

REORIENTASI PERAN BIROKRASI DALAM MENINGKATKAN PROFESIONALITAS PELAYANAN PUBLIK

Oleh : F. Winarni

FIS Universitas Negeri Yogyakarta

ABSTRAK

Realita sosial menunjukkan bahwa kesan *performance* birokrasi adalah kaku, sentralistis, tidak tersentuh perubahan dan inefisiensi. Menghadapi era globalisasi ekonomi dan informasi serta perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni budaya yang pesat menuntut perubahan sistem administrasi yang sejalan dengan perubahan tersebut. Dengan demikian diperlukan reorientasi birokrasi untuk menjadi lebih kreatif.

Ada beberapa perubahan yang perlu mendapat perhatian antara lain: (1) bentuk dan struktur birokrasi dan stabil mekanis menjadi bersifat organis adaptif, (2) penggunaan prinsip-prinsip manajemen dan prinsip manajemen kiasik menjadi prinsip manajemen *new public management*, (3) desentralisasi/redistribusi kekuasaan kepada masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam segala aspek pembangunan.

Perguruan tinggi sebagai salah satu agen pembaharu dan pencetak birokrat yang berkualitas, tidak luput dari perubahan agar sinkron dengan upaya tersebut. Untuk itu perlu diadakan perubahan kurikulum yang lebih adaptif dan perlunya penggunaan dan pengembangan sistem manajerial perguruan tinggi yang merangsang sikap kreatif.

Kata Kunci Reorientasi, Birokrasi

REORIENTATION OF THE BUREAUCRACY'S ROLE IN IMPROVING THE PROFESSIONALISM OF PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

Social reality shows that the impression about the performance of the bureaucracy is that it is rigid, centralized, untouched by change, and inefficient. However, the present era of economic and informational globalization and the rapid development of science, technology, and art demand that there are also changes in the administration system that supports the bureaucracy. Therefore, there needs to be a reorientation of the bureaucracy to make it more creative.

The changes in need of attention are, among others, 1. the changes of the form and structure of the bureaucracy

which are stable-mechanical into those which are organic-adaptable, 2. the changes of the principles producing classic management into those producing new public management, and 3. the changes in the form of decentralization/redistribution of power to the people to encourage their heightened participation in all aspects of development.

The university as an agent of reformation and producer of quality bureaucrats also has to change to be synchronous with the attempted changes above. Therefore, changes in the curriculum need to be made to make it more adaptable and a university managerial system that stimulates creative attitude needs to be adopted and developed.

Key Words: Reorientation, Bureaucratic

Pendahuluan

Salah satu ciri pembangunan di Dunia Ketiga (termasuk Indonesia) adalah intervensi yang besar dan administrasi negara atau birokrasi pemerintah. Administrasi negara biasanya dimaksudkan sebagai bagian dari keseluruhan lembaga-lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan negara. Tugas birokrasi pemerintah tidak semata-mata menjalankan kekuasaan negara di bidang politik untuk menetapkan kebijaksanaan umum pemerintahan (*public policy*), undang-undang dan peraturan hukum lainnya, tidak pula semata-mata menjadi alat penegak kekuasaan dan penegak hukum seperti Angkatan Bersenjata, Kepolisian, Kejaksaan dan Kehakiman, melainkan bagian dan pemerintahan eksekutif baik di tingkat pusat maupun di daerah yang tugasnya terutama melaksanakan kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh instansi yang berwenang, khususnya menyelenggarakan kepentingan umum masyarakat atau menjalankan *public service* untuk *public interest* dalam bidang sosial (kesehatan, kesejahteraan sosial dan lain-lain), bidang ekonomi (pertanian, perindustrian, perdagangan, pedagangan, kesenian) dan lain-lain (Soempono, 1990:536).

Besarnya administrasi negara serta luasnya kegiatannya tergantung kepada harapan rakyat akan jasa-jasanya untuk menyelenggarakan atau melindungi kepentingannya. Dikatakan oleh Soempono (1990: 538)

bahwa pada masa pemerintahan raja-raja yang berkuasa absolut rakyat tidak dapat mengharapkan jasa *public service*. Baru mulai abad 19 setelah dirasakan bahwa kebebasan individu dan non-intervensi negara di samping seginya yang positif juga telah banyak menimbulkan macam-macam kepincangan dan ketidakadilan dalam masyarakat, dan semakin banyak kepentingan-kepentingan dan golongan besar masyarakat tidak terselenggara, mulailah terdengar suara-suara yang mengharapkan agar pemerintah mengulurkan tangan, memberikan jasa atau servisnya guna mengadakan perbaikan-perbaikan dalam masyarakat.

Seiring dengan semakin bertambah luasnya pelayanan publik yang harus diupayakan oleh birokrasi, masalah-masalah yang dihadapinya menjadi demikian kompleks. Dalam perkembangan birokrasi selanjutnya, birokrasi kini menjadi kekuatan sosial yang sangat kuat terutama di jaman Orde Baru. Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian hasil-hasil pembangunan dalam bidang ekonomi, pertanian, kesehatan, KB, perumahan, dan lain-lain, adalah karya birokrasi pada masa Orde Baru yang telah berhasil mempengaruhi proses pembangunan secara besar, melalui peranannya yang penting.

Indonesia sebagai negara yang luas dan memiliki potensi pembangunan yang besar dan dengan karakter kehidupan masyarakat dan keadaan alam yang beraneka ragam, memerlukan cara-cara penanganan proses pembangunan secara lebih strategis. Peran birokrasi di dalam proses pembangunan dimulai dan pengidentifikasi tujuan-tujuan dari strategi-strategi pembangunan, dan *public policies* atau berperan sebagai formulasi kebijakan-kebijakan negara dalam kerangka usaha pembangunan bangsa. Keefektifan fungsi ini sangat mempengaruhi usaha-usaha pembangunan secara keseluruhan. Fungsi lain yang dilakukan birokrasi yakni sebagai *resource mobilizer*. Akhimya para birokrat tersebut juga memainkan peran sebagai *organizer*, yang secara langsung melaksanakan kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan.

Di dalam perkembangan kiprah birokrasi, karena kehendaknya yang kuat untuk menjaga stabilisasi sebagai prasyarat utama untuk dapat berlangsungnya pembangunan yang berkesinambungan, birokrasi sering mengabaikan nilai demokrasi yang seharusnya diupayakan. Selain itu, menyadari lemahnya potensi swasta dan tingginya kehendak untuk memacu pembangunan, intervensi birokrasi pemerintah menyusup hampir ke semua sektor kehidupan masyarakat. Sistem kekuasaan yang monolit (dalam

arti kekuasaan tidak dibagi secara seimbang di antara lembaga-lembaga tinggi negara), mengakibatkan "*check and balance*" di antara mereka tidak berlangsung secara efektif. Selanjutnya karena lemahnya kekuasaan rakyat untuk melakukan kontrol politik dan kontrol terhadap birokrasi, akhirnya menumbuhkan iklim yang sangat subur bagi timbulnya penyimpangan-penyimpangan dalam tubuh birokrasi. Birokrasi yang semula bermaksud mengejar nilai efisiensi, secara keseluruhan kemudian menjadi kurang efisien, korup, dan dalam banyak kasus kurang berpihak kepada kepentingan orang banyak.

Budaya formalisme melahirkan birokrasi yang mengutamakan simbol-simbol dan seremoni-seremoni daripada produktivitas dalam pelayanan publik. Budaya feodalisme dan paternalisme melahirkan birokrasi yang mengutamakan status dan senioritas daripada profesionalisme kerja dan kreativitas. Jiwa kekeluargaan mempunyai dampak negatif, ia berkecenderungan menghasilkan nepotisme, sehingga pelayanan terhadap "*client*" atau konsumen seringkali diabaikan.

Dalam era globalisasi ekonomi dan informasi serta perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni budaya yang pesat, akan terjadi perubahan fisik dan pranata sosial yang memungkinkan terjadinya pergeseran sistem nilai dan norma dalam tata kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Untuk mengatasi proses perubahan tersebut diperlukan perubahan sistem administrasi yang sesuai dengan tuntutan nilai maupun norma baru yang mengikutinya. Dengan demikian diperlukan reorientasi peran birokrasi untuk dapat menjadi lebih kreatif sehingga dapat memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi bangsa dewasa ini.

Kenyataan-kenyataan di atas, mengakibatkan upaya peningkatan efisiensi birokrasi dan memberihkan birokrasi dari penyimpangan-penyimpangan menjadi berat. Karena itu hal yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimanakah reformasi administrasi yang perlu dilakukan agar mampu menciptakan birokrasi yang profesional sehingga mampu melayani dan mendorong berbagai segmen masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya? Bagaimanakah peran pendidikan dalam peningkatan kreativitas dan profesionalitas birokrasi kita?

Karakteristik Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh institusi pemerintah untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pelayanan publik

ini menjadi penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat atau orang banyak dalam masyarakat.

Sistem pelayanan oleh birokrasi pemerintah mempunyai sifat antara lain memerlukan adanya kepatuhan, dan tidak bisa dihindari oleh masyarakat. Artinya bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya, untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pelayanan seperti ini lebih bersifat imperatif dan amat penting (*urgent*) jika dibandingkan dengan pelayanan-pelayanan yang bisa diberikan oleh organisasi-organisasi non pemerintah

Sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti disebut, membuat perilaku birokrasi pemerintah menjadi kaku, formal, hirarkis, impersonal dan tidak memihak (*rasional*). Semula perilaku birokrasi seperti itu dijadikan *ideal-type* bagi sistem birokrasi pemerintah di mana pun adanya. Akan tetapi perilaku seperti ini kadang-kadang tidak membuat senang dan menjengkelkan bagi yang kurang memahami birokrasi pemerintah. Akibatnya terjadilah polarisasi pemahaman birokrasi itu. Ada yang menganut paham birokrasi itu baik, dan ada pula yang mengikuti paham bahwa birokrasi itu jelek.

Terjadinya polarisasi pemahaman ini sebagian besar ditimbulkan oleh sikap dan perilaku birokrasi yang keterlaluhan untuk mengutamakan sifat formal, hirarkhis dan impersonal tersebut.

Pengamalan sifat formal dan impersonal yang agak keterlaluhan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang inovatif dan dinamis. Jurisdiksinya senantiasa dibatasi dan ditegaskan oleh peraturan yang ada. Pengamalan yang bersifat hirarkikel, membawa akibat para birokrat hanya *concern* terhadap status, tidak mempunyai inisiatif dan tidak mempunyai kemampuan *decisive*. Mereka tidak berani memulai kegiatan kalau tidak diberitahu terlebih dahulu, dan mereka tidak berani mengatasi persoalan dengan membuat keputusan sendiri.

Dengan warna birokrasi pemerintah seperti dipaparkan di depan, dapat dipergunakan untuk menentukan kadar profesionalitasnya dalam pelayanan publik yang diidamkan. Perspektif profesionalitas birokrasi akan banyak tergantung pada sampai di mana kadar pengamalan birokrasi terhadap sifat-sifat birokrasi yang

mempunyai sisi negatif seperti diuraikan di depan. Dan bila diijinkan adanya perbaikan ataupun peningkatan profesionalitas pelayanan publik dalam birokrasi kita, maka sudut-sudut kelemahan dari birokrasi pemerintah yang telah disebutkan di muka, bisa digunakan untuk terobosan perbaikan. Atau dengan kata lain harus diadakan reorientasi peran dan nilai-nilai birokrasi.

Menuju Reformasi Administrasi

Suatu cara untuk menstimulir dan mengembangkan kapabilitas administrasi adalah dengan mengadakan program-program reformasi. Pengertian reformasi administrasi adalah usaha untuk memperbaiki sistem administrasi negara dalam rangka mewujudkan apa yang ingin dicapai (Hanh Been Lee, 1970). Sedangkan Hope (1984:80) mendefinisikan suatu sistem yang didesain untuk memperkenalkan perubahan-perubahan dasar dalam administrasi negara melalui transformasi sistem yang luas dalam menghadapi perubahan-perubahan dan lingkungan administrasi negara.

Pembahasan tentang reformasi administrasi dalam sektor publik untuk meningkatkan kinerjanya, dalam studi administrasi negara telah dirintis oleh Woodrow Wilson dalam bukunya yang berjudul *The Study of Public Administration*. Tulisan tersebut merupakan suatu bentuk kritik terhadap sistem administrasi negara Amerika senikat yang dipandang sudah usang karena didasarkan atas sistem konco (*spoils system*) yang rawan terhadap korupsi dan penuh inefisiensi sehingga menyebabkan kinerja sektor publik rendah. Sebagai pengganti sistem yang sudah usang tersebut, Wilson mengusulkan suatu sistem meritokrasi (*meritocratic system*) yang dipandang akan mampu mendorong berkembangnya birokrasi profesional yang amat diperlukan untuk mengimbangi sektor swasta Amerika yang tumbuh dengan pesat pada waktu tersebut.

Untuk menciptakan sistem meritokrasi tersebut, ruang lingkup reformasi administrasi di beberapa negara sangat bervariasi, sesuai dengan jenis masalah yang dihadapi dan lingkungan yang mereka miliki. Esman dan Montgomery yang dikutip Cheema mendiskripsikan ruang lingkup reformasi administrasi pada perbaikan beberapa bidang seperti: kepegawaian, anggaran dan akunting, perlengkapan organisasi dan metode, serta prosedur koordinasi pusat (Cheema, 1981:252). Saxena (1981) mengkaitkan konsep reformasi dengan perbaikan dalam bidang teknis, prosedur, struktur dan tingkah laku.

Berdasarkan uraian tersebut terdapat macam-macam pusat perhatian dan kegiatan reformasi administrasi. Bagi negara tetangga seperti Malaysia, reformasi

administrasi yang telah dimulai sejak tahun 1960-an memusatkan perhatian pada program pendidikan dan pelatihan agar dapat memperkuat kompetensi profesionalitas pelayanan sipil.

Sementara di Filipina memusatkan perhatian pada koordinasi antarinstansi, delegasi wewenang dan koordinasi dengan pemerintah pusat. Bagi Jepang, menurut Wright dan Sakurai (1987), reformasi administrasinya mencakup beberapa bidang antara lain *decrementalisme*, deregulasi, devolusi, privatisasi dan reorganisasi.

Dari penjelasan di atas dapat diperoleh gambaran bahwa reformasi administrasi guna meningkatkan kapasitasnya untuk melakukan fungsi regulatif dan penyelenggaraan pelayanan publik, amat luas jangkauannya. Dalam tulisan ini pembahasan akan difokuskan pada salah satu aspek yang cukup penting untuk mengembangkan sistem administrasi yang profesional, yakni aspek perubahan orientasi birokrasi dalam melaksanakan fungsinya sebagai pemberi pelayanan publik.

Reorientasi Birokrasi

Sejalan dengan meningkatnya kesadaran masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tuntutan terhadap birokrasi yang modern menjadi tidak terbendung. Perilaku birokrasi yang tidak mencerminkan kehendak aspirasi masyarakat, terasa tidak populer dari ketinggalan zaman. Sebagai konsekuensi dan meningkatnya taraf pendidikan dan kesejahteraan penduduk, maka meningkat pula pemahaman mereka mengenai fungsi sebuah birokrasi, yang bermuara pada keinginan menuntut kesempurnaan fungsi dan peran para birokrat.

Birokrasi sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, membutuhkan kelenturan dan ketanggapan dalam menghadapi perkembangan kompleksitas masyarakat yang semakin maju. Tatanan birokrasi yang jauh dan kesan akomodatif, menyebabkan berkembangnya ketidakpuasan masyarakat, yang akhirnya tidak mampu menempatkan diri di tengah perspektif perubahan. Sementara itu, birokrasi mempunyai peran strategis bagi kepentingan masyarakat yakni untuk menjamin distribusi pelayanan kebutuhan pokok. Oleh karena itu, institusi birokrasi hendaknya dapat lebih didayagunakan agar mampu mengikuti perubahan di dalam masyarakat.

Memberdayakan birokrasi, tidak bisa dilepaskan dari pemberdayaan aparatur di dalam birokrasi itu

sendiri sebagai sumberdaya manusianya. Birokrasi mempunyai banyak fungsi sehingga diperlukan aparatur yang tidak hanya mampu melaksanakan fungsi tersebut, tetapi lebih dari itu mampu melakukan adaptasi terhadap tuntutan perubahan ke arah kinerja yang lebih profesional.

Dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil mekanis tidak mungkin dihilangkan secara keseluruhan. Sifat tersebut hanya dapat dikurangi dan diganti dengan organisasi yang lebih bersifat organis-adaptif (Saxena, *ibid* dan Bennis, 1969, Sofian, 1990:52), yaitu organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, serta mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang organis-adaptif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi semakin lebar sehingga terbuka terhadap kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Selain bentuk organisasi yang organis-adaptif, perlu dikembangkan partisipasi dari berbagai aspek lapisan masyarakat. Untuk terselenggaranya hal tersebut perlu diadakan distribusi kekuasaan dan sumberdaya. Dengan kata lain, suatu peningkatan desentralisasi yang memadai adalah salah satu prasyarat lain yang diperlukan untuk keberhasilan pelaksanaan pelayanan publik yang profesional. Sentralisasi yang berlebihan harus ditinggalkan dan diganti dengan desentralisasi, yakni penyerahan fungsi perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan secara bertahap kepada daerah dan masyarakat.

Fungsi birokrasi pemerintah secara berangsur-angsur harus bergeser, yang semula lebih berat pada tugas merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi proses pembangunan, menjadi fungsi penunjang, pengayoman, pelayanan, dan pengendalian. Sejalan dengan kebijaksanaan ini harus dirumuskan kebijaksanaan baru untuk mengubah tujuan, struktur, dan operasi birokrasi pemerintah dan penyediaan pelayanan langsung atau manajemen sumber daya seperti yang kita kenal sekarang ini menjadi fungsi pendukung pembinaan kapasitas lokal.

Perubahan orientasi lain yang perlu dilakukan oleh birokrasi adalah dalam penggunaan prinsip-prinsip manajemen yakni dari prinsip manajemen klasik menuju *New Public Management* (Hughes, 1994) yang bercirikan "*market-based public administration*" atau "*entrepreneurial government*" (Gaebler dan Osborne dalam Mias, 1996:5), dimana birokrat dituntut

memiliki jiwa kewirausahaan dalam memberikan pelayanan publik. Mencoba menggunakan prinsip-prinsip *Total Quality Management* (Nicolas Henry, 1994), yakni suatu kualitas pelayanan yang dilakukan melalui suatu perbaikan secara terus menerus dalam sistem dan prosesnya, dengan memanfaatkan aspek keilmuan (*team work*).

Berbagai orientasi baru tersebut nampaknya memberikan harapan untuk meningkatkan kadar profesionalitas birokrasi pemerintah sehingga peningkatan kinerja birokrat dapat terwujud. Peranan birokrasi pemerintah yang kuat dan dominan dalam pengelolaan pelayanan publik yang telah menimbulkan etos kerja yang mempertahankan status quo dan mental sebagai penguasa, justru akan menghambat upaya menciptakan birokrasi yang kompeten.

Dengan perubahan-perubahan struktur dan orientasi seperti dijelaskan di atas, akan terjadi pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka antara masyarakat dan birokrasi. Partisipasi dalam perumusan tujuan pembangunan menjadi lebih luas, sehingga terbuka kesempatan yang lebih banyak bagi terlibatnya kepentingan-kepentingan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*). Dengan demikian, kehendak untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi pembangunan tidak berasal dari birokrat, namun berasal dari kehendak masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan yang dirasa penting untuk dikerjakan. Perubahan-perubahan tersebut akan memperbaiki citra kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik di mata masyarakat. Dalam struktur organisasi yang baru tersebut perbedaan pendapat, kritik maupun inisiatif dari bawah (masyarakat) yang dalam pola lama tidak dikenal maka dalam pola baru akan mewarnai proses pembangunan. Sifat-sifat birokrasi yang sering ditangkap tertutup, merasa paling tahu, hanya mengejar target kuantitatif dan lain-lainnya tidak akan terjadi lagi dan digantikan pola kerja baru yang lebih transparan, tidak membodohi rakyat.

Kendala-Kendala Pelaksanaan Reformasi Administrasi Publik

Konsep reformasi administrasi secara teoritis sangat ideal, namun dalam aplikasinya banyak kendala dari pihak birokrasi sebagai agen pembaharu itu sendiri. Permasalahan yang timbul yakni mampukah birokrasi menyesuaikan tuntutan perubahan-perubahan, mengingat predikat yang melekat pada sifat birokrasi yang tidak adaptif atau dikatakan oleh Benis sebagai suatu kekuatan yang enggan terhadap perubahan (Benis dalam Toha, 1990:8), cara kerjanya tertutup

penuh kerahasiaan. Dengan demikian, akan dijumpai beberapa kesulitan memahami birokrasi dan perspektif perubahan ini

Realita di lapangan di Indonesia akhir-akhir ini menunjukkan dukungan terhadap pendapat Benis tersebut, yakni dengan banyaknya tuntutan reformasi yang selama ini tidak henti-hentinya diajukan oleh masyarakat, ditanggapi dan diakomodasi tidak semestinya, bahkan selalu disudutkan sebagai suatu tindakan anti pemerintah, anti pembangunan, dan atau sering diungkapkan sebagai anti keamanan.

Ketidakpuasan dari hari ke hari semakin menumpuk, kesulitan-kesulitan semakin melilit, maka terjadilah apa yang sedang kita saksikan saat ini sebagai eskalasi berkembangnya situasi yang sangat rawan, situasi revolusioner yang oleh Chalmers Johnson kehadirannya ditandai oleh tiga hal berikut: (1) terjadinya "deflasi kekuasaan" (*power deflation*) ketika menghadapi tuntutan-tuntutan perubahan, (2) terjadi "merosotnya otoritas" (*a loss of authority*) dan pusat kekuasaan, ketika pemegang kekuasaan tidak lagi dianggap absah oleh masyarakat luas; dan (3) bertemunya suatu kombinasi berbagai situasi yang muncul oleh karena berbagai kejadian yang tidak dapat dikendalikan (Chalmers dalam Nasikun, 1998:5).

Ketiga kondisi tersebut secara samar dan semakin lama menjadi semakin jelas bahkan sangat transparan telah terjadi di Indonesia. Oleh karena itu, jika pemerintah tidak berhasil mengambil langkah-langkah yang tepat dan cepat untuk mengatasi krisis nasional yang semakin parah ini maka hadirnya situasi revolusioner seperti digambarkan oleh Chalmers Johnson hanya tinggal persoalan waktu.

Upaya reformasi sebetulnya telah banyak dilakukan, dalam catatan sejarah administrasi negara di Indonesia, pada tahap awal kemerdekaan telah dilakukan perubahan nama pangreh praja yang merupakan konsep peninggalan Belanda selanjutnya sesuai dengan fungsinya diganti menjadi pamong praja. Tahap lebih lanjut dengan menggunakan tenaga ahli dari Amerika Serikat mencoba mengembangkan dan menyempurnakan sistem administrasi negara Republik Indonesia, dan dibentuknya lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan administrasi negara. Upaya reformasi tersebut bertambah nyata dengan dibentuknya kementerian negara penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur negara pada Kabinet pembangunan I hingga sekarang. Mengingat semakin kompleksnya permasalahan pembangunan, pemerintah telah melakukan beberapa kebijakan seperti: deregulasi, privatisasi, reorganisasi, revitalisasi dan lain-lainnya. Sayangnya

reformasi yang telah dimulai tersebut belum mampu menciptakan suatu *snow ball* reformasi yang terus menggelinding dan terus membesar yang akhirnya menciptakan sistem administrasi yang handal dan dapat mendukung pembangunan ekonomi dan politik. Banyak program pembangunan yang ditetapkan untuk reformasi administrasi, tetapi realita pelaksanaannya tidak tersentuh oleh adanya perubahan sama sekali. Sebagai contoh untuk memperjelas analisis ini disajikan kasus Program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

JPS adalah suatu program pemerintah yang ditujukan untuk menolong kelompok masyarakat miskin yang terpuruk akibat krisis ekonomi. Program JPS di Indonesia ditempuh melalui beberapa program atau bidang intervensi yaitu bidang pangan, tenaga kerja, pendidikan, kesehatan, dan modal usaha. Total anggaran yang dialokasikan untuk program tersebut selama tahun 1998 mencapai Rp 17,5 triliun. Dana tersebut dihimpun dari ADB, Bank Dunia, Unicef, masyarakat dan pemerintah.

Dalam realisasinya berdasarkan evaluasi dari beberapa pihak, terdapat beberapa hambatan dan penyimpangan. Dari aspek sumber dana, daya serap program pada tahun 1998 hanya sebesar 30%, sementara disinyalir terjadi kebocoran mencapai 3 triliun rupiah. Dari aspek sasaran, sesuai dengan tujuan program bila target sasaran adalah kelompok-kelompok masyarakat yang terkena dampak krisis ekonomi, seperti pengangguran, korban PHK, pedagang kecil yang bangkrut, sektor informal, petani kecil, pelajar miskin dan lain-lain, namun dalam realitanya salah sasaran. Pemberian bantuan bias pada kelompok-kelompok tertentu yang sebetulnya tidak memerlukan bantuan, sementara kelompok-kelompok yang sangat membutuhkan sulit untuk mengakses dana JPS tersebut. Temuan-temuan (Tadjudin dan Lea, dikutip Kompas 24 Februari 1999) menunjukkan 70 % program tidak sampai sasaran. Hal tersebut terjadi karena pertama, ada jarak sekaligus distorsi informasi antara pusat dan daerah. Distorsi itu tampak sekali dari ucapan-ucapan aparat daerah bahwa uang tersebut harus habis sekian bulan, sehingga kesannya itu proyek menghabiskan uang saja. Kedua, mental aparat masih mental Orde Baru yang selalu menunggu petunjuk pelaksanaan dan teknis sehingga kurang kreatif. Ketiga, semua gamang karena adanya uang besar, kesannya uang itu hibah, sehingga semua ingin memperolehnya.

Berbagai tulisan bermunculan di surat kabar yang menginformasikan berbagai bentuk penyimpangan dan kasus kebocoran dana, salah sasaran, sulit dan rumitnya akses pada program karena birokratis, penggunaan dana JPS untuk kepentingan politik, penyunatan dana yang

seharusnya diterima oleh kelompok sasaran, manipulasi data laporan dan lain-lain yang tidak dapat disajikan secara terinci dan panjang lebar.

Dari gambaran di atas menunjukkan betapa sulitnya melakukan perubahan-perubahan orientasi dan struktural pada birokrasi kita. Lemahnya program JPS antara lain karena program tersebut dijalankan melalui jalur birokrasi yang masih kental dengan pola lama. Mestinya sesuai dengan kehendaknya untuk meningkatkan profesionalitas kerjanya dalam pelayanan publik, program JPS seyogyanya dilakukan oleh komite independen, sementara tugas pemerintah kembali pada fungsi birokrasi yang paling sederhana, yaitu memberikan pelayanan administratif demi memperlancar dan melindungi kerja komite independen. Aparat pemerintah yang mencoba menjegal kerja komite tersebut dapat dikenai sanksi hukum.

Pemerintah juga dapat memainkan kontrol yang efektif sebab mempunyai infrastruktur yang canggih sehingga memiliki akses dari pusat sampai pelosok desa. Demi memperlancar dananya bisa saja melalui jalur birokrasi, tetapi kewenangannya tetap pada komite pelaksana JPS (KPJPS), sedang penggunaannya ada pada masyarakat berdasarkan hasil rembung desa. Sistem pelaksanaan JPS yang telah berlangsung, pemerintah bertindak sendiri mulai dan pendataan, penentuan target sasaran, mencari sumber dana, sampai pada pelaksanaan dan monitoring yang sulit dikontrol oleh siapapun. Kalaupun ada LSM yang dilibatkan adalah LSM bentukan mereka sendiri

Kurang berhasilnya reformasi administrasi di Indonesia selama ini tampaknya dipengaruhi paling tidak oleh 3 faktor (Sofian Efendi, 1996:9). Pertama, kuatnya dominasi ekonomi pada perencanaan pembangunan nasional sehingga reformasi administrasi tidak pernah menjadi fokus perhatian, tetapi hanya sebagai pendukung pembangunan ekonomi. Kedua, lemahnya otoritas Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara yang merupakan *vocal point* dari reformasi sektor publik. Ketiga, inovasi dan reformasi sektor publik amat memerlukan advokasi dari para pimpinan politik yang meyakinkan upaya tersebut. Sampai saat ini belum tampak adanya minat yang cukup besar di kalangan para pimpinan organisasi politik mengenai reformasi sektor publik. Aliansi yang kuat pada birokrasi dan organisasi politik, terutama melalui pengaruh jalur-jalur A dan B di Golkar, pengalaman perubahan di masa lampau yang mungkin kurang menyenangkan, ketidakpercayaan akan pencapaian hasil bila melakukan perubahan, termasuk pengaruh kepentingan-kepentingan tertentu dapat memaksa

mereka untuk melestarikan "status-quo". Sebagai akibatnya organisasi pemerintah tetap tampak stabil, tetap kaku, dan cenderung terikat pada hirarki yang ada dengan loyalitas yang tinggi daripada melakukan reformasi.

Pendidikan dan Peningkatan Profesionalitas Pelayanan Birokrasi

Usaha meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kita banyak yang bisa dilakukan. Salah satu cara itu ialah kembali pada sistem pendidikan yang membesarkan sistem birokrasi kita sendiri. Apakah pendidikan selama ini memberikan perspektif yang salah dan kualitas rendah? Atau terlalu lamanya para birokrat terbenam dalam kerja rutin, sedikit kesempatannya untuk penyegaran ilmu, sehingga kurang dialog dengan para ilmuwan dan peneliti?

Upaya peningkatan mutu pendidikan serta prioritasnya perlu didasarkan pada suatu konsepsi atau cara berpikir yang benar dan selaras dengan keadaan pendidikan di Indonesia dan masalah-masalahnya. Untuk dapat menghadapi segala permasalahan kerja dan menghadapi persaingan untuk menghasilkan karya yang bermutu tinggi, maka sistem pendidikan yang terselenggara harus menghasilkan keunggulan yang dibentuk dari kekuatan setiap individu untuk menguasai berbagai jenis keterampilan dan keahlian. Kemampuan dan keahlian ini bersumber dari suatu nilai yang disebut "*achievement orientation*", yaitu sikap yang selalu berorientasi terhadap hasil karya yang bermutu. Orientasi nilai ini akan berwujud mentalitas manusia yang selalu menilai tinggi terhadap hasil karyanya. Dorongan untuk melakukan suatu karya adalah kepuasan untuk mencapai karya itu sendiri, dan bukan dorongan dalam bentuk lain, seperti mengejar harta, kedudukan, kehormatan, kekuasaan, dan sebagainya.

Penguasaan keahlian dan profesionalisme sangat diperlukan untuk mendukung pembentukan sikap kemandirian dan keunggulan di atas. Untuk menguasai keahlian perlu ditanamkan motivasi untuk mengeksplorasi lingkungan dan sumber-sumber kekuatan alam, yang akan menjadikan manusia tidak tunduk terhadap nasib tetapi menganggap penting usaha dan kemampuannya sendiri untuk selalu melakukan inovasi, perubahan, dan penyempurnaan dalam berbagai bidang kehidupan.

Menanggapi kecenderungan-kecenderungan orientasi dan perilaku birokrasi di atas, maka dunia pendidikan harus mampu mengadakan reformasi pendidikan secara kreatif, yaitu melakukan penyesuaian-penyempurnaan dan perubahan-perubahan sistem pendidikan

yang ada pada saat ini dengan mengantisipasi dan mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan tenaga kerja di masa datang. Tanpa adanya perubahan atau penyesuaian yang tepat, maka sistem pendidikan yang sekarang ini baik dan relevan belum tentu relevan untuk masa yang akan datang. Bisa terjadi para lulusannya tidak akan mampu menjawab permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi di kemudian hari.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam reformasi pendidikan agar dapat menghasilkan SDM yang kreatif dan profesional di antaranya adalah:

1. Reformasi kurikulum, yang menyangkut penataan dan penyederhanaan kurikulum. Realita yang perlu diperhatikan dalam sistem pendidikan kita, bahwa beban kurikulum sekolah-sekolah mulai dari SD sampai dengan perguruan tinggi terkenal sangat sarat dengan berbagai macam mata pelajaran sehingga sangat mendera peserta didik. Dalam era reformasi hal tersebut menjadi sangat berlebihan. Karena *proliferasi* ilmu bukan berarti penambahan beban kurikulum namun yang diperlukan ialah bagaimana cara kita menguasai informasi sebanyak dan secepat mungkin. Untuk itu diharapkan dosen dapat mengajarkan dan mengembangkan pengetahuan-pengetahuan yang relevan dengan kebutuhan dunia kerja.

Isi kurikulum hendaknya yang dapat memberi landasan (*basic*) intelektual dan landasan kompetensi serta memuat ide dan masalah yang merangsang berkembangnya minat dan sikap kreatif serta mengembangkan metode/teknik pembelajaran kreatif seperti: *inquiri* (pencarian keterangan dan *brainstorming* (umbar saran). Masyarakat yang hidup dalam era industri modern adalah masyarakat yang terbuka, rasional dan kritis. Sudah tentu cara-cara belajar-mengajar yang *indoktriner* dan menghafal tidak pada tempatnya lagi. Yang perlu dikuasai peserta didik adalah informasi yang telah diolah sendiri atau belajar mandiri. Oleh karena itu peserta didik dilatih agar dapat mencari sendiri informasi yang diperlukan, dan menghafal secara membuta harus ditinggalkan. Dalam kondisi tersebut perlu dikembangkan atau ditopang oleh penyediaan sumber belajar seperti perpustakaan yang lengkap, laboratorium serta bengkel-bengkel kerja, serta teknologi informasi yang canggih.

Untuk mencapai hal tersebut di atas, usulan kurikulum perlu dilandasi fakta-fakta yang diperlukan oleh kebutuhan dunia kerja pada masa yang akan datang. Kurikulum disusun tidak hanya oleh para teoritikus dan di atas meja saja, namun hendaknya

penyusunan kurikulum perlu melibatkan para praktisi yang dasar kerjanya atas hasil penelitian (*based on fact*).

2. Mengembangkan sistem manajerial yang merangsang sikap kreatif. Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam dunia kerja diperlukan pemimpin-pemimpin yang kreatif yaitu mampu menghargai pembaharuan dan mampu menangani pembaharuan-pembaharuan yang setiap saat terjadi. Dalam menghadapi persoalan ini dituntut seorang pemimpin yang mampu menjadi pelopor sebagai inventor dan inovator.

Kesimpulan

Dari uraian di muka dapat ditegaskan lagi bahwa untuk menghadapi perubahan global dalam kehidupan penyelenggaraan negara dan pelayanan publik, maka perlu adanya peningkatan profesionalitas birokrasi dan reorientasi struktur, prosedur dan perilaku yang lebih handal.

Untuk mendukung hal tersebut perlu dukungan perguruan tinggi yang menghasilkan calon birokrat yang berkualitas. Sedangkan reformasi administrasi yang perlu dilakukan dapat berupa:

1. Perubahan sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil mekanis, menjadi sifat birokrasi yang organis adaptif.
2. Distribusi kekuasaan/desentralisasi untuk meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam segala aspek pembangunan.
3. Penggunaan prinsip-prinsip manajemen dan manajemen klasik menuju *new public manajemen* yang bercirikan *market based public administration*.

Daftar Pustaka

- Bennis, Warren G. (1969). *Changing Organization: The Planning of Changing*. New York: Holt Rinehart and Winston
- Cheema, S. Gabbir G. (1981). Coordination, Plan Implementation and Institutional Reform: Search for New Approach. *Regional Development Series*, Edited by. M. Honjo and R.P. Misra.
- Henry, Nicolas. (1994). *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali.

- Hope, Ronald K. (1984). *The Dynamics Development and Development Administration*. Westport Connecticut: Greenwood Press.
- Lee, Hahn Been. (1970). *Two Critical Combinations for Successful Administrative Reform*. West Hartford, Connecticut: Komanian Press.
- Miftah Thoha. (1990). *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: MW Mandala.
- Nasikun. (1998). *Pendidikan Tinggi dan Reformasi*. Makalah Seminar di IKIP Yogyakarta. Tanggal 18 Mei.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How The Enterpreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: Penguins Books.
- Saxena, A.P. (1986). "Peningkatan Produktivitas Tatalaksana Pemenintahan". *PRISMA*. XV. Jakarta: LP3ES.
- Soempono Djojowardono. (1990). *Pembinaan Administrasi Negara Sebagai Bagian Dan Pembangunan Nasional- Indonesia. Percikan Pemikiran Fisipol UGM Tentang Pembangunan*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Sofian Effendi. (1990). "Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Kualitas Manusia" *PROSPEKTIF* No.1 Vol.2 Yogyakarta: Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijaksanaan.
- Tadjudin dan Lea. (1999). *KOMPAS*. Tanggal 24 Februari 1999.
- Warsito Utomo. (1996). *Restropeksi Peran Profesi Admnistrasi di dalam Masyarakat Hambatan dan Kendalanya*. Makalah Seminar. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Wright D.S. & Sakurai. Y. (1987). Administrative Reform in Japan. *Public Administration Review* March/April.
- Yeremias T. Keban. (1996). *Peran Profesi Administrasi Dalam Masyarakat: Analisis Retrospeksi*. Makalah Seminar. Yogyakarta: Fisipol UGM.