV/MPR/1998, yang ditindaklanjuti dengan keluarnya UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, diharapkan akan membuka harapan baru bagi terciptanya pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, inovatif, dan akuntabel.

Setelah mengalami uji coba selama kurang lebih dua tahun dengan segala kelebihan dan kekurangannya, maka paradigma baru otonomi daerah resmi dijalankan 1 Januari 2001. Meskipun dikatakan terlambat, namun pelaksanaan otonomi daerah akan membuka harapan-harapan baru baik masyarakat maupun birokrasi di daerah. Otonomi yang dititikberatkan pada pemerintahan daerah kabupaten/kota diharapkan mampu memberi ruang gerak yang memadai untuk membuat program-program pembangunan dan pelayanan publik yang lebih responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan daerah serta keberadaan birokrasi daerah yang lebih akuntabel. Birokrasi daerah harus mampu mengubah visi dan misi menjadi suatu *action* (tindakan) yang nyata, yang otomatis akan mengubah pula perilaku birokrat yang semula hanya menunggu perintah, mengulur-ulur waktu, proses yang berbelit-belit, tidak efisien, pelayan penguasa, loyal pada pimpinan, akan berubah orientasinya menjadi pelayan masyarakat yang akan berusaha mewujudkan visi dan misi organisasi. Pertanyaannya adalah dengan perubahan paradigma dari sentralisasi ke desentralisasi apa saja yang harus dilakukan pemerintah/pemerintah daerah untuk mewujudkan birokrasi yang efisien, efektif, ramping, inovatif, responsif dan akuntabel? Pertanyaan tersebut akan dicoba dibahas dalam tulisan ini.

PATOLOGI BIROKRASI

Max Weber seorang ahli sosiologi dari Jerman menyimpulkan beberapa prinsip birokrasi sebagai berikut :

- Birokrasi tersentralisasi dan hirarkhis.
- Birokrasi yang dituntun oleh aturan
- Birokrasi yang terstandarisasi dan impersonal
- Birokrasi yang menggunakan proses-proses administratif
- Birokrasi yang memilih staf berdasarkan ujian bukan kriteria subyektif
(David Osborn & Peter Plastrik, 2000)

Dari berbagai macam diskusi tentang birokrasi ditemukan tiga macam perspektif yang berbeda (Denny Harijanja, 1998): Perspektif yang pertama, lebih memandang birokrasi sebagai sebuah organisasi yang bersifat umum, apakah itu organisasi publik atau organisasi privat, walaupun sebenarnya Weber sendiri lebih banyak berbicara tentang organisasi publik. Perspektif kedua, birokrasi mengalami penyempitan makna sebagai terminologi yang menunjuk pada suatu bidang tertentu dalam administrasi negara (*the state administration*). Perspektif yang ketiga, birokrasi diartikan sebagai personal tetap pemerintahan dalam hal ini pegawai negeri.

Nampaknya birokrasi di Indonesia pada masa orde baru banyak terilhami oleh prinsip-prinsipnya birokrasi Weber. Weber sendiri sebenarnya menyadari ketidaksempurnaan birokasinya, namun ia percaya bahwa kebaikan yang melekat pada birokrasi lebih banyak daripada keburukannya. Celaknya bangsa Indonesia dalam menerapkan birokrasi Weber hanya mengambil beberapa *point* yang semuanya diinterpretasikan sesuai dengan kehendak penguasa. Prinsip sentralisasi dan hirarkhis diterapkan secara membabi buta tanpa melihat situasi dan kondisi yang sudah berubah, aturan birokrasi dibuat sedemikian rupa sehingga penguasa bisa leluasa berbuat semaunya dengan dalil tindakannya sesuai dengan aturan (aturan dibuat sendiri). Standarisasi dan impersonal hanya sebatas slogan, proses administratif diartikan sebagai pelayanan yang lama dan berbelit-belit (*cost* ekonomi) serta pemilihan staf hampir sebagian besar didasarkan atas pertimbangan subyektivitas, bukan pada kemampuan atau hasil ujian.

Penerapan prinsip-prinsip birokrasi yang seharusnya bertumpu untuk melayani masyarakat tanpa memandang siapa yang dilayani, justru melahirkan patologi atau penyakit birokrasi yang menghambat kelancaran dalam melayani masyarakat yang sangat bertolak belakang dari ide birokrasi Weber. Siagian mengkategorikan berbagai bentuk patologi birokrasi dalam lima hal dan disederhanakan dalam tabel berikut :

Tabel I. Patologi Birokrasi

Patologi berkaitan dengan persepsi, perilaku dan gaya manajerial	Patologi karena kurangnya pengetahuan dan keterampilan	Patologi berkaitan dengan tindakan birokrasi yang melanggar hukum	Patologi berkaitan dg situasi internal dalam berbagai instansi pemerintahan	Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku disfungsional
<ol style="list-style-type: none"> 1. penyalahgunaan wewenang dan jabatan 2. prasangka 3. mengaburkan masalah 4. menerima sogok 5. menjadi alat kepentingan tertentu 6. mempertahankan status quo 7. empire building 8. sikap bermewah-mewah 9. pilih kasih 10. ketakutan pada inovasi 11. penipuan 12. sombong 13. tidak peduli pada kritik dan saran 14. membuat jarak kekuasaan 15. tidak mau bertindak 16. takut mengambil keputusan 17. menyalahkan orang lain 18. tidak adil 19. intimidasi 20. tidak ada koordinasi 21. kredibilitas rendah 22. kurangnya visi 23. dengki 24. nepotisme 25. tidak rasional 26. bertindak diluar wewenang 27. paranoia 28. opresif 29. patronage 30. punitif 31. keenganan bertanggung jawab 32. ritualisme 	<ol style="list-style-type: none"> 1. tidak mampu menjabarkan kebijakan pimpinan 2. tidak teliti 3. cepat puas diri 4. bertindak tanpa pikir 5. binggung 6. tidak produktif 7. tidak berkembang 8. hasil kerja rendah 9. dangkal 10. ketidak mampuan belajar 11. ketidaktepatan tindakan 12. inkompetensi 13. ketidakcekan 14. ketidak teraturan 15. melakukan kegiatan yang tidak relevan 16. ragu-ragu 17. kuranya imajinasi 18. kuranya prakarsa 19. kemampuan rendah 20. tidak produktif 21. tidak rapi 22. stagnasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. penggemukan biaya 2. menerima sogok 3. tidak jujur 4. korupsi 5. kriminal 6. penipuan 7. kleptokrasi 8. kontrak fiktif 9. sabotase 10. tata buku yang tidak benar 11. pencurian 	<ol style="list-style-type: none"> 1. penempatan sasaran dan tujuan yang tidak tepat 2. kewajiban sosial sebagai beban 3. eksploitasi 4. ekstorsi 5. tidak tanggap 6. pengangguran terselubung 7. motivasi yang tidak tepat 8. imbalan yang tidak memadai 9. kondisi kerja yang tidak memadai 10. inconvenience 11. pekerjaan tidak kompatibel 12. tidak adanya indikator kerja 13. kekuasaan kepemimpinan 14. miskomunikasi 15. misinformasi 16. beban kerja yang terlalu berat 17. terlalu banyak pegawai 18. sistem pilih kasih 19. sasaran yang tidak tepat 20. kondisi kerja yang tidak aman 21. sarana dan pra sarana yang tidak lengkap 22. perubahan sikap yang mendadak 	<ol style="list-style-type: none"> 1. bertindak sewenang-wenang 2. pura-pura sibuk 3. paksaan 4. konspirasi 5. sikap takut 6. penurunan mutu 7. tidak sopan 8. deskriminasi 9. legalistis 10. dramatisasi 11. sulit dijangkau 12. acuh 13. tidak disiplin 14. inersia 15. sikap kaku 16. tidak berperikemanusiaan 17. tidak peka 18. tidak sopan 19. sikap lunak 20. tidak peduli pada kinerja 21. salah tindak 22. semangat yang salah tempat 23. negativisme 24. melalaikan tugas 25. tanggung jawab rendah 26. lesu darah 27. paparazzi 28. kegiatan tidak relevan 29. red tape 30. kerahasiaan 31. pengutamakan diri sendiri 32. suboptimasi 33. syncophancy 34. tampering 35. imperatif wilayah kekuasaan 36. tokenism 37. tidak profesional 38. tidak wajar 39. melampaui wewenang 40. vested interest 41. pertentangan kepentingan 42. pemborosan

Sumber : Sondang P Siagian yang diolah Denny Harijanja 1998

PERKEMBANGAN PARADIGMA ORGANISASI

Limerick dan Cunnington menjelaskan berbagai paradigma perkembangan organisasi, di antaranya membedakan paradigma organisasi era sebelum tahun 1980 (*third blueprint*) atau disebut organisasi warga negara (*Corporate citizenship*) dan era setelah tahun 1980 (*fourth blueprint*) yang disebut dengan kolaborasi antar individu (*Collaborative individualism*) (David Limerick and Best Cunnington, 1993, 120).

Kontinuitas organisasi yang merupakan identitas suatu organisasi era pasca 1980 ditentukan oleh individu yang ada di dalam organisasi, yang berbeda dengan era sebelum 1980, di mana kontinuitas organisasi ditentukan oleh organisasi itu sendiri. Hubungan antara organisasi dan pegawai era pasca 1980 ditentukan berdasarkan kontrak dalam jangka waktu tertentu, apabila organisasi sudah tidak membutuhkan atau sebaliknya maka kontrak dapat dihentikan atau diperpanjang yang hal ini tentu sangat berlainan dengan organisasi era sebelum tahun 1980 di mana hubungan antara organisasi dan pegawai adalah seumur hidup. Nilai yang dikembangkan organisasi di era pasca 1980 adalah integrasi, kematangan dan independen yang tentunya berbeda di era sebelum tahun 1980 yaitu loyalitas, pelayanan dan integrasi. Sedangkan proses yang dikembangkan dalam organisasi era pasca tahun 1980 adalah dengan melakukan negosiasi, karier pegawai ditentukan oleh pegawai itu sendiri, untuk mencapai suatu tujuan harus melewati banyak sistem serta harus melakukan kolaborasi dengan pihak-pihak lain, di mana dalam organisasi era sebelum tahun 1980 hanya berdasarkan pada komitmen, karier pegawai ditentukan oleh organisasi dan hanya berhubungan dengan satu sistem.

Agar organisasi pasca tahun 1980 (*colaborative individuals*) mempunyai kompetensi dan *skill*, ada beberapa karakteristik yang harus dipenuhi yaitu :

- otonomi
- proaktif
- intuitif dan kreatif
- perubahan
- keahlian politik
- *networking*
- kematangan

(David Limerick and Best Cunnington, 1993, 136)

Otonomi, yang dimaksud dengan otonomi di sini adalah otonomi pegawai (individu) untuk melaksanakan tugas organisasi. Meskipun mempunyai otonomi pegawai tetap harus menjaga hubungan, baik dengan organisasi maupun dengan karakteristik organisasi yang lain agar hubungan tersebut tetap terjaga kebaikannya. Meskipun mempunyai otonomi individu harus bertanggung jawab terhadap kolaborasi yang dilakukan dengan pihak lain demi kepentingan organisasi

Proaktif, individu harus bertindak proaktif, karena seorang individu tidak akan mudah melakukan penyesuaian dari organisasi sebelum tahun 1980 menjadi organisasi pasca tahun 1980. Untuk bisa proaktif harus ada dorongan dari dalam

individu itu sendiri, harus punya ambisi, harus mau tersenyum untuk mendapatkan uang, mempunyai naluri bisnis, dan mempunyai pengetahuan tentang bisnis.

Intuitif dan kreatif, seorang manajer harus mempunyai kemampuan intuitif, dan kemampuan intelektual untuk menciptakan suatu kreativitas. Manajemen tidak akan bisa menjaga kelangsungan hidup organisasi tanpa mempunyai kemampuan *entrepreneur*, melakukan intuisi dan menciptakan kreativitas yang inovatif.

Perubahan (*transforming*), bagian ini adalah merupakan bagian yang paling dinamis dari bentuk organisasi *colaborative individualism*. Bagian ini oleh Burn (1978) disebut dengan pergantian kepemimpinan (*transformational leadership*). Burn membedakan antara transformasional *leader* dengan *transactional leader*. *Transformational leader* menciptakan proses dan situasi baru, menfokuskan pada institusi yang menciptakan visi baru yang memberikan insiprasi dan membangun suatu persepsi yang akurat bagi anggota organisasi yang lain, juga mempunyai karismatik yang dapat membangkitkan emosi. Sedangkan *transactional leader* bekerja dengan harapan mendapatkan imbalan yang besar, memfokuskan pada banyak instrumen, kontrak dan traksaksi organisasi dengan pihak lain berada pada sistem yang stabil. Perbedaan *transformational leader* dengan *transactional leader* sama dengan dengan perbedaan antara *leader* dengan manajer. *Leader* menciptakan tujuan, manajer membantu mengimplementasikan tujuan tersebut.

Keahlian politik, kemampuan untuk merubah suatu organisasi ke dalam *colaborative network* memerlukan dukungan lingkungan dan keeahlian politik. Perubahan sifat suatu aliansi dan *network* dalam dan antar organisasi membutuhkan anggota yang mempunyai kemampuan untuk melihat peluang yang besar, mengerti tentang iklim dan perjanjian politik dengan lingkungan politik baik dalam organisasi maupun lingkungannya. Ada tiga aspek untuk untuk mewujudkan keahlian politik. Pertama, masing-masing individu harus mengembangkan pandangan makro organisasi, mempunyai apresiasi yang holistik dalam hubungannya dengan lingkungan. Kedua, manajer membutuhkan sensitivitas untuk mengerti proses politik internal dalam organisasi, sehingga dapat menjalin *network* dengan pihak lain dan menjaga hubungan kepercayaan dalam jangka panjang. Ketiga, manajer memerlukan keahlian transaksional untuk membangun koalisi dengan menggunakan kekuatan dan kekuasaannya dalam proses negosiasi dan kompromi.

Networking, manajer dalam organisasi *network* harus mengembangkan konsep diri (*self concept*) secara matang. Manajer mengetahui siapa mereka tetapi tidak tahu di mana mereka. Konsep diri harus fleksibel, cukup sehat untuk tumbuh dan berkembang. Untuk melakukan *network* harus difokuskan pada strategi pengembangan organisasi yang mengharuskan manajer untuk memetakan dan mengerti mereka sendiri tentang kekuatan dan kelemahan yang selanjutnya bisa digunakan untuk evaluasi organisasi sendiri. Untuk menjalin *network* dengan sistem yang banyak diperlukan adanya tatap muka politik yang bisa menimbulkan adanya stres.

BERBAGAI UPAYA MENCIPTAKAN BIROKRASI YANG EFISIEN, INOVATIF, RESPONSIF DAN AKUNTABEL

Dengan munculnya paradigma organisasi era pasca 1980 yang lebih dikenal dengan *collaborative individual*, yang di antaranya mengisyaratkan agar organisasi melakukan kolaborasi dengan pihak-pihak lain atau hubungan antara pegawai/individu dengan organisasi didasarkan pada kontrak, sama sekali tidak direspon oleh organisasi publik di Indonesia. Penerimaan pegawai di organisasi publik (organisasi pemerintah) mulai awal masa pemerintahan orde baru hingga berakhirnya masa pemerintah tersebut masih menggunakan standar seumur hidup (*long life*). Bahkan demi kepentingan politik tertentu penerimaan pegawai tidak memperhatikan *work force* dan *work load*-nya. Belum ada penambahan struktur dan fungsi yang dijalankan tetapi pegawai tetap ditambah, sehingga tidaklah mengherankan kalau pada masa otonomi daerah banyak pegawai yang resah karena tidak mendapatkan tempat, meskipun mereka tetap menerima gaji. Ketidakseimbangan antara *work force* dan *work load* menjadikan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kelabakan karena harus bertindak efisien akibat keterbatasan dana. Di satu sisi pemerintah harus bertindak rasional di sisi lain pemerintah harus tetap memperhatikan faktor kemanusiaan. Tidak mungkin pemerintah melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap para pegawai di organisasi publik.

Demikian juga dengan terbitnya *Reinventing Government* tahun 1992 dan *Banishing Bureucracy* tahun 1997, diharapkan organisasi publik mampu menerapkan semangat *entrepreneur* dengan sepuluh prinsip wirausahanya dan diteruskan dengan menerapkan lima strategi inti agar organisasi publik dapat efisien serta meningkatkan kinerjanya. Namun apa yang terjadi bangsa Indonesia dengan pemerintahan orde barunya tidak menaruh perhatian sama sekali terhadap perkembangan birokrasi di era global nanti. Birokrasi yang seharusnya netral terhadap kepentingan politik, justru digunakan sebagai kendaraan politik bagi partai politik tertentu, sehingga fungsi birokrasi yang seharusnya sebagai pelayanan masyarakat berubah fungsi sebagai pelayan penguasa. Pemerintah masih enggan untuk melepaskan wewenang yang begitu besar yang dikendalikan secara sentralistik, yang telah berhasil menumpuk kekayaan untuk kepentingan pribadi, keluarga dan kroni-kroninya.

Para pakar administrasi publik atau pakar birokrasi atau ahli-ahli lain tidak jemu-jemu menyaranakan agar birokrasi di Indonesia segera melakukan pembaharuan, kalau tidak ingin ditelah arus globalisasi. Namun apa yang disarankan hanya sebatas diterima, belum direalisasikan, sehingga patologi birokrasi yang tidak dikehendaki oleh masyarakat justru oleh penguasa dan kroni-kroninya dihidup suburkan karena memang menguntungkan mereka.

Setelah bangsa Indonesia dilanda krisis dan paradigma baru otonomi daerah sebagai salah satu alternatif, mau tidak mau birokrasi harus direformasi. Bahkan pakar birokrasi Miftah Toha tahun 1996 sebelum Indonesia dilanda krisis, sudah menyaranakan agar birokrasi di Indonesia segera direvitalisasi. Ada tiga alternatif dalam merevitalisasi birokrasi, ketiga hal tersebut adalah masalah kepemimpinan

birokrasi, masalah tentang sistem, proses dan prosedur birokrasi publik, dan masalah kelembagaan birokrasi (Miftah Toha, 1996). Adapun ciri-ciri birokrasi yang harus dikembangkan pada masa pemerintahan sekarang ini adalah :

- a. Pemerintah yang katalik yang lebih berfungsi sebagai fasilitator, bukan lagi sebagai implementator;
- b. Pemerintah yang sinergik yang mampu melihat kelemahan sendiri dan kebaikan pihak lain dan kemudian mengupayakan perbaikan yang lebih komprehensif dan produktif;
- c. Pemerintah dari satu masyarakat yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat bukan hanya untuk mengatur saja;
- d. Pemerintah yang kompetitif yang mampu meng-*energized* semangat kompetitif dalam pelayanan publik;
- e. Pemerintah yang lebih didorong oleh misi yang jelas, bukannya sekedar birokrasi yang mendasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis;
- f. Pemerintah yang berorientasi kepada pengaruh ketimbang mengutamakan kekuasaan saja;
- g. Pemerintah yang mendorong timbulnya *entrepreneurship* ketimbang hanya menekankan kepada hal-hal yang rutin;
- h. Pemerintah yang menekankan dan mengutamakan adanya demokrasi dan desentralisasi dari pada yang menekankan peranan yang hirarki;
- i. Pemerintah yang lebih banyak menekankan betapa pentingnya *adhocracy*, bekerja dalam tim ketimbang menekankan peran sektoral;
- j. Pemerintah yang lebih fleksibel dan mengurangi kekakuan aturan.

Kualitas pelayanan pemerintah kepada publik akan meningkat seiring iklim kompetitif yang telah bergulir. Rentang kendali (*span of control*) yang lebih dekat akan memudahkan pemerintah daerah untuk lebih responsif terhadap kebutuhan, potensi dan kapasitas daerah yang spesifik.

Agar kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik maka birokrasi harus mengubah posisi dan peran yang selama ini dimainkan (Miftah Toha, 1996). Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang selalu berpendekatan kekuasaan dan monolog berubah ke arah yang fleksibel, kolaboratis dan dialogis serta dari ciri-ciri yang sloganistik menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis. Proses pemberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan dengan menjalin kolaborasi dan kemitraan dengan masyarakat. Peran organisasi swasta dan lembaga swadaya masyarakat jangan diremehkan. Tampaknya ada gejala bahwa proses inovasi masyarakat lebih cepat dimulai dari pihak swasta ketimbang dari organisasi birokrasi publik.

Sudah saatnya birokrasi publik mengadopsi prinsip-prinsip yang diterapkan oleh organisasi bisnis, seperti yang diterapkan negara tetangga Malaysia dalam mengantisipasi perubahan global abad 21. Ada tiga langkah besar yang dilakukan pemerintah negara tersebut untuk mewujudkan misi mereka; yaitu Adopsi ISO 9000, pengembangan manajemen kualitas total (TQM) dan penerapan teknologi informasi elektronik secara terintegrasi untuk mendukung pengembangan *good governance* antar organisasi di lingkungan pemerintah dan organisasi-organisasi di

luarnya, baik dalam skala lokal maupun nasional (Muhammad Rais Abdul Karim, lihat Muhajir Darwin, 2000). ISO 9000 diterapkan untuk satu tujuan dasar, memenuhi kebutuhan rakyat atau mengoptimalkan kepuasan rakyat terhadap pelayanan publik. Untuk meningkatkan pelayanan publik dikembangkan satu prinsip yang fundamental yaitu : *doing the right thing right, first time and every time* (melakukan sesuatu yang benar secara benar, segera dan setiap waktu). Tentu saja perubahan tersebut tidak bisa berhenti di slogan. Ada dua puluh (20) persyaratan yang harus terpenuhi agar suatu organisasi mendapat sertifikat ISO 9000 yang meliputi kontrol proses, kontrol produk, inspeksi, testing, pelatihan, auditing kualitas internal, *review* kontrak, tanggung jawab manajemen, dan sebagainya.

Terkait dengan ISO 9000 adalah penerapan manajemen mutu total (*total quality management*) yang disingkat TQM. Ini merupakan teknik manajemen yang diarahkan untuk mengoptimalkan mutu produk ataupun proses manajerial. TQM mengandung tiga elemen yaitu: manajemen, personal dan sistem. Pada elemen manajemen ada empat faktor yang harus diperhatikan, yaitu strategi, kepemimpinan, organisasi dan *resources*. Organisasi perlu dikembangkan secara terarah dengan strategi yang jelas. Untuk itu organisasi harus merumuskan visi masa depannya secara jelas dan mengaktualisasikan visi tersebut ke dalam misi.

Agar strategi dapat diimplementasikan diperlukan seorang sosok pemimpin yang visioner, yang mampu mengembangkan kepemimpinan yang efektif yang dapat membentuk visi terhadap bawahannya, dapat menggugah semangat dan memberi inspirasi bagi bawahan untuk mengembangkan inisiatif dan kreativitas serta memelihara tanggung jawabnya.

Pemimpin yang visioner dapat berbuat banyak bagi organisasi, antara lain dengan menata organisasi sesuai dengan kebutuhan dan tantangan jaman dengan melakukan pembenahan struktur, personalia, dan sistem serta prosedur organisasi. Selanjutnya *resources* yang dikuasai organisasi perlu diidentifikasi dan dimanfaatkan secara optimal untuk melaksanakan strategi yang telah dirumuskan.

Sedangkan aspek *resources*, TQM menuntut pengelolaan personal secara optimal, antara lain dengan pembentukan sikap dari personal tersebut agar lebih mempunyai komitmen untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada publik dan dapat menegakkan perilaku yang kredibel dan akuntabel.

Aspek organisasi, penerapan ISO 9000 akan efektif jika organisasi dapat memanfaatkan teknologi informasi elektronika secara terintegrasi. Untuk mewujudkan hal itu dibutuhkan reorientasi pada seluruh staf, penguasaan personal terhadap instrumen tersebut dan memanfaatkan instrumen tersebut secara optimal. Bagaimana dengan situasi di Indonesia, mungkin apa yang diterapkan di Malaysia bisa dilakukan di tanah air. Situasi bangsa Indonesia sangat berlainan dengan di Malaysia, Indonesia masih disibukkan dengan penyelesaian krisis ekonomi, yang dibarengi dengan krisis politik yang tentunya tidak mudah untuk menciptakan birokrasi seperti di Malaysia. Namun bukan berarti bangsa Indonesia tidak berusaha untuk menciptakan birokrasi yang efisien, inovatif, responsif dan

akuntabel. Warsito Utomo, dalam artikelnya di Kedaulatan Rakyat bulan Mei 2001 memberikan saran apabila melakukan reformasi birokrasi, antara lain:

1. Perlu mengembalikan atau mengingatkan kembali akan misi, tujuan dari birokrasi, agar supaya apa yang dilakukan oleh para birokrat tepat pada sasaran;
2. Untuk hal pertama tidak saja hanya dilaksanakan secara konsisten, tetapi juga perlu dipikirkan segala sesuatu yang berhubungan dengan remunerasi. Di mana pengaturan remunerasi akan memberikan motivasi yang positif;
3. Tuntutan birokrasi yang direformasi adalah birokrasi yang tidak terlalu terikat oleh kontrol, orde dan *prediction*, tetapi lebih mengarah kepada birokrasi yang terfokus kepada *alignment creativity* dan *empowerment*. Dan ini semua menghendaki adanya kebijakan yang berorientasi kepada *loose and tight principles* di mana *political commitment* dipakai sebagai suatu arahan atau pedoman, bukannya *political authority*;
4. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk atau prulalis yang masing-masing memiliki *value* dan tradisinya sendiri-sendiri yang dapat membentuk budaya organisasi atau budaya birokrasi, sehingga reformasi birokrasi juga harus memperhatikan budaya atau keberadaan daerah;
5. Birokrat harus sadar bahwa mereka merupakan pelayanan publik, sehingga mereka dapat membuat atau menciptakan organisasi untuk melayani masyarakat.

Reformasi birokrasi sebenarnya bukan merupakan hal sulit, hal ini terbukti di berbagai daerah di Indonesia seperti di Pemerintah Daerah Kabupaten Sokoharjo Provinsi Jawa Tengah, sedang dirintis atau memulai mereformasi birokrasi di berbagai kantor seperti di Kantor Pelayanan terpadu dan di Kantor Bersama Samsat. Di kedua kantor tersebut telah diterapkan adanya pelayanan satu atap, di mana masyarakat yang memerlukan pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Pelayanan Terpadu dan pelayanan membayar pajak kendaraan bermotor di Kantor Bersama Samsat, apabila semua syarat sudah terpenuhi maka pelayanan yang dijanjikan adalah tidak lebih dari satu jam urusan sudah selesai. Masyarakat hanya membayar di satu loket, kemudian menunggu paling lama satu jam, semua urusan sudah selesai. Idealnya memang semua urusan di semua instansi pemerintah/ birokrasi adalah seperti itu, dan hal ini merupakan harapan seluruh masyarakat Indonesia, yang selama ini hanya mendengar reformasi birokrasi lewat pernyataan-pernyataan birokrat, para ahli, media masa dan sumber-sumber lain, tetapi dalam kenyataannya belum terwujudkan. Reformasi birokrasi tidak hanya sebatas pada reformasi dilingkup struktur, proses atau prosedur saja, tetapi yang lebih penting adalah reformasi dilingkup moral, mental atau sikap.

PENUTUP

Untuk menciptakan suatu organisasi agar efisien, berbagai paradigma muncul mulai dari era pasca 1980 dengan *Colaborative Individu*, *Reinventing Government* dan *Banishing Bureucracy* semuanya bermuara agar organisasi publik/birokrasi bisa menjadi kompetitif dan memainkan peran yang tidak hanya sebagai penonton tetapi juga sebagai pelaku dalam mekanisme pasar yang sangat

kompetitif. Keberhasilan negara tetangga Malaysia dalam mereformasi birokrasi, berbagai pendapat para ahli agar organisasi publik segera direvitalisasi/direformasi bukanlah suatu jaminan bahwa bangsa Indonesia akan mau dan mampu melakukan reformasi. Semuanya tergantung pada *political will* dan niat yang tulus bahwa reformasi birokrasi bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, melainkan demi menyelamatkan agar bangsa Indonesia tidak tenggelam dalam percaturan global. Untuk itu reformasi birokrasi tidak hanya terbatas pada struktur, proses atau prosedur saja tetapi juga reformasi moral dan sikap para birokrat. Tanpa ada kesadaran untuk mengurangi atau menghapus berbagai bentuk patologi birokrasi, maka reformasi dalam rangka menciptakan birokrasi yang efisien, inovatif, responsif dan akuntabel hanya akan sebatas pernyataan belaka.

DAFTAR PUSTAKA

- Darwin, Muhajir, 2000, *Efisiensi dan Efektivitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah*, Paper, Yogyakarta.
- David Limerick and Best Cunington, 1993, *Managing The New Organization, A Blue print For Net Work and Strategic Aliance*, Business profesional Publicity, Chatswaed NSW.
- David Osborn and Peter Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrasi*, (diterjemahkan oleh Abdul Rosyid dan Ramelan), Penerbit PPM, Jakarta.
- David Orborn dan Ted Gaebler, 1996, *Memwirausahakan Birokrasi*, (diterjemahkan oleh Abdul Rosyid), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Hariandja, Denny BC: 1999, *Birokrasi Nan Pongah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Toha, Miftah, 1996, *Revitalisasi Birokrasi Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Masyarakat*, Dalam Demokrasi Indonesia Kontemporer (Riza Noer Arfani), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Warsito Utomo, *Reformasi Birokrasi*, Kedaulatan Rakyat, Mei 2001.