

# Reformasi Administrasi Publik

Oleh : Drs. Mubarak, M.Si



Administrasi Publik FISIP  
UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Drs. Mubarak M.Si  
Reformasi Administrasi Publik/ Mubarak  
x + 245 hlm.; 21,5 cm.

Daftar Sumber: hlm.245  
ISBN: 978-623-92341-1-9

1. Reformasi Administrasi Publik

I. Judul

Pasal 44

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

*REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK*

Penulis : Drs. Mubarak M.Si

*Setting dan Lay-out* : Dr. Nanang Suparman, MAB

Diterbitkan Desember 2019

Oleh

**Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
UIN Sunan Gunung Djati Bandung**

Jl. AH. Nasution No. 105 Cibiru Bandung

Email: labfisip@uinsgd.ac.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karuni-Nya sehingga Buku Reformasi Administrasi Publik ini dapat diselesaikan penyusunannya. Buku ini merupakan bahan referensi untuk mata kuliah Reformasi Admnnistrasi Publik di lingkungan FISIP UIN Bandung.

Pada tataran penyelenggaraan negara, peran administrasi publik terus mengalami dinamika yang progresif seiring dengan penyelenggaraan dan tata kelola pemerintahan yang dihadapkan pada tantangan yang semakin tidak mudah, jalan keluar yang terbaik untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel adalah dengan melakukan reformasi administrasi birokrasi. Secara konseptual reformasi administrasi publik sebuah upaya melakukan perbaikan menyeluruh dan mendasar pada ranah birokrasi pemerintah melalui best practice dan penelitian-penelitian. Selaku Dosen di lingkungan prodi admiistrasi publik kami berupaya menyusun bahan perkuliahan dalam bentuk buku khususnya untuk lingkungan internal FISIP UIN Bandung, kami sangat bangga dengan terwujudnya buku ini, dan berharap menjadi motivasi bagi kami dalam berkarya ke depannya.

Kami menyadari masih terdapat ruang untuk perbaikan pada buku ini untuk itu kritik dan saran terhadap penyempurnaan buku ini sangat diharapkan. Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi para mahasiswa khususnya dan bagi semua pihak yang membutuhkan.

Bandung, Desember 2019

Penulis

## DAFTAR ISI

|  |    |
|--|----|
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                                      | 6  |
| <b>BAB I</b> .....   | 11 |
| <b>KONSEP DASAR REFORMASI ADMINISTRASI</b> .....                 | 11 |
| <b>A. Pengertian Refomasi Administrasi</b> .....                 | 11 |
| <b>B. Latar Belakang Munculnya Reformasi Administrasi</b> .....  | 16 |
| <b>C. Ruang Lingkup Reformasi Administrasi Publik</b> .....      | 21 |
| <b>D. Tujuan Reformasi Administrasi</b> .....                    | 27 |
| <b>BAB II</b> .....  | 32 |
| <b>DIMENSI MANUSIA DALAM REFORMASI ADMINISTRASI</b> .....        | 32 |
| <b>A. Analisis Organisasi dalam Reformasi Administrasi</b> ..... | 33 |
| <b>B. Dimensi Manusia dalam Reformasi Administrasi</b> .....     | 36 |
| <b>C. Alternatif Strategi: Perspektif Teori Organisasi</b> ..... | 41 |
| <b>BAB III</b> .....   | 47 |
| <b>A. Tujuan dan Tipe Reformasi</b> .....                        | 47 |
| <b>B. Tipe-tipe Birokrasi</b> .....                              | 50 |
| <b>C. Peran Birokrasi dalam Pemerintahan Modern</b> .....        | 53 |
| <b>D. Tipologi Birokrasi dalam Reformasi Administrasi</b> .....  | 56 |
| <b>BAB IV</b> .....  | 58 |
| <b>DIMENSI POLITIK DALAM REFORMASI ADMNISTRASI</b> .....         | 58 |
| <b>A. Militer dan Reformasi Administrasi</b> .....               | 59 |

|   |     |
|---|-----|
| B. Partai Politik dan Reformasi Administrasi .....          | 61  |
| C. Birokrasi dan Reformasi Administrasi .....               | 63  |
| D. Teknokrat dan Reformasi Administrasi .....               | 66  |
| E. Pemimpin yang Dominan dalam Reformasi Administrasi ..... | 66  |
| <b>BAB V</b> .....  | 68  |
| <b>STRATEGI REFORMASI ADMINISTRASI</b> .....                | 68  |
| A. Dikotominasi Strategi Reformasi Administrasi .....       | 69  |
| B. Matriks Strategi Reformasi Administrasi .....            | 72  |
| C. Strategi Reformasi Administrasi .....                    | 76  |
| <b>BAB VI</b> .....   | 80  |
| <b>ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN DI INDONESIA</b> .....          | 80  |
| A. Pengertian Administrasi Kepegawaian .....                | 80  |
| B. Konsep Administrasi Kepegawaian Negara .....             | 83  |
| C. Rekrutmen PNS .....                                      | 84  |
| D. Pemberhentian CPNS .....                                 | 91  |
| E. Sistem Penggajian .....                                  | 92  |
| F. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan .....                    | 92  |
| G. Pangkat Dan Jabatan .....                                | 92  |
| H. Pendidikan dan Latihan (Diklat PNS) .....                | 94  |
| I. Pemberhentian dan Pensiun PNS .....                      | 96  |
| <b>BAB VII</b> .....  | 98  |
| <b>REFORMASI SISTEM DAN KELEMBAGAAN NEGARA</b> .....        | 98  |
| A. Memperkuat Negara .....                                  | 98  |
| B. Reformasi Sistem Pengawasan Nasional .....               | 100 |
| C. Restrukturisasi Kementerian Negara .....                 | 103 |
| D. Rekomposisi Intrakementerian Negara .....                | 108 |
| E. Refungsionalisasi Komisi Negara .....                    | 113 |
| F. Disfungsi Peran .....                                    | 113 |



|  |   |            |
|--|---|------------|
| G.   | Disfungsi Vs Malfungsi .....  | 114        |
| H.   | Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum dan Politik .....                      | 115        |
| <b>BAB VIII.....</b>                               |   | <b>117</b> |
| <b>REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA .....</b>      |   | <b>117</b> |
| A.   | Reformasi dan Birokrasi .....   | 117        |
| B.   | Visi, Misi dan Tujuan Reformasi Birokrasi .....                               | 123        |
| C.   | Strategi Reformasi Birokrasi.....   | 124        |
| D.   | Redefinisi Reformasi Birokrasi .....  | 129        |
| E.   | Perjalanan Reformasi Birokrasi Indonesia dari Waktu ke Waktu<br>131           |            |
| F.   | Birokrasi di Era Reformasi .....  | 133        |
| G.   | Pengaruh <i>Political Will</i> Pemerintah terhadap Reformasi Birokrasi<br>134 |            |
| H.   | Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Konsep Publik.....                   | 135        |
| <b>BAB IX.....</b>                                 |   | <b>136</b> |
| <b>MENUJU GOOD GOVERNANCE.....</b>                 |   | <b>136</b> |
| A.   | Konsep Good Governance.....   | 136        |
| B.   | Asas-Asas Good Governance.....  | 139        |
| C.   | Praktek dan Pelaku Good Governance.....                                       | 141        |
| D.   | Ombudsman .....   | 142        |
| <b>BAB X.....</b>                                  |   | <b>150</b> |
| <b>GOOD GOVERNANCE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH..</b> |   | <b>150</b> |
| A.   | Reformasi Birokrasi dan Good Governance.....                                  | 150        |
| B.   | Implementasi Good Governance dalam Pemerintah Daerah                          | 151        |
| C.   | Melembagakan Good Governance dan Pelayanan Publik.....                        | 155        |
| D.   | Kinerja Pelayanan Publik Masa Reformasi.....                                  | 157        |
| E.   | Potret Pelayanan Publik di Indonesia .....                                    | 160        |
| F.   | Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance .....                              | 162        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>BAB XI</b> .....  | 165 |
| <b><i>E-GOVERNMENT</i> SEBAGAI LANGKAH STRATEGIS PENINGKATAN<br/>MUTU PELAYANAN PUBLIK</b> .....                       | 165 |
| <b>A. Peluang dan Tantangan <i>E-Government</i></b> .....  | 165 |
| <b>B. Konsep E-Administration</b> .....  | 168 |
| <b>C. Infrastruktur, Sumber Daya Manusia, Budaya Organisasi dan<br/>    Komitmen Pimpinan</b> .....                    | 174 |
| <b>D. Transparansi Pelayanan Publik Melalui E-Government (Studi<br/>    Kasus Yogyakarta Dan Surabaya)</b> .....       | 174 |
| <b>BAB XII</b> .....   | 181 |
| <b>REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN RUMAH SAKIT UMUM DI<br/>INDONESIA</b> .....   | 181 |
| <b>A. Peran Rumah Sakit sebagai Penyedia Pelayanan Kesehatan Publik<br/>    181</b>                                    |     |
| <b>B. Kualitas Pelayanan Publik</b> .....  | 182 |
| <b>C. Hal Yang Perlu Direformasi Dalam Birokrasi Pelayanan Kesehatan<br/>    Di Rumah Sakit Milik Pemerintah</b> ..... | 183 |
| <b>D. Langkah Nyata Mewujudkan Reformasi Birokrasi Rumah Sakit<br/>    Milik Pemerintah</b> .....                      | 188 |
| <b>PENELITIAN REFORMASI<br/>BIROKRASI</b> .....  |     |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....  | 217 |



# *Reformasi* **Administrasi Publik**

Oleh : Drs. Mubarak, M.Si



| Administrasi Publik FISIP

## DAFTAR ISI

|  |    |
|--|----|
| KATA PENGANTAR.....                                      | 6  |
| BAB I.....   | 11 |
| KONSEP DASAR REFORMASI ADMINISTRASI .....                | 11 |
| A. Pengertian Refomasi Adminstrasi.....                  | 11 |
| B. Latar Belakang Munculnya Reformasi Administrasi.....  | 16 |
| C. Ruang Lingkup Reformasi Administrasi Publik .....     | 21 |
| D. Tujuan Reformasi Administrasi.....                    | 27 |
| BAB II.....  | 32 |
| DIMENSI MANUSIA DALAM REFORMASI ADMINISTRASI.....        | 32 |
| A. Analisis Organisasi dalam Reformasi Administrasi..... | 33 |
| B. Dimensi Manusia dalam Reformasi Administrasi.....     | 36 |
| C. Alternatif Strategi: Perspektif Teori Organisasi..... | 41 |
| BAB III.....   | 47 |
| A. Tujuan dan Tipe Reformasi.....                        | 47 |
| B. Tipe-tipe Birokrasi .....                             | 50 |
| C. Peran Birokrasi dalam Pemerintahan Modern.....        | 53 |
| D. Tipologi Birokrasi dalam Reformasi Administrasi ..... | 56 |
| BAB IV.....  | 58 |
| DIMENSI POLITIK DALAM REFORMASI ADMNISTRASI .....        | 58 |
| A. Militer dan Reformasi Administrasi.....               | 59 |

|  |            |
|--|------------|
| G. Disfungsi Vs Malfungsi.....   | 114        |
| H. Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum dan Politik .....                      | 115        |
| <b>BAB VIII.....</b>   | <b>117</b> |
| <b>REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA .....</b>                                    | <b>117</b> |
| A. Reformasi dan Birokrasi .....   | 117        |
| B. Visi, Misi dan Tujuan Reformasi Birokrasi .....                               | 123        |
| C. Strategi Reformasi Birokrasi.....   | 124        |
| D. Redefinisi Reformasi Birokrasi .....  | 129        |
| E. Perjalanan Reformasi Birokrasi Indonesia dari Waktu ke Waktu<br>131           |            |
| F. Birokrasi di Era Reformasi .....  | 133        |
| G. Pengaruh <i>Political Will</i> Pemerintah terhadap Reformasi Birokrasi<br>134 |            |
| H. Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Konsep Publik.....                   | 135        |
| <b>BAB IX.....</b>   | <b>136</b> |
| <b>MENUJU GOOD GOVERNANCE.....</b>   | <b>136</b> |
| A. Konsep Good Governance.....   | 136        |
| B. Asas-Asas Good Governance.....  | 139        |
| C. Praktek dan Pelaku Good Governance.....                                       | 141        |
| D. Ombudsman .....   | 142        |
| <b>BAB X.....</b>  | <b>150</b> |
| <b>GOOD GOVERNANCE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH..</b>                               | <b>150</b> |
| A. Reformasi Birokrasi dan Good Governance.....                                  | 150        |
| B. Implementasi Good Governance dalam Pemerintah Daerah 151                      |            |
| C. Melembagakan Good Governance dan Pelayanan Publik.....                        | 155        |
| D. Kinerja Pelayanan Publik Masa Reformasi.....                                  | 157        |
| E. Potret Pelayanan Publik di Indonesia .....                                    | 160        |
| F. Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance .....                              | 162        |

## DAFTAR ISI

|  |    |
|--|----|
| KATA PENGANTAR.....                                      | 6  |
| BAB I.....   | 11 |
| KONSEP DASAR REFORMASI ADMINISTRASI.....                 | 11 |
| A. Pengertian Refomasi Administrasi.....                 | 11 |
| B. Latar Belakang Munculnya Reformasi Administrasi.....  | 16 |
| C. Ruang Lingkup Reformasi Administrasi Publik.....      | 21 |
| D. Tujuan Reformasi Administrasi.....                    | 27 |
| BAB II.....  | 32 |
| DIMENSI MANUSIA DALAM REFORMASI ADMINISTRASI.....        | 32 |
| A. Analisis Organisasi dalam Reformasi Administrasi..... | 33 |
| B. Dimensi Manusia dalam Reformasi Administrasi.....     | 36 |
| C. Alternatif Strategi: Perspektif Teori Organisasi..... | 41 |
| BAB III.....   | 47 |
| A. Tujuan dan Tipe Reformasi.....                        | 47 |
| B. Tipe-tipe Birokrasi.....                              | 50 |
| C. Peran Birokrasi dalam Pemerintahan Modern.....        | 53 |
| D. Tipologi Birokrasi dalam Reformasi Administrasi.....  | 56 |
| BAB IV.....  | 58 |
| DIMENSI POLITIK DALAM REFORMASI ADMNISTRASI.....         | 58 |
| A. Militer dan Reformasi Administrasi.....               | 59 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>BAB XI</b> .....  | 165 |
| <b>E-GOVERNMENT SEBAGAI LANGKAH STRATEGIS PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PUBLIK</b> .....                          | 165 |
| <b>A. Peluang dan Tantangan E-Government</b> .....   | 165 |
| <b>B. Konsep E-Administration</b> .....  | 168 |
| <b>C. Infrastruktur, Sumber Daya Manusia, Budaya Organisasi dan Komitmen Pimpinan</b> .....                    | 174 |
| <b>D. Transparansi Pelayanan Publik Melalui E-Government (Studi Kasus Yogyakarta Dan Surabaya)</b> .....       | 174 |
| <b>BAB XII</b> .....   | 181 |
| <b>REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN RUMAH SAKIT UMUM DI INDONESIA</b> .....                                       | 181 |
| <b>A. Peran Rumah Sakit sebagai Penyedia Pelayanan Kesehatan Publik</b><br>181                                 |     |
| <b>B. Kualitas Pelayanan Publik</b> .....  | 182 |
| <b>C. Hal Yang Perlu Direformasi Dalam Birokrasi Pelayanan Kesehatan Di Rumah Sakit Milik Pemerintah</b> ..... | 183 |
| <b>D. Langkah Nyata Mewujudkan Reformasi Birokrasi Rumah Sakit Milik Pemerintah</b> .....                      | 188 |
| <b>PENELITIAN REFORMASI BIROKRASI</b> .....  |     |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....  | 217 |

## BAB I KONSEP DASAR REFORMASI ADMINISTRASI

### A. Pengertian Refomasi Administrasi

Kata "reformasi" pertama kali muncul pada abad ke-16 di mana di Eropa Barat sedang terjadi *religious revolution* yang dilancarkan oleh kalangan yang menamakan dirinya kelompok "protestan" terhadap gereja Katolik dan kemudian menjalar ke berbagai penjuru dunia. Menurut *Encyclopedia Britannica*, "reformasi" adalah gerakan pembaharuan yang dilancarkan oleh kekuatan tertentu didalam masyarakat sebagai reaksi atau koreksi total dan fundamental terhadap kekuasaan yang sedang berjalan berdasarkan pertimbangan moral, politik, ekonomi dan doctrinal.

Kata "reformasi" dewasa ini kelihatannya sudah menjadi milik masyarakat Indonesia, mulai dari elit politik, aparatur pemerintah, akademisi, sampai dengan masyarakat umum. Populernya kata "reformasi" dalam masyarakat Indonesia sejak terjadinya peralihan pemerintahan Soeharto yang dikenal dengan sebutan "era orde baru" kepada penggantinya B.J. Habibie (Kabinet Reformasi Nasional) sampai sekarang yang disebut "era reformasi". Tetapi setelah beberapa kali ganti presiden dan kabinet kata reformasi menjadi kabur dan bergantung pada kemauan dan kepentingan yang menggunakannya.

Reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara-negara yang berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan pertumbuhan dan arah serta tujuannya. Semata-mata hanya karena kemampuan administrasi yang dipandang semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan. Penyempurnaan kemampuan administratif meliputi antara lain usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan structural dan institusi tradisional atau perubahan tingkahlaku individu dan atau kelompok ataupun kombinasi dari keduanya.

Istilah reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan begitu banyak harapan, tetapi juga membawa "pertengkaran" yang tak kunjung usai dikalangan praktisi, pemerhati, masyarakat dan kaum teoritis. Apapun makna dan tujuan yang melekat atau yang dilekatkan pada istilah itu, senantiasa ada nilai positif yang diberikan kepadanya. Istilah ini semakin hari semakin "ngepop" laksana mukjizat, dan ia

dianggap sebagai mitos yang banyak mendatangkan berkah dan rezeki. Hampir tidak ada yang mengatakan bahwa reformasi administrasi itu jelek. Sebaliknya hampir semua orang mengatakan reformasi administrasi itu baik dan bermanfaat. Padahal kalau ditengok lebih jauh ia mempunyai makna dan dampak yang positif maupun negatif, tergantung dari apa, siapa dan bagaimana pembaharuan itu dilakukan. Hal ini sangat penting karena ada cara, strategi maupun bentuk reformasi administrasi, yang dalam perjalanan sejarah, terbukti tidak membawa berkah akan tetapi justru mendatangkan bencana bagi masyarakat.

Seperti halnya dengan kebanyakan didalam ilmu sosial, konsep reformasi administrasi diartikan berbeda antara sarjana yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada takrif yang dapat diterima secara umum. Studi tentang reformasi administrasi terhambat oleh tiadanya definisi yang dapat diterima secara universal. Perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik didalam menentukan parameter dalam penelitian maupun didalam pengembangan teori.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi baik pada aras lokal maupun aras nasional, dipandang sebagai perubahan terencana.

Yehezkel Dror mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Sedangkan Caiden (1969, p.69) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai "*The Articial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*". Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi: (a) reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, (b) reformasi administrasi merupakan suatu proses, (c) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi. Caiden dengan tegas membedakan antara reformasi administrasi dan perubahan administrasi. Perubahan administrasi ia (Caiden) beri makna sebagai respons keorganisasian yang bersifat otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi. Lebih lanjut dikatakan bahwa munculnya kebutuhan akan reformasi administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi.

Takrik tentang reformasi administrasi dari Caiden ini dikritik oleh John S.T Quah karena mengandung 3 kelemahan pokok. Kelemahan pokok yang dimaksud adalah:

1. Kelemahan utama dan yang paling penting adalah bahwa definisi Caiden tersebut mengidentifikasi tujuan reformasi administrasi. Dengan tidak jelasnya atau tidak adanya tujuan reformasi administrasi tersebut sebagai picik dan tak komplit. Dengan kata lain maka definisi Caiden tersebut tidak mampu menjawab pertanyaan: Reformasi Administrasi itu untuk apa?
2. Definisi Caiden tersebut tak memadai, karena istilah administrative transformation merupakan istilah atau konsepsi yang kabur dan tak memberikan penjelasan tentang isi reformasi administrasi. Dalam hubungan ini Mosher menyebutkan bahwa isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi, bahkan dia menyamakan antara keduanya. Apa yang hendak dikatakan oleh Mosher adalah bahwa reorganisasi administrasi merupakan instrument utama dan merupakan simbol dari penyempurnaan administrasi. Sebenarnya reorganisasi administrasi itu hanya merupakan salah satu isi dari reformasi administrasi, yang oleh kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional kelembagaan reformasi administrasi. Aspek lain perilaku dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi.
3. Keberatan ketiga terhadap definisi Caiden adalah asumsinya yang terlalu disederhanakan, yaitu bahwa resistensi, mengikuti proses reformasi administrasi. Resistensi didalam reformasi administrasi muncul, menurut Caiden karena adanya ketidakpastian dan ketidakamanan individu dan atau kelompok yang menginginkan kemapanan, kemandekan atau status quo. Mereka kemudian berusaha menentang reformasi agar terhindar dari ketidakpastian dan ketidakamanan. Asumsi inilah yang oleh Quah dianggap salah. Sebab resistensi itu tidak harus ada didalam setiap usaha reformasi administrasi. Setiap usaha yang bertujuan untuk mengubah sistem administrasi baik maupun perilaku administratornya agar lebih baik, dapat dikategorikan ke dalam reformasi administrasi, terlepas apakah ia menjumpai resistensi atau tidak. Dengan demikian maka resistensi bukan merupakan ciri khas dari reformasi administrasi.



Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa keberatan Quah terhadap definisi Caiden adalah (1) definisi tersebut tidak mengungkapkan tujuan reformasi administrasi, (2) definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara cermat isi maupun ruang lingkup reformasi administrasi dan (3) bahwa resistensi bukan merupakan ciri khas dari reformasi administrasi.

Sebenarnya 3 keberatan Quah terhadap definisi Caiden dan Kedua tersebut tidak sepenuhnya benar, khususnya keberatan pertama dan kedua tentang tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Memang benar Caiden di dalam definisi tak menyebutkan secara eksplisit tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi, Caiden secara tegas menyebut tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi.

Tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pembaru administrasi yang notabene juga untuk merupakan tujuan reformasi administrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi. Disamping itu reformasi administrasi bertujuan juga untuk memberi saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat.

Kalau dianalisis lebih lanjut tujuan reformasi administrasi dari Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja. Konsep inilah yang oleh Caiden disebut dengan Administrative Health yaitu suatu dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, akan tetapi juga administrasi yang didalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik. Sedangkan kinerja yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok dan institusi. Ini berarti bahwa disamping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Sehat tidaknya administrasi dapat dilihat dari 3 perspektif yang berbeda. *Pertama* adalah ideal optimum, yakni derajat pencapaian kesempurnaan administrasi; *kedua*, practical optimum yakni pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu; dan *ketiga* satisficing optimum yakni pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Sedangkan peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilan kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuannya dan informasinya, keluasan pengalamannya, sikap dan perilakunya, kebajikannya, kreativitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Sedangkan kinerja institusi dapat dilihat dari

hubungannya dengan institusi lain, fleksibilitasnya, adaptabilitasnya, pemecahan konflik dan lain-lain.

Suatu seminar tentang penyempurnaan administrasi yang diselenggarakan oleh EROPA, ditemukana 5 alat pengukur reformasi administrasi. Kelima alat pengukur tersebut adalah:

- a. Penekanan baru terhadap program
- b. Perubahan sikap dan perilaku masyarakat dan anggota birokrasi
- c. Perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif.
- d. Penggunaan sumber daya yang lebih efisien dan
- e. Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik

Reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

- a. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan)
- b. Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjaamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Walaupun telah ada kesepakatan bahwa kegiatan terencana merupakan ciri utama dari reformasi administrasi, namun konsep tersebut belum menjadi sosok yang jelas, apalagi baku. Sebagai contoh misalnya, dapatkan setiap kegiatan terencana daalm tubuh administrasi pemerintahan dikategorikan sebagai reformasi administrasi? Terhadap permasalahan ini Dror dengan tegas dan berani mengatakan bahwa perubahan tersebut hanya sebatas pada aspek utama, yang secara lebih khusus ia sebut sebagai perubahan yang:

1. Kekomprensifannya sedang dan keinovatifannya tinggi atau
2. Kekomprensifannya tinggi dan keinovatifannya sedang.

Walaupun istilah sedang, tinggi, komprehensif dan inovatif merupakan istilah yang melahirkan perbedaan interpretasi, namun kata Dror, reformasi administrasi secara tegas mengeluarkan atau mengesampingkan perubahan-perubahan organisasi dan prosedur administrasi yang kecil. Keuntungan dari adanya kualifikasi ini adalah bahwa reformasi administrasi hanya mengkonsentrasikan pada perubahan-perubahan yang sifatnya kurang mendasar

akan diabaikan, walaupun seharusnya perubahan tersebut sangat berguna didalam memahami karakteristik dan masalah reformasi.

Paham yang mengatakan bahwa hanya perubahan dan reformasi organisasi yang luas cakupannya saja yang menjadi fokus perhatian reformasi administrasi, dewasa ini semakin mendapatkan pengakuan dan dukungan yang luas. Dengan mengesampingkan pada perubahan-perubahan teknis yang kecil, reformasi akan dapat berjalannya efektif hanya apabila kalau didesain dengan tepat, yakni mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan dimana reformasi itu dilaksanakan. Dalam kenyataannya reformasi sering terjadi baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan kejadian yang ada di sekitar organisasi. Dalam bentuknya yang ekstrem, reformasi administrasi dapat dipandang sebagai bagian dari reformasi masyarakat.

Sebagai birokrasi dan organisasi pemerintah merupakan bagian dari dan berkaitan erat dengan sistem yang lain seperti sistem politik, sosial, ekonomi dan lain-lain. Terjadinya perubahan dalam tubuh birokrasi dan cara kerjanya, pasti sebagai akibat dari perubahan yang terjadi pada sistem yang lain. Kecenderungan yang terjadi dikalangan ilmuwan administrasi Negara dewasa ini adalah menolak hampir prinsip umum terhadap reformasi administrasi dan menekankan pada pentingnya pelaksanaan reformasi administrasi yang disesuaikan dengan kondisi khusus, yang harus mempertimbangkan banyak faktor.

#### **B. Latar Belakang Munculnya Reformasi Administrasi**

Akhir-akhir ini, tampak adanya pandangan yang menuduh terhadap sosok dan cara kerja aparatur pemerintah di kebanyakan negara sedang berkembang. Pandangan pertama menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari "bencana" banjir ekonomi maupun politik. Pandangan ini didasarkan atas asumsi bahwa di dalam mengolah sumber daya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin. Oleh karena itu mereka berkesimpulan bahwa birokrasi pemerintahan memegang peran utama, bahkan peran tunggal dalam pembangunan suatu negara.

Pandangan yang kedua adalah pandangan yang menganggap birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan. Sering, bahkan hampir selalu, birokrasi pemerintah bertindak canggung, kurang

terorganisir dan buruk dalam hal koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup. Para apartanya kurang dapat menyesuaikan diri dengan modernisasi orientasi pembangunan serta perilakunya kurang inovatif tidak dinamis. Keadaan semacam ini akan menyebabkan birokrasi pemerintah mendominasi seluruh organ politik dan menjauhkan diri dari masyarakat.

Pandangan pertama mungkin diilhami oleh suatu pengharapan yang muluk-muluk dan berlebih, yang dewasa ini mungkin sudah sangat jarang ditemukan; sedangkan pandangan kedua mungkin merupakan pandangan yang berlebihan yang didasarkan pada prasangka buruk. Bisa juga terjadi kedua pandangan yang secara diametral bertentangan satu sama lain itu sama-sama didasarkan pada pengamatan yang mendalam, dan evaluasi terhadap kondisi nyata aparatur pemerintah.

Sudah tentu, kritik dan ketidakpuasan yang berlebih terhadap peran birokrasi dalam pembangunan sangatlah tidak adil. Selalu saja jika terjadi kegagalan dalam usaha pembangunan, birokrasi dipandang sebagai biang keladinya. Kegagalan pembangunan memang sebagian besar merupakan tanggungjawab birokrasi, namun tidak semuanya. Bahkan di beberapa negara, kurang efisien administrasi tidak dianggap sebagai "dosa besar" terhadap ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi harapan pembangunan ataupun realisasi tujuan sebagaimana telah ditetapkan dalam rencana pembangunan. Yang lebih penting untuk diperhatikan adalah bagaimana caranya agar ketidaksempurnaan administrasi itu dapat dikurangi kalau tidak bisa dihalangkan sama sekali.

Dikawasan bekas negara jajahan ini, terjadi erubahan yang menggebu. Menurut istilah Waldo. Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang sangat muluk-muluk, suatu harapan yang tak dijumpai dalam masyarakat maju. Kemerdekaan yang diperoleh negara-negara bekas jajahan tersebut menyebabkan keberadaan administrasi asing dengan administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi yang cepat serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi, menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan.

## BAB II

### DIMENSI MANUSIA DALAM REFORMASI ADMINISTRASI

Dari pengalaman pelaksanaan reformasi administrasi di Venezuela, Groves (1966) mencatat bahwa penerapan teknik manajemen yang membabi buta akan menghasilkan pelaksanaan reformasi administrasi tidak seperti yang diharapkan. Hasil serupa ditunjukkan oleh pelaksanaan penerapan sistem personalia dan penerapan pola manajemen yang serba seragam tanpa mengindahkan fleksibilitas dan adaptabilitas. Secara lebih rinci Cohen (1971) menyebut 3 variabel yang mempengaruhi keberhasilan reformasi administrasi, yakni jenis tugas yang diemban, ketepatan bentuk organisasi, dan karakteristik personel. Bentuk organisasi diklasifikasikan dalam 3 golongan, yaitu: (a) organisasi paternalistik, (b) organisasi birokratik, (c) organisasi organik-adaptif.

Organisasi Paternalistik (Personalistik) adalah tipe bentuk organisasi yang ditandai dengan adanya penengah, konsentrasi penuh pada diri pucuk pimpinan, loyalitas yang penuh pada bawahan dan pemberian ganjaran lebih didasarkan pada hubungan dari pada posisi dan prestasi. Organisasi Birokratik menekankan pada pembagian tanggung jawab yang tegas, otoritas yang tegas batasannya (delimited), hubungan yang hierarkis dan impersonal serta pemberlakuan aturan yang bersifat umum. Sedangkan, Organisasi Organik-Adaptif ditandai dengan adanya penyebaran pengaruh yang meluber keseluruh jajaran organisasi, kurang menekankan pada hierarki, kolaborasi antareksper dalam kesetiap kegiatan, kepemimpinan yang lebih didasarkan pada kecakapan (expertise) dari pada posisi, mengakui dan menerima adanya hubungan informal dalam organisasi serta adanya fleksibilitas dan adaptabilitas yang besar (Cohen:1971, p.66).

Langkah awal yang harus dilakukan dalam reformasi administrasi adalah menyesuaikan antara pola organisasi dan jenis pekerjaan. Dalam banyak kejadian di negara sedang berkembang, sering dijumpai ketidak cocokan diantara keduanya. Oleh karena itu tepat sekali apa yang disinyalir oleh Victor A. Thompson (1964 : 90-108) bahwa fokus utama administrasi pembangunan adalah adaptasi dalam lingkungan masyarakat yang cepat perubahannya. Ia mencatat bahwa dalam mitologi manajemen barat, hidup suatu anggapan bahwa manajemen barat dapat diekspor ke negara manapun tanpa harus mengindahkan kondisi objektif setempat. Selanjutnya ia menambahkan bahwa tujuan administrasi pembangunan dapat dicapai kalau lingkungannya inovatif,

perencanaan tujuannya operasional dan diketahui oleh semua pihak, dalam organisasi tersebut terbangun situasi yang tidak alergi terhadap kritrik dari pihak manapun, ada difusi pengaruh, peningkatan toleransi kemandirian serta penghapusan biopatologi (kekuasaan yang sangat eksekutif). Oleh karena itu maka tugas-tugas yang dikehendaki oleh setiap pemerintah dalam suatu negara haruslah ditetapkan terlebih dahulu sebelum pola organisasi yang diperlukan ditentukan.

Selanjutnya, setiap bentuk organisasi tersebut harus diisi dengan personel yang cocok. Organisasi paternalistik misalnya, jelas memerlukan personel yang loyal, tergantung dan mempunyai kadar "taklid" yang tinggi, karena tugas dalam organisasi jenis ini belum begitu kompleks dan masih tradisional. Demikian pula halnya apabila organisasi tersebut termasuk organisasi birokratik, akan memerlukan personel yang tergantung, disiplin, hati-hati, dan konsisten. Sebaliknya apabila organisasinya termasuk organisasi organik-adaptif, maka personel yang cocok adalah yang independen dan kolaboratif, karena hanya personel yang memiliki kualifikasi semacam inilah yang dapat merespons tugas yang tak terstruktur dan penuh tantangan, suatu ciri khas dari tugas yang ada dalam organisasi organik-adaptif.

#### A. Analisis Organisasi dalam Reformasi Administrasi

Suatu organisasi dikenal tidak hanya sekedar dari tujuannya, aturan mainnya dan dari bagannya. Jaringan hubungan informal berpengaruh besar terhadap kegiatan setiap unit organisasi, terlepas apakah ia organisasi, terlepas apakah ia organisasi bisnis, organisasi sosial atau organisasi publik. Hubungan dalam organisasi, baik yang formal maupun informal mempunyai kekuasaan yang besar dalam menentukan perilaku setiap anggota.

Karena keanggotaan kelompok organisasi mempunyai kekuatan potensial yang melebihi potensi individual dalam menentukan perilaku pekerja, maka perhatian sudah selayaknya difokuskan pada pemahaman dan perubahan perilaku kelompok daripada individual. Dalam setiap organisasi, di dalamnya pasti terdapat sekumpulan nilai, norma, dan kultur yang sudah melekat pada setiap individu.

Hubungan sosial yang paling sering dijumpai dan yang sangat mengakar kuat dalam organisasi adalah kelompok saling bertatap muka (face to face) antara orang per orang dalam organisasi. Kelompok lain bisa menjadi motivator utama dalam organisasi asal keberadaannya tidak berdasarkan hubungan fisik, melainkan lebih berdasarkan pada hubungan kejiwaan atau bati. Oleh karena itu,

maka satu hal yang perlu disadari oleh seorang pembaru adalah dalam kelompok apa perilaku seorang individu dipengaruhi oleh dirinya sendiri, dan dalam kelompok apa perilakunya dipengaruhi oleh kelompok rujukan seperti keluarga, ikatan kekerabatan, dan lain-lain. Dengan kata lain seseorang individu itu sangat sulit diprediksi perilakunya, karena sering tak menyadari perilaku apa yang hendak ingin diubahnya.

Walaupun observasi sosial bukanlah merupakan pekerjaan yang gampang, namun dari pengamatan sepintas dapat disimpulkan bahwa perilaku kelompok itu lebih gampang dipengaruhi apabila berada dalam suasana kerja saling bertatap muka. Karena interaksi intensif antaranggota dalam suatu kelompok sangat diperlukan untuk pengalaman pekerjaannya, maka cenderung untuk menyukai dan memerlukan. Apabila pembaru memandang perilaku dari sudut pandang perilaku manusia dan bukan dari sudut pandang ajaran teori organisasi birokrasi klasik maka kita akan lebih mudah memahami kenapa suatu organisasi, struktur dan hubungan dalam organisasi itu berbentuk seperti itu. Setiap pembaru harus mempunyai asumsi bahwa semua perilaku disebabkan atau digerakkan dari dalam diri perilakunya sendiri. Namun hal ini tak berarti bahwa ia tak dipengaruhi oleh lingkungannya.

Walaupun kepuasan sosial menjadi motivator utama dalam organisasi dan menjadikan kepuasan sosial sebagai variabel yang sangat dominan dan sangat penting, namun harus diakui juga bahwa untuk sementara orang justru bukan kepuasan sosial yang menjadi motivator utama, namun kebutuhan lainnya yang dianggap lebih penting. Teori hierarki kebutuhan dari Maslow tampaknya lebih bisa memperjelas terhadap persoalan ini. Maslow berpendapat bahwa kebutuhan manusia disusun berdasarkan hierarki tertentu, kebutuhan yang lebih rendah harus terpenuhi terlebih dahulu sebelum kebutuhan yang lebih tinggi. Secara hierarkis kebutuhan manusia itu menurut Maslow tersusun sebagai berikut: Pada tatanan yang paling rendah adalah kebutuhan subsisten (fisiologis, keamanan dan ekonomi); kemudian kebutuhan sosial (cinta kasih, afeksi, dan lain-lain); kebutuhan akan harga diri baik dari orang lain maupun dari dirinya sendiri; dan pada tatanan yang paling tinggi adalah kebutuhan aktualisasi diri. Jadi menurut konsep ini maka apabila suatu kebutuhan belum terpenuhi, misalnya ia merasa gajinya selalu rendah untuk mempertahankan diri dari rasa lapar dan haus, maka kebutuhan yang lebih tinggi seperti cinta kasih, pengakuan dan sebagainya tidak akan pernah muncul. Walaupun teori ini mungkin terlalu sederhana dan terlalu terstratifikasi secara kaku, namun teori ini mempunyai kegunaan tertentu. Salah satu kegunaan teori ini adalah pengakuan akan pentingnya suatu kebutuhan yang

sifatnya relatif, yang sangat tergantung pada terpenuhi tidaknya suatu kebutuhan. Selain itu pentingnya teori ini adalah pada perhatiannya yang begitu baik terhadap suatu kebutuhan yang diperlakukan oleh kelompok orang tertentu. Hal yang sangat penting dan harus diingat oleh seorang pembaru adalah bahwa harus bisa membedakan antara individu, kelompok, atau unit berdasarkan kebutuhan yang diperlukan. Suatu contoh misalnya, bagi seseorang yang menganggap status sebagai sesuatu yang ia kejar dalam bekerja, maka ia dan teman lain yang sepeham akan selalu menentang terhadap setiap usaha pembaruan yang ia anggap akan mempengaruhi dan menggoyahkan statusnya. Bagi yang lain mungkin keamanan yang dikejar, jika keamanan ia kejar maka yang ia lebih pentingkan adalah kontinuitas atau kelanggengan dalam bekerja beserta jaminannya ketimbang status. Pembaruan dalam bidang yang sama dan dilakukan dengan cara yang sama dan dilakukan dengan cara yang sama pula, bisa saja dipersepsikan sangat berbeda oleh 2 pegawai yang mempunyai kebutuhan yang sama apalagi berbeda, setiap pembaruan akan berhasil manakala dapat memenuhi kebutuhan yang sangat berbeda-beda dan ditempuh dengan cara yang berbeda-beda pula.

Seorang pembaru akan mengalami kesulitan untuk bisa menemukan seseorang yang bisa menceritakan kepadanya segala informasi yang ia perlukan. Oleh karena itu, ia dapat menggunakan kekuatan observasinya dalam bentuk komunikasi non verbal, dimana ia ia mengamati indikasi perasaan dan hubungan dan para pegawainya. Penggunaan waktu dan ruang untuk mengidentifikasi kedekatan hubungan interpersonal, hubungan hierarkis dan status merupakan kunci pembuka rahasia yang ia gunakan untuk melakukan observasi (Hall:1969). Suatu contoh misalnya, ketakutan para bawahan terhadap kedengkian atasan yang otoriter lebih dapat dilihat dari cara bawahan berdiri atau gemetar kalau berbincang-bincang dengannya dari pada dilihat dari apa yang dikatakan bawahan terhadap atasan. Di dalam memutuskan strategi perubahan, seorang pembaru akan tertolong manakala ia bisa mempertimbangkan dengan benar apakah ia mempertahankan relasi yang sudah terbangun rapih atau ia harus mengatasi persaingan atau kedengkian.

Sejalan dengan upaya penataan aparatur maka perlu dilaksanakan analisis jabatan dan analisis beban kerja pada setiap satuan organisasi untuk menyusun peta jabatan, kompetensi jabatan dan kebutuhan jumlah pegawai untuk mengisi jabatan tersebut sesuai beban kerja organisasi. Untuk itulah analisis jabatan dan analisis beban kerja diperlukan dalam rangka menyusun daftar susunan pegawai sesuai dengan jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan. Dimana ke

depan dalam setiap jabatan harus diisi oleh tenaga-tenaga yang mempunyai keahlian dan pengetahuan yang tinggi, kecakapan yang memadai, wawasan yang luas, dedikasi yang tinggi dan minat serta perhatian yang besar terhadap tugas pekerjaan dalam jabatan yang dipangkunya.

Di samping sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional, tata laksana sangat dibutuhkan dalam suatu organisasi. Tata laksana dapat mencakup tata kerja, sistem kerja dan prosedur kerja. Tata kerja merupakan suatu cara pelaksanaan kerja yang efisien dengan memperhatikan sarana dan biaya yang ada. Sedangkan prosedur merupakan rincian langkah-langkah dari tata kerja. Dari rangkaian tata kerja dan prosedur kerja tersebut akan membentuk suatu pola dalam melaksanakan suatu bidang pekerjaan. Dengan adanya tata laksana diharapkan bahwa setiap pekerjaan akan berjalan dengan efisien, efektif dan diperolehnya penghematan yang lebih besar.

#### B. Dimensi Manusia dalam Reformasi Administrasi

Dimaksudkan dengan dimensi manusia disini adalah seorang agen pembaru (*Change Agent*). Dalam rangka mendesain maupun melaksanakan reformasi administrasi publik, seorang pembaru tidak hanya dituntut untuk memilih dan menerapkan strategi yang berbeda, yang didasarkan pada analisis masalah, tujuan, serta situasi nyata dilapangan. Ia di tuntut pula mempunyai kiat intuitif di dalam mempertimbangkan kapan ia harus mengubah strategi, kpspn mempergunakan kekuasaan, kapan harus bekerja sama dengan kelompok yang berpengaruh untuk memperluas atau kelompok sasaran, kapan ia mengharap dukungan yang tinggi serta kapan pembaruan itu harus diselesaikan. Setiap saat kecakapan intuitif seorang pembaru sangat diperlukan dan yang bersangkutan harus selalu siap, terlepas dari seberapa kecakapan mereka di dalam memahami secara ilmiah organisasi, administrasi dan reformasi. Hambatan yang bersifat kemanusiaan di dalam reformasi administrasi publik akan terus ditemui selama usaha itu berakhir.

Dimensi manusia dalam reformasi administrasi menjadi peran penting dalam kesempurnaan di birokrasi pemerintahan. Dimana dalam dimensi manusia terdapat tiga komponen yang harus dilakukan suatu pembaharuan sehingga menghasilkan birokrasi yang kolaboratif dan berorientasi pada human skill. Tiga komponen tersebut yakni, organisasi, kelompok, dan individu. Ketig komponen itu saling mempengaruhi dan saling keterkaitan sehingga menimbulkan perlunya suatu reformasi dalam dimensi manusia.

Tiga komponen tersebut yakni:

#### 1. Organisasi

Organisasi adalah perkumpulan atau wadah bagi sekelompok orang untuk bekerjasama, terjendali dan dipimpin untuk tujuan tertentu. Organisasi biasanya memanfaatkan suatu sumber daya tertentu misalnya lingkungan, cara atau metode, material, mesin, uang, dan beberapa sumberdaya lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi tersebut.

| Tugas Keorganisasian        | Bentuk Organisasi | Ciri personalia                        |
|-----------------------------|-------------------|--|
| Tradisional, tidak kompleks | Paternalistik     | Otoriter, tidak bebas                  |
| Rutin, stabil               | Birokratik        | Disiplin, tidak bebas, hati-hati       |
| Kompleks, berubah           | Organic-adaptif   | Kreatif, fleksibel, bebas, kolaboratif |

Visi organisasi, sebagai visi merupakan impian masa depan yang realistis untuk dicapai, dapat dipercaya, dan menarik bagi organisasi. Sehingga dengan demikian, visi dalam proses seluruh kehidupan organisasi memiliki peran penting bagi anggota organisasi dalam mencapai tujuan bagi organisasi tersebut.

#### 2. Kelompok

Karena keanggotaan kelompok organisasi mempunyai kekuatan potensial yang melebihi potensi individual dalam menentukan perilaku bekerja. Maka perhatian sudah selayaknya difokuskan pada pemahaman dan perubahan perilaku kelompok dari pada individual. Satu hal yang perlu disadari ketika melakukan reformasi dalam dimensi manusia adalah dalam kelompok apa perilaku seorang individu dipengaruhi oleh dirinya sendiri, dan dalam kelompok apa perilakunya diengaruhi oleh kelompok rujukan seperti *family*. Ikatan kekerabatan dan lain-lain. Dengan kata lain seorang individu itu sangat sulit diprediksi perilakunya, karena sering ia tak menyadari perilaku apa yang ia kehendaki untuk diubah. Selanjutnya, bahwa perilaku kelompok itu lebih gampang dipengaruhi apabila berada dalam suasana kerja saling

bertatap muka. Karena interaksi intensif antara anggota dalam suatu kelompok sangat diperlukan untuk pengalaman pekerjaannya.

### 3. Individu

Adanya perubahan perilaku manusia dapat didasarkan pada motivasi seseorang dalam memenuhi kebutuhannya. Teori kebutuhan dari Maslow:

| Pemenuhan diluar kerja                       | Hiarki kebutuhan                       | Pemenuhan di dalam kerja  |
|--|--|---|
| Pendidikan, agama, hobi, pertumbuhan pribadi | Kebutuhan aktualisasi                  | Peluang untuk pelatihan, peningkatan pertumbuhan, dan kreativitas |
| Persetujuan dari keluarga, teman, komunitas  | Kebutuhan penghargaan (esteem needs)   | Rekognisi, status tinggi, peningkatan tanggung jawab              |
| Keluarga, teman, kelompok komunitas          | Kebutuhan penerimaan (social needs)    | Kelompok kerja, klien, rekan sekerja, penyedia                    |
| Kebebasan dari perang, polusi, kekerasan     | Kebutuhan keamanan (safety needs)      | Pekerjaan yang aman, tunjangan tambahan, jaminan kerja            |
| Pangan, air                                  | Kebutuhan fisiologi (physiology needs) | Kesejukan, udara, gaji pokok.                                     |

Membahas strategi reformasi administrasi, bahasan harus selalu dikaitkan dengan suatu kesadaran bahwa proses reformasi administrasi mempunyai implikasi yang lebih luas jika dibandingkan dengan isinya. Inilah yang oleh Cohen disebut dengan *the Democratic Paradox* (Cohen: 1971, p. 72). Adalah suatu hal yang sangat mustahil apabila organisasi yang otoriter dapat di ubah menjadi organisasi yang lebih demokratis oleh pimpinan yang otoriter dengan memerintahkan bawahannya untuk berbuat lebih demokratis. apabila ia betul-betul demokratik ia harus mengikuti kebebasan bawahannya untuk menjadi otokratik. Di dalam reformasi, berlaku dalil "media adalah berita". Cara pembaru melakukan perubahan tercermin dari perubahan yang direkomendasikan. Apabila pembaru bekerja dalam "pengasingan" selama 2 tahun untuk menghasilkan "unit pelayanan yang berbeda", dapatkah disebut

dengan "surprise" jikalau laporan tersebut dinilai terlalu radikal dan pemerintah merilisnya hanya kepada beberapa pejabat saja? (Gorvin: 1960). Masalahnya adalah bahwa pembaru bekerja pada lingkungan politik yang tak favorabel untuk fleksibilitas dan kolaborasi. Di India berdasarkan penuturan Cohen, komisi reformasi administrasi dipilih secara terpisah untuk menentramkan para pemilih sebelum pemilu dilangsungkan. Komisi semacam ini merasa tertekan untuk menunjukkan hasilnya, dan tidak disenangi apabila hasil komisi ini diterima sebagai kerangka acuan.

Cara yang dipakai oleh pembaru di dalam merespons mandat dari pemerintah adalah dengan cara menetapkan pola organisasi dan pola kepanongpraajaan. Apabila pembaru menghendaki terciptanya pamong praja yang responsif, bertanggung jawab dan memiliki inisiatif tinggi, pembaru sendiri harus berperilaku seperti itu terlebih dahulu. Walaupun di sadari betul bahwa untuk berperilaku seperti itu, resikonya tidaklah kecil. Apabila pembaru tidak mau menanggung resiko dan menstrukturkan aktivitas pada awal pembaruan, ia tak perlu berharap kepada orang lain untuk berani melakukannya.

Walaupun dalam beberapa kultur berbicara membelakangi atasan dengan membalikkan badannya dianggap sebagai tindakan bunuh diri, namun untuk kultur lain tidaklah demikian. Dalam kultur lain tidak hanya berbicara membelakangi atasan saja yang di anggap tidakan bunuh diri, tetapi usaha mengklarifikasikan tugas, mendefinisi masalah, menyatakan secara eksplisit apa yang dapat dicapai dan apa yang tidak bisa dicapai, menunjukkan kepada langganan bahwa ia tak mempercayai konsultan, juga termasuk dalam ketegori bunuh diri.

Reformasi adminstrasi publik dewasa ini semakin banyak menjadi sorotan. Secara empiris, gejala ini disebabkan oleh perkembangan masyarakat sebagai akibat adanya globalisasi, memaksa semua pihak, utamanya birokrasi pemerintahan, untuk melakukan revisi, perbaikan, dan mencari alternatif baru tentang sstem administasi publik yang cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Reformasi administrasi publik dalam era globalisasi adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan berupa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat oleh elit penguasa (militer, birokrasi, partai politik, teknokrat, pemimpin yang dominan dan dimensi manusia) untuk melakukan revisi, perbaikan birokrasi pemerintahan serta mencari alternatif baru tentang sistem administrasi publik yang cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman di negara-negara yang sedang berkembang. Dengan kata lain, bahwa reformasi yang benar yang



perilaku baru sajalah yang dapat diandalkan untuk melakukan perubahan. Sekali suatu organisasi itu terbentuk ia dapat menjadi model dan sekaligus menjadi kelompok penekan bagi perubahan berikutnya. Adalah lebih gampang mendirikan organisasi birokrasi baru daripada menghilangkannya.

Sering dijumpai, kelompok-kelompok kasta tertentu ternyata lebih inovatif daripada kelompok mayoritas dalam suatu Negara. Kelompok *entrepreneur* seperti *parsis* dan *marivaris* yang sangat terkenal di India ternyata berasal dari kelompok kasta kecil.

Dalam rangka mendesain maupun melaksanakan reformasi administrasi, seorang pembaru tidak hanya dituntut untuk memilih dan menerapkan strategi yang berbeda, yang didasarkan pada analisis masalah, tujuan serta situasi nyata di lapangan. Ia dituntut pula mempunyai kiat intuitif di dalam mempertimbangkan kapan ia harus mengubah strategi, kapan menggunakan power, kapan harus bekerja sama dengan kelompok yang berpengaruh untuk memperluas atau memperbanyak kelompok sasaran, kapan ia mengharap dukungan yang tinggi dan kapan ia harus menguranginya, serta kapan pembaruan itu harus diselesaikan. Setiap saat kecakapan intuitif seorang pembaru sangat diperlukan dan yang bersangkutan harus selalu siap, terlepas dari beberapa besar kecakapan mereka di dalam memahami secara ilmiah organisasi, administrasi dan reformasi.

Strategi yang sangat ilmiah dan yang sangat khas menuntut dipenuhinya kecakapan insani (*human skill*) yang tinggi di dalam memilih beberapa alternatif strategi yang tersedia serta kecakapan menjadikan strategi tersebut lebih operasional dan berjalan dengan lebih baik. Hambatan yang bersifat kemanusiaan di dalam reformasi administrasi akan terus ditemui selama usaha itu belum berakhir.

### BAB III

#### DIMENSI ADMINISTRASI DALAM REFORMASI ADMINISTRASI

##### A. Tujuan dan Tipe Reformasi

Sejak tanggal 13 Mei 1998 rakyat meminta agar Presiden Soeharto mengundurkan diri. Tanggal 4 Mei 1998 terjadi kerusuhan di Jakarta & di Surakarta. Tanggal 15 Mei 1998 Presiden Soeharto pulang dari mengikuti KTT G-15 di Kairo, Mesir. Tanggal 18 Mei para mahasiswa menduduki gedung MPR/DPR dan pada saat itu ketua DPR/mengikuti KTT G-15 di Kairo, Mesir. Tanggal 18 Mei para mahasiswa menduduki gedung MPR/DPR dan pada saat itu ketua DPR/MPR mengeluarkan pernyataan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri. Hal ini jelas berpengaruh terhadap nilai tukar rupiah yang merosot sampai Rp15.000 per dollar. Dari realita di atas, akhirnya tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada B.J. Habibie, yang membuka peluang suksesi kepemimpinan nasional kepada B.J. Habibie. Tujuan reformasi adalah terciptanya kehidupan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial yang lebih baik dari masa sebelumnya.

Melihat situasi politik dan kondisi ekonomi yang semakin tidak terkendali, rakyat Indonesia menjadi semakin kritis, bahwa Indonesia di bawah pemerintahan Orde Baru tidak berhasil menciptakan negara yang makmur, adil, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Atas kesadaran itu, rakyat secara bersama-sama dengan dipelopori oleh mahasiswa dan para cendekiawan mengadakan suatu gerakan yang dikenal dengan nama Gerakan Reformasi.

Tujuan reformasi dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Melakukan perubahan secara serius dan bertahap untuk menemukan nilai-nilai baru dalam kehidupan berbangsa bernegara.
2. Menata kembali seluruh struktur kenegaraan, termasuk perundangan dan konstitusi yang menyimpang dari arah perjuangan dan cita-cita seluruh masyarakat bangsa.
3. Melakukan perbaikan di segenap bidang kehidupan baik politik, ekonomim sosial budaya, maupun pertahanan keamanan.
4. Menghapus dan menghilangkan cara-cara hidup dan kebiasaan dalam masyarakat bangsa yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi, seperti KKN, kekuasaan sewenang-wenang/otoriter, penyimpangan dan penyelewengan yang lain dan sebagainya.

Tujuan gerakan reformasi secara umum adalah memperbarui tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam bidang ekonomi, politik, hukum, dan sosial agar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara khusus, tujuan gerakan reformasi, antara lain:

1. Reformasi politik bertujuan tercapainya demokratisasi;
2. Reformasi ekonomi bertujuan meningkatkan tercapainya masyarakat;
3. Reformasi hukum bertujuan tercapainya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Reformasi sosial bertujuan terwujudnya integrasi bangsa Indonesia.

Mosher (Leemans) berpendapat bahwa tujuan dari reformasi administrasi adalah merubah kebijakan dan program, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan melakukan antisipasi terhadap kritikan dan ancaman dari luar. Menurut Caiden (1969), tugas dari para pelaku reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja administrasi bagi individual, kelompok, dan institusi dan memberikan masukan tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk dapat mencapai tujuan dengan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat. Dror (Zauhar, 2002) berpendapat bahwa reformasi pada hakekatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan yang bersifat multidimensional.

Terdapat 6 (enam) tujuan reformasi yang dapat dikelompokkan menjadi dua bagian besar, tiga tujuan reformasi bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal dan tiga tujuan reformasi lainnya berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi. Tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain-lain.
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan.
3. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan.

Pollitt (2003) berpendapat bahwa terdapat tiga tujuan untuk melakukan reformasi antara lain:

1. Penghematan (to save money)  
Terjadinya krisis ekonomi yang melanda dunia yang memaksa pemerintah untuk melakukan gerakan pemangkasan anggaran (scissors movement). Pemangkasan anggaran ini dilakukan karena meningkatnya dana yang dikeluarkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (welfare cost) sedangkan kesempatan untuk menarik pajak baru dari masyarakat menipis. Pemangkasan pengeluaran publik merupakan agenda utama dari pemerintah.
2. Keinginan untuk memperbaiki kinerja sektor publik  
Beberapa pejabat politik dan pejabat pemerintah percaya bahwa dengan meningkatkan kinerja sektor publik, dapat membantu pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang pada akhirnya akan meningkatkan legitimasi pemerintah. Upaya-upaya yang dapat dilakukan antara lain dengan meningkatkan kualitas layanan dan produktivitas.
3. Menemukan mekanisme baru bagi akuntabilitas publik.  
Hal ini disebabkan adanya berbagai pola berbeda yang digunakan pejabat pemerintah dan aktor politik dalam melakukan pertanggungjawaban terhadap publik.

Sedangkan Hahn Been Lee (Zauhar, 2002) berpendapat bahwa terdapat tiga tujuan dilakukannya reformasi administrasi antara lain:

1. Penyempurnaan Tatanan (improved order)  
Keteraturan atau order merupakan kebijakan yang melekat dalam pemerintahan. Apabila yang ingin dituju adalah penyempurnaan tatanan, mau tidak mau reformasi harus diorientasikan pada penataan prosedur dan kontrol. Yang sangat diperlukan oleh administrator dalam era baru ini adalah

menghadang agen pembaru. Sebagai konsekuensi logisnya maka birokrasi yang kokoh dan tegar perlu segera dibangun. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan tatanan disebut dengan reformasi prosedural (procedural reform).

### 2. Penyempurnaan Metode (improved method)

Penyempurnaan yang dilakukan adalah dalam bidang teknis dan metode kerja. Teknik dan metode yang baru ini dapat dikatakan bermanfaat bila bisa mencapai tujuan-tujuan yang lebih luas. Apabila tujuan dari reformasi administrasi diartikulasikan dengan baik dan secara efektif diterjemahkan ke dalam berbagai program aksi yang nyata, penyempurnaan metode akan memperbaiki implementasi program, yang pada akhirnya akan meningkatkan realisasi pencapaian tujuan. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan metode disebut dengan reformasi teknis (technical reform).

### 3. Penyempurnaan Kinerja (improved performance)

Penyempurnaan kinerja lebih bernuansa tujuan dalam substansi program kerjanya dari pada penyempurnaan keteraturan maupun penyempurnaan metode teknis administratif. Fokus utamanya adalah pada pergeseran dari bentuk ke substansi, pergeseran dari efisiensi dan ekonomis ke efektifitas kerja, pergeseran dari kecakapan birokrasi ke kesejahteraan masyarakat. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan kinerja disebut dengan reformasi program (programmatic reform). Berdasarkan beberapa pendapat para ahli yang telah dijabarkan diatas, dapat disimpulkan bahwa secara umum tujuan reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja (performance) organisasi.

## B. Tipe-tipe Birokrasi

Birokrasi adalah entitas penting suatu negara. Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata Biro (meja) dan Kratein (pemerintahan), yang jika disintesakan berarti Pemerintahan Meja. Birokrasi menurut kamus umum Bahasa Indonesia ialah system pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah Karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya yang lain, birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya.

Di dalam pendekatan institusional, khususnya di dalam skema, tercantum 'lalu-lintas' administrasi negara dari eksekutif 'turun' ke Kebijakan Administrasi, lalu ke Administrasi dan yang terakhir ke pemilih. Artinya, setiap kebijakan setiap

kebijakan negara yang yang diselenggarakan pihak eksekutif diterjemahkan ke dalam bentuk kebijakan administrasi negara, di mana pelaksanaan dari administrasi tersebut dilakukan oleh lembaga birokrasi. Kita mungkin mengenal badan-badan seperti Departemen, Kanwil, Kantor Kelurahan, Kantor Samsat, di mana kantor-kantor tersebut semua merupakan badan-badan birokrasi negara yang mengimplementasikan kebijakan negara dan bersifat langsung berhubungan dengan masyarakat.

Menurut Weber (Santosa, 2012:2) birokrasi adalah salah satu bentuk organisasi belaka. Penerapan birokrasi senantiasa dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai.

Sedangkan J.B Kristiadi (Pasolong, 2013:67) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sector pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan, termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda.

Kemudian Priyo Budi Santoso (Pasolong, 2012:67) mengartikan birokrasi sebagai keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah dibawah departemen dan lembaga-lembaga nondepartemen, baik di pusat maupun di daerah seperti di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Ditinjau secara politik, karakteristik birokrasi menurut Weber hanya menyebut hal-hal yang ideal. Artinya, terkadang pola pengangkatan pegawai di dalam birokrasi yang seharusnya didasarkan atas jenjang pendidikan atau hasil ujian, kerap tidak terlaksana. Ini diakibatkan masih berlangsungnya pola pengangkatan pegawai berdasarkan kepentingan pemerintah.

Seringkali orang menyentuh birokrasi, maka seketika itu pula muncul nama Max Weber. Begitu besarnya pengaruh pemikiran Max Weber sehingga birokrasi senantiasa diasosiasikan dengan Weber.

Birokrasi Weber mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis.

Miftah Thoha (2003; 17) menyederhanakan pemikiran Weber dan Albrow mengenai kriteria-kriteria dalam tipe ideal birokrasi yang rasional, yakni:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas kebawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiunan sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap jabatan bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instasinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Di Amerika Serikat, terdapat 4 jenis birokrasi yaitu: (1) The Cabinet Departments (departemen-departemen di dalam kabinet), (2) Federal Agencies (agen-agen federal), (3) federal Corporation (perusahaan-perusahaan federal milik federal), dan (4) Independent Regulatory Agencies agen-agen pengaturan independen).

Departemen-departemen dalam kabinet terdiri atas beberapa beberapa lembaga birokrasi yang dibedakan menurut tugasnya. Ada departemen tenaga kerja, departemen pertahanan, atau departemen pendidikan. Tugas utama dari departemen-departemen ini adalah melaksanakan kebijaksanaan umum yang telah digariskan oleh lembaga eksekutif maupun yudikatif.

Agen-agen federal merupakan kepanjangan tangan dari lembaga kepresidenan. Ia dibentuk berdasarkan pilihan dari presiden yang tengah memerintah, oleh sebab itu sifatnya lebih politis ketimbang murni administratif. Organisasi NASA di sana merupakan salah satu contoh dari agen-agen federal. Contoh dari birokrasi ini juga diposisikan oleh FBI (Federal Bureau Investigation). Di Indonesia agen-agen seperti ini misalnya Badan Tenaga Atom Nasional (Batatan), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan).

Korporasi-korporasi federal merupakan birokrasi yang memadukan antara posisinya sebagai agen pemerintah sekaligus sebagai sebuah lembaga bisnis. Di Indonesia contoh yang paling endekati adalah BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Meskipun negara (eksekutif) terkadang masih merupakan pihak yang paling menentukan dalam pengangkatan pejabatnya, tetapi secara umum, sebagai sebuah lembaga bisnis ia memiliki otoritas untuk menentukan jenis modal dan juga memutuskan apakah perusahaan akan melakukan pemekaran organisasi atau sebaliknya, perampangan. Di Indonesia, contoh dari korporasi-korporasi milik negara ini misalnya Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), Garuda Indonesia Airways (GIA), Perusahaan Listrik Negara (PLN) atau Bank Mandiri.

Agen-agen Pengaturan Independen, sebagai jenis birokrasi yang terakhir, merupakan birokrasi yang dibentuk berdasarkan kebutuhan untuk menyelenggarakan regulasi ekonomi terhadap dunia bisnis, di mana penyelenggaraan tersebut berkaitan secara langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia kini dibentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang berfungsi untuk melakukan restrukturisasi kalangan bisnis tanah air yang di masa lalu dianggap banyak merugikan keuangan negara, dan secara lebih jauh, kesejahteraan masyarakat Indonesia akibat, katakanlah, 'kredit-kredit macet' mereka. Selain itu, contoh bisa kita sebutkan misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan sejenisnya.

### C. Peran Birokrasi dalam Pemerintahan Modern

Michael G. Roskin, menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya ada 4 fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan modern. Fungsi-fungsi tersebut adalah :

## BAB IV

### DIMENSI POLITIK DALAM REFORMASI ADMINISTRASI

Frase reformasi administrasi, menurut Groves (1971), paling tidak mempunyai 2 arti, yaitu:

Pertama, disamakan dengan *administrative change*, yakni beragam kegiatan yang berkaitan dengan revisi prkatek admnistryasi dan organisasi. Dalam hubungan Montgomery (1967, p.1) mengartikannya sebagai ... *a political process design to adjust the relationship between a buareacracyy it self*. Jadi ereformasi adminitrasi merupakan proses politik yang dirancang untuk menyetarakan hubungan-hubungan timbal balik antar birikrasi dengan beragam unsur dalam masyarakat, atau unsur dalam birokrasi.

Kedua, reformasi admnistrasi dipandang sebagai pencangkakan teknologi admnistrasi yang berasal dari Barat ke Negara sedang berkembang. Pandangan kedua ini didasarkan pada asumsi bahwa Negara Barat telah mencapai kapabilitas admnistrasi yang cukup maju, sehingga taka da salahnya jika di transfer ke Negara sedang berkembang. Oleh karena itu maka penyempurnaan atau *upgrading* admnistrasi sebisa mungkin segera dilaksanakan. Dengan demikian maka menurut pandangan yang kedua ini, reformasi administrasi merupakan kegiatan yang tak terpisahkan dari bantuan teknis bidang Administrasi Negara di kebanyakan Negara sedang berkembang (Heady, 1966; Montgomery and Siffin, 1966;) untungnya, kegiatan ini mendapatkan dukungan dari para perencana, pejabat sipil tingkat tinggi serta para elite ekonomi dan elite modern yang lain. Merteka yang pada umumnya berpendidikan Barat ini, sangat antusias sekali untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Untuk adanya birokrasi yang efisien, professional, mumpuni dan tangguh kualifikasinya (Ilchman, 1965, p. 314-320).

Membahas dimensi politik dari reformasi administrasi, perlu kiranya dan sangat relevan mengaitkannya dengan buku Huntington yang berjudul *Political Order in Changing Societies*. Sebab dalam buku tersebut Huntington sangat memperhatikan aspek institusinalisasi, salah satu aspek yang menjadi perhatian utama reformasi admnistrasi. Keberadaan institusi politik dan kemampuannya untuk memenuhi kepentingan public, katanya, merupakan unsur yang dapat

membedakan suatu masyarakat itu secara politik sudah maju atau masih terbelakang. Pemerintahan yang majui adalah pemerintahan yang mampu memerintah dengan efektif, dan pemerintahan yang mampu memerintah dengan efekti adalah yang mempunyai institusi politik yang kuat. Tantangan yang dihadapi oleh Negara sedang berkembang dengan demikian, adalah membangun dan mempertahankan institusi yang kuat dalam massa transisi.

Untuk mengetahui apakah usaha reformasi admnistrasi mendukung atau menghambat usaha pencapaian institusi yang kuat atau variable, perlu dikaji suatu tipe rezim dan penguasa politik yang ada disuatu Negara. Ada beberapa tipe rezim yang sangat mendukung usaha reformasi admnistrasi akan tetapi kurang berhasil dalam mengembangkan institusi politik yang solid dan kokoh. Tetapi hal yang sebaliknya bias terjadi di mana para elite penguasa yang ada mampu menciptakan institusi politik yang kuat, namun tidak mendiukung usaha reformasi admnistrasi. Tetapi apapun keadaannya, kondisinya sangat ditentukan oleh elite penguasa yang ada dalam suatu Negara.

Reformasi admnistrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di nehara-negara yang sedang berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan pertumbuhannya dan arah serta tujuannya. Semata-mata hanya karena kemampuan admisnitratif dipandang semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan pembangunan.

Studi kasus di beberapa Negara berkembang menunjukkan bahwa peran yang di mainkan oleh elite penguasa (militer, birokrasi, parpol teknokrat dan pemimpin yang dominan) cukup mementukan di dalam pencapaian tujuan reformasi administrasi. Walaupun diakui bahwa factor lingkungan yang kondusif juga tidak kecil artinya bagi tercapainya tujuan reformasi admnistrasi.

#### A. Militer dan Reformasi Administrasi

Apabila kita menliti proses pertumbuhan negara-negara baru atau negara yang sudah lama merdeka seperti halnya di negara-negara Amerika Latin, kita akan dihadapkan pada kenyataan bahwa militer seringkali memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan politik negara-negara tersebut. Premsi dasar dari demokrasi Barat yang menyatakan bahwa Angkatan Bersenjata hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan negara dan bahwa kepemimpinan politik akan aman di tangan orang sipil, dapat dikatakan tidak berlaku bagi negara yang sedang berkembang.

Dalam banyak kejadian, militer telah menjadi unsur kegiatan yang menempatkan dirinya dalam politik di negara yang sedang berkembang. Keterlibatan militer dalam politik dapat melalui bermacam-macam cara. Namun pada umumnya pihak militer mengambil alih pemerintahan pada waktu terjadinya kekalutan politik di suatu negara, dengan dalih untuk memelihara ketertiban dan kestabilan nasional. Di beberapa negara yang sedang berkembang, kehadiran militer dalam pemerintahan sering kurang dapat diterima, seperti halnya yang terjadi di negara-negara Amerika Latin. Dalam hal yang demikian tujuan dari rezim militer biasanya cenderung untuk menimbulkan reaksi melawan terhadap program dan struktur dari rezim yang dijatuhkan. Hal ini dilakukan karena mereka seringkali lebih berkepentingan terhadap usaha-usaha guna mengakhiri konflik dengan menyingkirkan parpol-parpol yang kuat yang ada sebelum terjadinya pengambilalihan kekuasaan. Dalam hal ini rezim militer yang sedang berkuasa biasanya kurang berminat untuk melakukan reformasi administrasi.

Seperti halnya pada para pemimpin yang dominan, hal yang sangat mencolok pada militer dalam politik adalah rendahnya institusionalisasi politik. Militer berperan karena adanya perpecahan, kekecauan, dan kesemrawutan. Tetapi biasanya karena kekuatan fisiknya dan komitmennya yang tinggi terhadap disiplin, menyebabkan militer menjadi kuat dalam kancah politik di suatu negara yang institusi dan proses politiknya tidak begitu stabil.

Karena itulah maka militer lebih dapat diandalkan dan lebih cocok dalam pengembangan institusi daripada pemimpin yang *personalistik*. Basis kekuasaannya lebih mapan daripada pemimpin yang *personalistik* dan pada umum ya lebih tahan terhadap ancaman institusi politik. Latar belakangnya yang sangat institusional menyebabkan militer menyebabkan militer menjadi sumber pemahaman nilai institusional. Di dalam realitasnya rezim militer tidak begitu mempunyai banyak pendukung yang kuat sebagaimana dibayangkan oleh kebanyakan orang. Alasannya adalah karena pada umumnya militer enggan terhadap kekacauan politik rezim militer biasanya mengambil alih kekuasaan setelah terjadinya kekacauan politik, guna menjaga keamanan dan harmoni nasional. Alasan masuknya ke dalam politik adalah mengakhiri kemelut politik, dan setelah itu, ia biasanya menjungkirbalikan institusi politik yang sudah ada.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa rezim militer dapat merupakan kekuatan yang mendukung reformasi administrasi. Perbedaan sikap ini sangat tergantung dari sikap pemimpin utamanya. Apabila sorang atau lebih tokoh yang dominan dalam pemerintahan militer mendukung usaha reformasi administrasi,

maka rezim tersebut cenderung memberikan dukungannya kepada usaha reformasi administrasi.

Pakistan di bawah rezim militer Ayub Khan adalah merupakan contoh di mana rezim militer menyadari akan pentingnya reformasi administrasi dalam pemerinthan. Sebelum Ayub Khan berkuasa, sekalipun sudah ada usaha-usaha kearah penyempurnaan administrasi sebagaimana yang telah diusulkan oleh 2 (dua) orang eksper (ahli) dari luar negeri, namun tidak ada satupun rencana yang dilaksanakan, semata-mata karena tidak adanya dukungan dari penguasa, yang ketika itu adalah *Civil Service of Pakistan* (Braibanti, p. 142-144).

Namun hal yang sebaliknya dapat terjadi, di mana militer tidak memberikan dukungan terhadap usaha reformasi administrasi. Kasus yang demikian dapat kita temukan di Birma di mana rezim militer berpendapat bahwa aparat administrasi merupakan kekuatan konservatif yang harus dihancurkan apabila diharapkan terjadi modernisasi yang lebih revolusioner. Kondisi ini pula dapat dijumpai di Venezuela di bawah rezim Perez Jimenez.

#### **B. Partai Politik dan Reformasi Administrasi**

Partai politik adalah organisasi politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus. Elemen kekuatan politik kedua di negara sedang berkembang yang dianggap sebagai agen pembaru adalah partai politik. Sekalipun di kebanyakan negara sedang berkembang banyak terdapat ragam partai politik, namun sedikit sekali yang mempunyai kekuasaan yang seimbang dengan pusat-pusat kekuasaan yang ada di negara tersebut.

Partai politik yang dapat merupakan elemen kekuatan yang penting di negara sedang berkembang ialah partai politik yang mampu mengorganisir sejumlah besar anggotanya yang merupakan basis kekuatannya. Di dalam mengorganisir pengikutnya, pada umumnya mereka menggunakan berbagai macam teknik seperti misalnya ideologi dan disiplin kepartaian.

Di samping ada partai politik yang dapat menyusun kekuatan dan memegang peranan penting di negara sedang berkembang, banyak juga partai politik yang tidak mempunyai posisi, disebabkan oleh kecilnya partai tersebut dan ambisi pribadi dari pemimpinnya.

Pada umumnya para pemimpin partai politik di negara sedang berkembang sedikit sekali yang memberikan prioritas terhadap usaha reformasi administrasi. Hal ini disebabkan, mereka lebih berkepentingan terhadap program-program pembangunan yang substansif atau oleh karena mereka disibukkan dengan usaha-



sahan untuk memelihara atau untuk mengkonsolidasikan kekuatan politiknya. Reformasi administrasi dipandang sebagai sebuah proses umum yang menembus semua tahap mulai dari administrasi dimana mengandung arti sebuah kapasitas yang penting dan dibutuhkan untuk memperkenalkan adanya kreativitas ke dalam unit-unit administrasi pada tingkat apapun untuk mencapai tujuan pembangunan Negara. Jadi, sebagaimana golongan militer, partai politik pun dapat menjadi kekuatan yang mendukung, namun dapat pula menjadi kekuatan yang menghambat terhadap usaha reformasi administrasi.

Akhir-akhir ini tampak adanya pandangan yang mendua terhadap sosok dan cara kerja aparatur pemerintah di beberapa negara dan daerah. Pandangan pertama, menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga dari 'bencana' banjir ekonomi maupun politik. Dengan dilengkapi militer dan partai politik yang kuat, organisasi pemerintah sebagai dewa penyelamat dan satu-satunya organ yang dikagumi masyarakat. Pandangan ini didasarkan atas asumsi bahwa didalam mengolah sumberdaya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin. Oleh karena itu, mereka berkesimpulan bahwa birokrasi pemerintah memegang peran utama, bahkan peran tunggal, dalam pembangunan suatu negara maupun daerah. Pandangan kedua, menganggap birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan. Sering, bahkan hampir selalu, birokrasi pemerintah bertindak canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokritik, bahkan sering bertindak korup. Para aparatnya kurang dapat menyesuaikan diri dengan modernisasi orientasi pembangunan dan perilakunya kurang inovatif, serta tidak dinamis. Keadaan semacam ini akan menyebabkan birokrasi pemerintah mendominasi seluruh organ politik dan menjauhkan diri dari masyarakat.

Partai kongres di India misalnya, merupakan partai yang memberikan dukungan terhadap gerakan reformasi administrasi. Sebaliknya partai yang berkuasa di Meksiko, *Institutionalized Revolutionary Party*, menunjukkan tidak adanya minat terhadap reformasi administrasi. Di Venezuela, *Democratic Action Party* yang memegang kekuasaan pada tahun 1959 telah memprakarsai reformasi administrasi di bidang keuangan dan memberikan dukungan sepenuhnya kepada tahap-tahap perencanaan reformasi administrasi. Namun sayangnya pada tahap implementasi partai tersebut tidak memberi dukungan, sehingga usaha pembaruan tersebut tidak banyak membawa hasil.

Montgomery mempergunakan konsep yang diberi nama *Annoyance* dalam menganalisis masalah reformasi administrasi dan peranan partai politik di negara sedang berkembang. Dia berpendapat bahwa pemerintah merasa sangat perlu untuk mengadakan pembaruan aparatnya. Hal ini perlu dilakukan bilamana kerja dari birokrasinya sangat mengganggu para pemimpin politik, dalam arti birokrasinya sangat menghambat pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Dalam keadaan yang demikian barulah pemimpin politik cenderung untuk mengadakan pembaruan, yang dalam pelaksanaannya lebih ditekankan kepada perubahan personel dan bukan pada perubahan struktural. Hanya apabila dirasakan oleh para pemimpin politik bahwa perubahan struktural yang menyeluruh dianggap penting untuk mengkonsolidasikan negara, baru mereka akan mengambil tindakan tersebut.

Sikap yang tidak konsisten dari parpol terhadap usaha pembaruan administrasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Parpol pada umumnya lebih menyukai sistem *patronage* dalam *recruitment*, seleksi dan promosi. Hal ini bertentangan dengan gerakan pembaruan administrasi yang umumnya cenderung untuk memakai *system merit*.
2. Sumber konflik yang lain antara parpol dan pembaruan administrasi ialah hal-hal yang berkenaan dengan prioritas dari pembaruan. Parpol cenderung untuk mementingkan pembaruan yang substantif, seperti misalnya Landreform, pembaruan di bidang kesehatan dan pembaruan lain yang hasilnya dapat secara langsung dirasakan oleh para pengikutnya, pemimpinnya ataupun masyarakat pada umumnya. Lain halnya dengan pembaruan administrasi di mana hasilnya tidak dapat secara langsung dan tidak dapat segera dinikmati oleh para pengikutnya. Sebagai contoh misalnya program landreform telah digunkan oleh PKI untuk memperoleh popularitas dan dukungan dari masyarakat pedesaan. Parpol pada umumnya beranggapan bahwa administrasi bukanlah strategi yang dapat digunakan untuk memperoleh dukungan suara.

### C. Birokrasi dan Reformasi Administrasi

Birokrasi merupakan suatu sistem rasional atau struktur yang terorganisir yang dirancang sedemikian rupa guna memungkinkan adanya pelaksanaan kebijakan publik yang efektif dan efisien. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi, luasnya pelaksanaan *recruitment*, kebebasan kelompok lain untuk memasuki jajaran

eselon birokrasi untuk mendistribusikan kekuasaannya pada kelompok lain. Klasifikasi ini sangatlah relevan dengan reformasi administrasi. Hal ini berkaitan erat dengan tingkat keseringan birokrasi melakukan kontak dan transaksi dengan masyarakat luas, sehingga akan tampak derajat kepekaan birokrasi terhadap perubahan yang terjadi yang mana umumnya terjadi di kebanyakan negara yang sedang berkembang. Walaupun birokrasi bukanlah merupakan unsur yang paling penting di semua negara sedang berkembang, namun birokrasi dapat menjadi pemrakarsa dalam reformasi administrasi. Akan tetapi hal yang sebaliknya dapat terjadi di mana birokrasi merupakan sumber utama yang menentang usaha reformasi administrasi. Reformasi Administrasi negara dewasa ini semakin banyak menjadi sorotan. Secara empiris, gejala ini disebabkan oleh perkembangan masyarakat sebagai akibat adanya globalisasi, memaksa semua pihak, utamanya birokrasi pemerintah, untuk melakukan revisi, perbaikan dan, mencari alternatif baru tentang sistem administrasi Negara yang cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman.

Diakui bahwa disebabkan oleh adanya hubungan yang sangat erat antara birokrasi dan penguasa, maka birokrasi sangat mudah sekali terpengaruh oleh orde politik. Hal yang demikian ini khususnya sangat umum terjadi di negara sedang berkembang. Di Amerika Latin misalnya, terbukti bahwa kejatuhan suatu rezim telah menyebabkan kehancuran total posisi birokrasi. Akan tetapi di negara-negara di mana proses pembauran terjadi secara lebih perlahan dan dikontrol oleh golongan elite seperti misalnya yang terjadi di Thailand atau negara dimana birokrasi telah memperoleh prestise yang luar biasa dalam hubungan dengan masa lalu melalui orde kolonial seperti misalnya yang terjadi di India, Pakistan dan Malaysia, keadaan seperti disebutkan di atas, tidak akan terjadi.

Birokrasi merupakan faktor politik yang harus diperhitungkan. Dalam konteks pembangunan politik (*political development*) birokrasi telah menjadi salah satu objek pembantahan/perdebatan ilmiah yang mengasyikkan.

Ralph Braibanti mengemukakan bahwa birokrasi yang kuat merupakan institusi yang sangat vital di dalam mencapai integrasi dan pembangunan nasional. Sebaliknya Fred W. Riggs dan Lucian Pye berpendapat bahwa birokrasi yang kuat di negara sedang berkembang justru merupakan penghambat pembangunan institusi politik, seperti parpol dan kelompok kepentingan. Sehingga dengan demikian birokrasi sangat menghalangi pembangunan politik. Kedua kutub pendapat tersebut masing-masing mengandung kebenaran di dalamnya. Dalam hubungan dengan reformasi administrasi sebagaimana halnya dalam pembaruan

politik, peranan birokrasi dapat bersifat positif, tetapi dapat pula bersifat negatif. Akan tetapi menurut Hahn Been Lee, di negara sedang berkembang karena sifat birokrasinya masih merupakan birokrasi yang bersifat campuran antara birokrasi tertutup dan birokrasi terbuka, maka pada umumnya birokrasinya kurang memberikan dukungan terhadap usaha pembangunan ataupun reformasi administrasi.

Dapat dipastikan apabila stabilitas institusi menjadi bukti dari adanya pembangunan politik, birokrasi dapat bertindak sebagai struktur politik yang berpengaruh dan karenanya sangat mendukung reformasi administrasi, seperti kasus yang terjadi di Pakistan. Pada sisi lain keberadaan birokrasi yang kuat secara politik dapat menyebabkan institusi politik lainnya sulit berkembang.

Birokrasi yang kuat yang selalu menjadi pelopor gerakan reformasi administrasi, khususnya apabila dilakukan oleh orang luar. Sebagai suatu struktur politik yang mempunyai kekuatan sangat menentukan, birokrasi diharapkan memelopori digunakannya kecakapan teknis yang tinggi dalam pengambilan keputusan. Tetapi juga perlu diakui bahwa usulan reformasi administrasi yang dikembangkan oleh para tenaga ahli (*expert*) yang berpendidikan Barat, yang menekankan pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi, menempatkan administrasi pada posisi yang sangat rendah. Seperti kasus yang terjadi di Pakistan, para tenaga ahli Amerika mengusulkan seorang *generalist* dalam birokrasi yang kurang mempunyai keahlian khusus. Sebagai akibatnya elite *generalist* tersebut ditempatkan pada posisi yang sangat rendah.

Bagaimanapun juga birokrasi yang bergengsi dan cakap sangat diperlukan guna menjaga situasi profesionalisme, dan keadaan ini memerlukan dukungan dari reformasi administrasi.

Di Malaysia, yang dimaksud dengan *Closed Bureaucracy* ialah *Civil Service* yang merupakan golongan elite yang sangat dihormati dan memiliki prestise serta bersifat tertutup.

Negara yang tidak menganut paham reformasi administrasi dan lebih menyukai status quo, Negara dengan pendekatan pragmatis murni terhadap reformasi administrasi artinya melakukan pembaharuan dengan alakadarnya saja, serta tidak ada perangkat institusional untuk mengimplementasikannya

1. Negara-negara yang sangat keranjinan terhadap reformasi administrasi dan melengkapinya dengan seperangkat perabot formal untuk isian dan evaluasinya
2. Negara-negara yang telah mengalami pembaruan yang diperoleh dari luar

## BAB V

### STRATEGI REFORMASI ADMINISTRASI

Pada awalnya, konsep strategi digunakan dalam kalangan militer, yang diartikan sebagai seni memenangkan peperangan melawan musuh dengan pemanfaatan kekuatan yang dimiliki secara maksimal. Pengertian ini sejajar dengan pengertian strategi yang termuat dalam Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged (1966, p 256) yang menyatakan bahwa Strategi adalah :

1. *The science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of a nation or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war,*
2. *The science and art of military command exercise to meet the enemy in combat under advantageous conditions,*
3. *A careful plan or method or a clever stratagem*
4. *The art of devising or employing plans or stratagem toward a goal*

Reformasi administrasi pun berkaitan erat dengan pengertian strategi, karena pada hakikatnya reformasi administrasi merupakan aktivitas untuk meningkatkan kemampuan memenangkan " peperangan " melawan ketidakberesan administrasi dan beberapa jenis penyakit administrasi yang lain yang banyak dijumpai di kebanyakan negara sedang berkembang.

Membahas strategi reformasi administrasi haruslah memperhatikan berbagai macam variabel pembaruan. Variabel –variabel pembaruan inilah yang akan menentukan jenis, ruang lingkup serta kecepatan suatu usaha reformasi administrasi namun harus juga disadari bahwa di dalam memanipulasikan berbagai macam variabel tersebut terlebih dahulu harus dilakukan pemilihan yang tepat terhadap agen pembaruan, organisasi pembaruan dan waktu pembaruan.

Sedikit agak disayangkan, karena perhatian yang sistematis dari para ahli terhadap pembaruan administrasi baru muncul beberapa decade belakangan ini. Secara umum, kronologi perkembangan perhatian itu adalah sebagai berikut:

Pertama, para ahli mulai memutuskan perhatiannya pada masalah perubahan organisasi termasuk di dalamnya perubahan organisasi publik.

Kedua, para penulis di bidang administrasi Negara dengan berbagai macam latar belakang pendidikan yang berbeda mulai tertarik kepada aspek-aspek pembaharuan di bidang pemerintahan.

Ketiga, ilmuan politik mulai mempelajari perubahan dalam tubuh birokrasi pemerintahan yang merupakan aspek terpenting dalam sistem politik, lembaga politik dan proses politik.

Keempat, timbul bidang studi baru yang memadukan ilmu kebijaksanaan dan pengambilan keputusan dengan lebih menitikberatkan pada permasalahan pembaruan administrasi.

Seluruh permasalahan strategi reformasi administrasi dapat diurai kedalam beberapa dimensi strategi, dimana penguraian itu mengejawantah ke dalam beberapa pendekatan pokok. Pendekatan pokok ini di satu pihak masih memiliki kelemahan-kelemahan karena hanya menekankan pada aspek tertentu saja, namun dilain pihak ia memiliki kejelasan analitis. Karenanya, membandingkan kutub-kutub pendekatan ini hendaknya jangan diinterpretasikan "pendekatan yang satu lebih unggul dari yang lain, atau yang ini lebih unggul dari pada yang itu" tetapi hendaknya diinterpretasikan pendekatan yang satu mempunyai keunggulan dalam berbagai aspek, namun juga mempunyai kelemahan pada aspek yang lain.

#### A. Dikotominasi Strategi Reformasi Administrasi

Salah satu usaha untuk memperjelas beragam strategi reformasi administrasi adalah dengan melakukan dikotominasi strategi. Dengan dikotominasi itu diharapkan akan diperoleh kejelasan tentang perbedaan, ruang lingkup, kelemahan dan kekuatan masing- masing strategi tersebut pendekatan pokok dalam strategi reformasi administrasi yang dimaksud tiada lain adalah *pendekatan makro versus mikro, pendekatan structural versus pendekatan perilaku, balanced versus shock oriented, incremental versus inovatif, dan komprehensif versus parsial.*

### **Pendekatan Makro versus Pendekatan Mikro**

Di dalam kepustakaan reformasi administrasi masih terdapat pertentangan yang tak kunjung henti antara pendekatan makro dan mikro. Mereka yang sependapat dengan pendekatan mikro mengatakan bahwa sebagian Negara sedang berkembang gagal di dalam menerapkan pembaruan administratif secara komprehensif ( makro ) karena sebagian besar dari mereka belum memiliki persyaratan yang diperlukan . mereka sampai pada kesimpulan bahwa pembaharuan yang bersifat parsial lebih dapat diterapkan pada semua kondisi Negara sedang berkembang . selain itu mereka juga berpendapat bahwa pendekatan parsial ini mempunyai dampak terhadap pembaharuan berikutnya . dalam hal ini Albert Warteston mengatakan :

Dengan memulai usaha pembaruan administrasi yang komprehensif Negara-negara berpendapat rendah seperti India, Pakistan, Iran dan Filipina di Asia. Venezuela, Colombia, Equador, Brazalia, Argentina dan chili di Amerika Latin, Ethiopia, Ghana dan Libya di Afrika, selama bertahun-tahun telah berusaha untuk meningkatkan efisiensi pelayanan umum, namun memperoleh hasil yang kurang memadai semata-mata karena mereka menerapkan pendekatan makro. usulan global yang kelihatannya baik dan menarik, berakhir tragis setelah diimplementasikan.

Sebaliknya mereka yang setuju dengan pendekatan makro berpendapat bahwa kompleksitas dan ketergantungan factor-faktor administrative memaksa diperlukannya pembaharuan yang menyeluruh . program yang bersifat menyeluruh ini harus dibuat untuk menanggulangi perkembangan yang terjadi dalam kerangka umum bagi pendekatan parsial atau piece-meal . mereka juga mengatakan bahwa pendekatan parsial dapat mengakibatkan inkonsistensi, kontradikasi dan konflik dalam sistem administrasi . karenanya maka para pengajur pembaruan administrasi menekankan perlunya gebrakan ( break-through ) yang hanya dapat dicapai melalui pendekatan makro . pandangan ini antara lain diungkapkan oleh N.K.Mukardji, ketika ia mengatakan ;

*Pendekatan mikro cenderung tidak produktif, paling tidak untuk jangka pendek, karena hasil yang mengecewakan dapat menurunkan atau mengurangi jumlah pendukung. Kasus di India menunjukkan kebenaran pendapat ini, karena hanya pendekatan yang komprehensif yang memungkinkan dilakukannya gebrakan ( break-through ).*

Masing –masing pendekatan mempunyai unsur kebenaran. Bahkan para penganjur pendekatan mikro/parsial mengakui bahwa di dalam kondisi sosial-ekonomi yang tepat pendekatan komprehensif terbukti lebih banyak .tetapi di lain pihak pendekatan mikro atau selektif dapat menjadi dasar bagi perubahan pada masa yang akan datang. Tetapi harus diingat kalau kita melakukan penyempurnaan terhadap satu satuan organisasi, maka kita harus menyadari bahwa tidak ada satu organisasi yang mampu berdiri sendiri dan berperan di dalam proses pembangunan nasional. Ia harus dipandang dalam kaitannya dengan organisasi atau badan lain yang bisa menjadi penghambat ataupun pendorong bagi pembaruan administrasi. Sebaliknya para penganjur pembaruan yang menyeluruh harus menyadari bahwa semua rencana yang menyeluruh pasti terdiri dari proyek individual. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa satuan dasar administrasi Negara adalah individual. Oleh karena itu maka dalam hal-hal tertentu kita harus mengarahkan sumber yang langka pada proyek tertentu serta mengabaikan proyek orang lain.

### **Pendekatan Struktural Versus Pendekatan Perilaku**

Penekanan pada aspek perilaku di dalam organisasi muncul sekitar tahun 1940-an, dan aliran ini berkembang sedemikian kuatnya sehingga hampir menghapus pendekatan structural .anehnya, situasi seperti ini terjadi pula dalam praktek sehari-hari sehingga kegagalan yang menimpa pendekatan struktural, justru memperkuat kepercayaan dan posisi mereka.

Kelemahan utama dari pendekatan struktural adalah sifatnya yang statis dan kefanatikannya menunjukkan bahwa sebagian dari mereka beranggapan bahwa ciri ciri umum perilaku organisasi sulit untuk dioperasionalisasikan.

Pro dan kontra terhadap kegunaan pendekatan struktural dan perilaku masih beragam, walaupun tampaknya pendekatan struktural agak memperoleh pengakuan. Menurut Braibanti “ perubahan institusional/kelembagaan lebih efektif jika dibandingkan dengan manipulasi perilaku’ tanpa memperhatikan apakah argumentasi itu benar atau salah., terdapat suatu kecenderungan dari para strukturalis untuk lebih memperhatikan aspek perilaku di dalam pembaruan administrasi . sebaliknya cacat utama kaum behavioralis adalah kurangnya perhatian terhadap aspek struktural di dalam pembaruan, sebagaimana diungkapkan Oleh Lucian Pye :

pelanggan) tetapi perlu juga memberikan perhatian yang besar pada kegiatan "storing" yaitu mengarahkan, memonitor, mengawasi dan menilai kinerja pelayanan publik sehingga pemerintah dapat mempertanggungjawabkan.

Ketiga, New Public Management, pemerintahan harus dikelola menurut prinsip-prinsip manajemen profesional, yaitu dengan mengintrodukir cara kerja sektor privat/swasta ke sektor publik seperti misalnya pemerintahan diserahkan pada para manajer profesional, menetapkan standar dan ukuran kinerja yang jelas, pengelolaan yang berorientasi pada hasil, menilai tinggi makna uang, lebih dekat kepada pelanggan, memberikan banyak pilihan kepada pelanggan dan menyadari akan adanya persaingan/ kompetisi pasar.

Kempat, governance as a socio cybernetic system. Dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleks isu-isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (civil society) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan politik maka akhir hasil yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintahan (Rhodes, 1996).

Governance berarti proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik dan proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Governance dapat digunakan dalam governance, national governance, dan local governance, governance sebagai proses pengambilan kebijakan dan apakah kebijakan tersebut diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Governance atau pemerintahan dalam praktik terbaiknya disebut good governance, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sehat. Karena pemerintahan yang sehatlah yang mampu mengemban visi, misi, tugas, dan fungsi yang di amanatkan rakyat.

Kata baik (good) dalam istilah pemerintahan yang baik (good governance) mengandung dua makna, pertama bermakna nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, kedua bermakna aspek-fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Santosa (2000: 86) sebuah governance dikatakan baik (good governance) apabila sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara

efektif dan efisien dan merupakan respon terhadap kebutuhan masyarakat. Sementara itu, Kreef (2000) mengartikan good governance sebagai keberadaan dan berfungsinya beberapa perangkat kelembagaan publik sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat biasa terjamin dengan baik. Jika dielaborasi lebih jauh bahwa perangkat kelembagaan itu mencakup:

1. Adanya birokrasi yang bersih dan efisien.
2. Adanya legislatif yang aspiratif dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat serta menjadi alat kontrol yang baik dan konstruktif bagi birokrasi pemerintahan.
3. Adanya sistem penegakan hukum yang dapat dipercaya, termasuk di dalamnya aparat penegak hukum yang mempunyai integritas yang baik.
4. Adanya masyarakat sipil (civil society) yang kuat untuk memperjuangkan kepentingan warga masyarakat serta mengotrol lembaga pemerintah.
5. Adanya distribusi kekuasaan yang seimbang dan saling mengotrol secara konstruktif.

#### **B. Asas-Asas Good Governance**

Asas-asas pemerintahan yang baik dapat diibaratkan rambu lalu lintas, marka jalan, peta jalan dan pedoman perjalanan. Asas-asas di perlukan untuk memperlancar hubungan pemerintah (lalu lintas urusan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah atau warga masyarakat). Dalam wacana Good governance, banyak pihak yang mempertukarkan antara asas dengan prinsip, unsur, elemen, dimensi, indikator dan karakteristik tetapi maknanya merujuk padahal yang sama. Indikator good governance menurut World Bank, UNPD, GTZ dan Negara pemberi pinjaman antara lain.

1. Demokratis, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah.
2. Hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku.
3. Partisipasi rakyat.
4. Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintahan dan administrasi publik, serta pengurangan anggaran militer.

Kalau karakteristiknya, good governance memiliki delapan karakteristik, yaitu;

1. Participation
2. Rule of law

3. Transparency
4. Responsiveness
5. Concensus oriented
6. Inclusiveness
7. Effectiveness
8. Efeciency

Ada tiga dimensi governance, yaitu; (1) bentuk rezim politik, (2) proses di mana otoritas digunakan dalam pengelolaan ekonomi dan sumber daya sebuah negara, dan (3) kapasitas pemerintah untuk merancang, memformulasikan, dan mengimplementasikan kebijakan publik dan pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Berdasarkan tiga dimensi diatas, ada empat kriteria yang membentuk good governance, yaitu: (1) legitimasi pemerintah (demokratis), (2) akuntabilitas politik dan unsur-unsur pemerintah resmi (kebebasan media, transparansi pengambilan keputusan, mekanisme akuntabilitas), (3) Kompetensi pemerintah untuk memformulasikan kebijakan dan pemberian pelayanan publik; (4) respek kepada hak asasi manusia dan aturan hukum (hak-hak dan keamanan individual dan kelompok, kerangka kerja kegiatan ekonomi dan sosial, partisipasi).

Dengan terpenuhinya prinsip-prinsip good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, diharapkan upaya penataan kehidupan sosial, ekonomi, dan politik akan terwujud sejalan dengan perkembangan peradaban masyarakat madani. Berdasarkan UU nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, di tetapkan tujuh asas penyelenggaraan negara yang baik, yaitu:

2. Asas Kepastian Hukum, Yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
3. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asa yang mengutamakan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dan penyelenggara negara.
4. Asas kepentingan umum, asas yang mendahulukan Kesejahteraan umum yang asoiratif, akomodatif dan selektif.
5. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;

6. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara;
7. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
8. Asas Akuntabilitas, yaitu asas dimana setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### C. Praktek dan Pelaku Good Governance

Setidaknya ada lima persyaratan yang harus dipenuhi agar good governance bisa diwujudkan, Pertama lembaga perwakilan rakyat memiliki legitimasi politik dan mampu menjalankan fungsi kontrol yang efektif. Kedua, pengadilan yang independen (mandiri, bersih, dan profesional). Ketiga, aparatur pemerintah (birokrasi) yang profesional dan memiliki integritas yang kokoh. Keempat, masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi kontrol publik. Kelima, desentralisasi kewenangan dan lembaga-lembaga perwakilan di daerah yang kuat.

Aristoteles berpendirian bahwa manusia itu adalah mahluk politik (zoon politikon), artinya makhlukmasyarakat atau makhluk negara, yang mencapai kesempurnaannya hanya dalam masyarakat atau negara. Karena itu meskipun pelaku-pelaku good governance itu memiliki ideologi yang berbeda-beda dimana ideologinegara (pemerintah) adalahkekuasaan, ideologi swasta adalah capital (modal), dan ideologi masyarakat madani adalah demokrasi dan kebebasan.

Menurut Tjokroaminoto (2004), Keberhasilan pembangunan aparatur Negara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dalam era reformasi dewasa ini, paling tidak dapat dilihat dari seberapa jauh keberhasilan pencapaian tujuan reformasi sebagaimana tercantum dalam TAP MPR Nomor VI/MPR/1998 BAB III yang mencakup:

1. Menagatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional.



2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui peluasan dalam peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional.
3. Menegakkan Hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, HAM menuju terciptanya stabilitas nasional.
4. Meletakkan dasar-dasar Kerangka agenda reformasi pembangunan agama, dan social budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

#### **D. Ombudsman**

Pelayanan publik dewasa ini belum dapat dikatakan sesuai dengan harapan masyarakat luas. Berbagai macam permasalahan buruknya pelayanan publik seperti: rendahnya kualitas pelayanan publik, tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), birokrasi yang panjang dan/atau tidak jelas standar operasional pelayanan publik pada suatu instansi sering dikeluhkan oleh masyarakat.

Didalam suatu negara yang berdaulat dibutuhkan lembaga pengawas yang berfungsi sebagai pengawas pelayanan publik seperti Ombudsman. Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan.

Keppres No.44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada Keppres ini

banyak pengaturan yang masih bersifat umum. Pada Keppres ini kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas sehingga ruang gerak pun sangat sempit. Apalagi Komisi ini, hanya berada di Ibukota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh wilayah di Indonesia. Dari keppres No.44 Tahun 2000 ini komisi ombudsman menyiapkan sebuah konsep Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional.

Pasal 2 menyatakan "Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat."

Fungsi Komisi Ombudsman berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000, yaitu sebagai berikut:

1. Memberdayakan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.
2. Menganjurkan dan membantu masyarakat memanfaatkan pelayanan publik secara optimal untuk penyelesaian persoalan.
3. Memberdayakan pengawasan oleh masyarakat merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur negara dapat diminimalisasi.
4. Dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.
5. Lembaga Ombudsman merupakan suatu komisi pengawasan yang bersifat mandiri dan berdiri sendiri lepas dari campur tangan lembaga kenegaraan lainnya. Pasal 2 Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 37 tahun 2008 tentang ombudsman republik Indonesia adalah undang-undang yang baru mengatur tentang

## BAB X

### GOOD GOVERNANCE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH

#### A. Reformasi Birokrasi dan Good Governance

*Good Governance* sebagai paradigma dan alternatif pendekatan untuk menata ulang sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, mendeterminasikan keimanan, ketaqwaan, dan keseimbangan posisi dan peran pemerintah dan masyarakat, serta konsistensi dalam mewujudkan nilai dan prinsip *Good Governance*. Termasuk di dalamnya penegakan hukum, penerapan prinsip dan sendi-sendi kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara, menghormati oposisi dan perbedaan pendapat, serta menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia (HAM) dan hak-hak warga negara seluruh lapisan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam hal itu, *Good Governance* sebagai sistem organisasi dan manajemen pemerintahan, diharapkan tampil dengan susunan organisasi pemerintahan yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personel yang profesional, prosedur pelayanan publik yang efisien, lembaga pengawasan yang mantap dan sistem pertanggungjawaban yang tegas. Sedangkan manajemen pemerintahan harus secara sistematis menerapkan nilai dan prinsip *Good Governance*, disamping memiliki visi, misi, strategi dan kebijakan yang tepat dalam menghadapi berbagai permasalahan bangsa.

Disamping itu, Sumber Daya Manusia yang ada di dalam organisasi pemerintahan, diharapkan menjiwai perannya dalam mengemban misi perjuangan bangsa, dan mampu melaksanakan tugasnya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara yang bertanggung jawab, bijak, efektif, efisien, adil dan santun baik

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung, maupun dalam pengelolaan berbagai kebijakan dalam menghadapi permasalahan bangsa. Sejalan dengan itu, setiap warga negara dan masyarakat pun diharapkan lebih menyadari hak, kewajiban dan tanggung jawabnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pe-uanagan mewujudkan cita-cita dan tujuan bersama dalam bernegara.

Dengan demikian, reformasi sistem birokrasi dalam rangka perwujudan *Good Governance* harus menyentuh keseluruhan pilar pendukungnya dan secara substansial meliputi unsur organisasi, manajemen dan sumber daya manusia yang didasarkan dan diarahkan pada nilai dan prinsip *Good Governance*. Penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa merupakan manifestasi dari dimensi-dimensi spiritual Sistem Administrasi Negara Indonesia yang harus diamalkan secara konsisten baik oleh aparatur negara maupun oleh warga masyarakat bangsa.

Nilai dan prinsip *Good Governance* harus merupakan komitmen yang melekat pada setiap individu dan institusi sesuai posisi dan peran masing-masing dalam kehidupan bernegara. Dalam pembangunan birokrasi, fungsi nilai-nilai tersebut menjadi pedoman dalam bersikap, berpikir dan bertindak, baik secara individual maupun secara institusional. Pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan dapat dijabarkan dalam format pengelolaan pelayanan dan kebijakan prima (*excellent management of public services and policies*) yang memungkinkan karya dan kinerja keseluruhan pilar dan unsur *Good Governance* mencapai tingkat optimalitas sosial. Tanpa konsensus, kompetensi, dan komitmen bersama, *Good Governance* tidak mungkin dapat terwujud sebagai sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

#### B. Implementasi Good Governance dalam Pemerintah Daerah

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung pada pemerintah daerah, yaitu DPRD, kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk berkerja keras, trampil, disiplin, dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma dan moral, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan otonomi daerah yang sejak awal tahun 2001, memang bisa dilihat sebagai bagian dari suatu proses perubahan. Akan tetapi bila proses perubahan tersebut ditumpukan hanya pada kebijakan otonomi daerah, khususnya yang termuat dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan direvisi lagi dengan UU No. 1 Tahun 2008, maka demokrasi tidak akan pernah terwujud. Setiap kebijakan elit politik, masih sangat mungkin menyisakan kepentingan yang berlawanan dengan kepentingan demokrasi dan keadilan. Partisipasi masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara. Hal ini menjadi sangat tepat ketika partisipasi publik kemudian diangkat menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya

mewujudkan good governance (keperintahan yang baik). Prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan good governance yang dilakukan melalui pelayanan publik sangat sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (customer) melainkan sebagai warga negara yang memiliki negara sekaligus pemerintahan yang ada di dalamnya (owner). Pentingnya partisipasi publik juga memperoleh momentum yang tepat seiring dengan munculnya era otonomi daerah di Indonesia yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada daerah untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat. Praktek good governance juga mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Transparansi merupakan konsep yang sangat penting dan menjadi semakin penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek good governance. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah atau sebaliknya, kritikan dan protes yang dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat. Transparansi juga memiliki keterkaitan dengan akuntabilitas publik. Untuk menciptakan good governance yang salah satunya ditunjukkan dengan sistem pelayanan birokrasi pemerintah yang akuntabel, kesadaran di antara para pegawai pemerintah mengenai pentingnya merubah citra pelayanan publik sangat diperlukan. Akuntabilitas (accountability) adalah suatu derajat yang menunjukkan tanggungjawab aparat atas kebijakan maupun proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Terselenggaranya good governance merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem partisipasi, transparansi dan akuntabilitas yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Sejauh mana implementasi good governance pada Pemerintah Daerah, maka sangat bergantung pada sejauh mana masyarakat ikut berpartisipasi.

Menurut UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, mendefinisikan pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar 1945, pemerintah daerah yang mengurus dan mengatur urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan yang baik (good governance) merupakan isu yang paling mengemuka pada era otonomi daerah sekarang ini. Tuntutan sangat gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat maupun adanya pengaruh globalisasi. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, prinsip good governance dalam praktiknya adalah dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan yang baik dalam setiap pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan serta tindakan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik. Ada beberapa prinsip good governance yang menjadi perhatian masyarakat untuk diimplementasikan pada pemerintah daerah, diantaranya:

#### 1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Prinsip ini memang belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat terutama dalam pengambilan

kebijakan suatu program pemerintah dimana masyarakat hanya sebatas usulan.

## 2. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Dalam pemerintah daerah terutama mengenai keuangan belum sepenuhnya masyarakat bisa mengakses sehingga terkesan ada kerahasiaan informasi yang hanya diketahui oleh orang tertentu saja. Masalahnya dalam hal anggaran di SKPD yang belum banyak terekspose ke masyarakat baik melalui data print out maupun internet.

## 3. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Namun kenyataannya masih banyak penggunaan anggaran yang tidak efektif dan efisien sehingga banyak dana yang keluar tetapi hasil tidak maksimal. Dalam pembangunan jalan misalnya, masih dikerjakan asal-asalan yang penting dapat proyek, sehingga masih banyak dijumpai jalan dibangun bulan depan sudah rusak.

Tiga hal tersebut menandakan belum optimalnya implementasi *good governance* pada Pemerintah Daerah, akan tetapi hal tersebut tidak berarti gagal untuk diterapkan, banyak upaya yang dilakukan pemerintah dalam menciptakan iklim *Good Governance* yang baik, diantaranya ialah mulai diupayakannya transparansi informasi terhadap publik mengenai APBD sehingga memudahkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menciptakan kebijakan dan dalam proses pengawasan pengelolaan APBD. Oleh karena itu, hal tersebut dapat terus menjadi acuan terhadap akuntabilitas manajerial dari sektor publik tersebut agar kelak lebih baik dan kredibel kedepannya.

Menerapkan praktik *good governance* memang dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* pada Pemerintah Daerah adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

## C. Melembagakan *Good Governance* dan Pelayanan Publik

Mengapa dikatakan demikian? Perlu kita ketahui bersama bahwa, proses pelayanan publik berperan penting sebagai pintu masuk dalam mewujudkan *good governance*. Hal ini dikarenakan, baik atau tidaknya sebuah pelayanan, memuaskan atau tidaknya suatu pelayanan bagi masyarakat adalah merupakan cerminan ada atau tidaknya *good governance* di dalam lembaga pelayanan tersebut. Sebagaimana dikutip dari Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan Alwi Hashim Batubara (mengutip pendapat Dwiyanto (2005)), ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, antara lain:

1. Dengan pelayanan publik nilai-nilai yang mencirikan *good governance* dapat dilakukan secara lebih mudah dan nyata oleh birokrasi pemerintah. Nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance* seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan.
2. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh kepada ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga. Demikian pula dengan membaiknya pelayanan publik juga akan memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Dengan demikian, reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.
3. Pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berintegrasi dengan lembaga-lembaga non

pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan.

4. Dengan memperbaiki pelayanan publik toleransi terhadap praktik *bad governance* diharapkan dapat dihentikan. Hasil *Governance and Decentralization Survey 2002* (GDS 2002) menunjukkan bahwa sebagian besar warga menganggap wajar terhadap praktik pungutan liar (pungli) dan justru merasa lega karena proses pelayanan dapat segera selesai, menjadi indikator bahwa warga bangsa menjadi semakin toleran terhadap praktik *bad governance*. Hal ini tentu tidak saja dapat mendorong warga untuk mengembangkan mekanisme *survival* dengan adanya praktik *bad governance*, tetapi juga menghindari upaya untuk membangun *good governance*. Kalau hal seperti ini terus terjadi dan semakin meluas tentu sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan bangsa. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap *bad governance* yang semakin meluas dapat dihentikan.
5. Dengan memperbaiki pelayanan publik diharapkan adanya keterlibatan dari aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Dalam pelayanan publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar selama ini sudah banyak terjadi, sehingga praktik *governance* dalam ranah pelayanan publik sebenarnya bukan suatu hal yang baru lagi. Hal ini merupakan suatu keuntungan untuk memulai perubahan karena keterlibatan dan mekanisme pasar sebelumnya telah ada. Selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan reposisi terhadap ketiga unsur tersebut dan redistribusi peran yang proporsional dan saling melengkapi di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan.

6. Tolok ukur dan indikator praktik pelayanan publik dapat dengan mudah dilakukan. Pelayanan publik yang berwawasan *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah. Tolok ukur dan indikator yang sederhana dan yang dapat digunakan oleh penyelenggara, warga pengguna, serta *stakeholders* lainnya dapat dirumuskan dengan mudah. Lebih dari itu, kemajuan dari proses pengembangan pelayanan publik yang berwawasan *good governance* juga dapat dinilai dengan mudah oleh semua *stakeholders*.

#### **D. Kinerja Pelayanan Publik Masa Reformasi**

Kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan, hal ini bisa kita telusuri dari tingkat akuntabilitas, responsivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan public. Ide reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka, dan jujur masih jauh dari harapan. Birokrasi masih tetap belum terlihat jelas atau secara nyata mengembangkan komitmen untuk mengembangkan iklim dialog dan membangun kepercayaan kepada public. Belum terbentuknya kepercayaan dari public terhadap birokrasi menyebabkan hubungan birokrasi dengan public sering kali masih belum komunikatif. Birokrasi membutuhkan kepercayaan public sebagai kunci utama bagi terselenggaranya pelayanan public yang akuntabel. Pemberian pelayanan transparan oleh birokrasi pemerintah yang mencakup persyaratan, prosedur, ketepatan waktu, kepastian biaya dan keramahan petugas menjadi dambaan public pada era reformasi ini.

Tingginya keluhan masyarakat pengguna jasa terhadap pelayanan baik itu pelayanan KTP, Rumah Sakit, Pelayanan Perizinan dan sebagainya merefleksikan masih belum terpenuhinya aspirasi masyarakat pengguna jasa oleh birokrasi pelayanan. Birokrasi pelayanan belum sepenuhnya mengembangkan kultur dan manajemen pelayanan yang responsive terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa, disamping itu juga panjangnya meja birokrasi atau alur birokrasi pelayanan yang ribet dan memakan waktu serta biaya pelayanan yang banyak menjadi salah keluhan masyarakat pengguna jasa.

Zaman reformasi ini, reformasi sebenarnya secara substansial tidak terlalu banyak menyentuh kultur pelayanan birokrasi terhadap public. Birokrasi masih

Reformasi birokrasi di Indonesia sebagaimana sudah dijelaskan di atas diharapkan dapat berjalan secara baik melalui kerja sama yang saling menguntungkan antara ketiga pilar pembangunan yaitu, pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat sipil. Kerja sama ini harus pula dibarengi oleh komitmen bersama untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur melalui cara-cara yang sesuai dengan karakter Bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan serta menghormati keberagaman budaya dan adat-istiadat. Negara ini ada karena rakyatnya dan akan tetap ada bila rakyatnya punya komitmen untuk tetap mengadakan negara ini. Oleh karena itu, marilah berkomitmen melakukan perubahan berdasarkan satu visi bersama mewujudkan Indonesia yang adil dan makmur sesuai cita-cita luhur Bangsa Indonesia.

## BAB XI

### *E-GOVERNMENT* SEBAGAI LANGKAH STRATEGIS PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PUBLIK

#### *A. Peluang dan Tantangan E-Government*

Pengertian tentang *e-government* telah banyak di kemukakan oleh para praktisi maupun akademisi sehingga definisi yang ada mengandung penekanan yang berbeda-beda. Bank Dunia (2011) mendefinisikan *e-government* sebagai penggunaan teknologi informasi oleh instansi pemerintah (Wide Area Network (WAN), Internet mobile Computing) yang dapat digunakan untuk membangun hubungan dengan masyarakat, dunia usaha dan instansi pemerintah lainnya. Sedangkan definisi ini mengatakan bahwa *e-government* adalah penggunaan teknologi informasi untuk membuka pemerintah dan informasi pemerintah untuk memungkinkan dinas-dinas pemerintah untuk berbagi informasi demi kemanfaatan public, untuk memungkinkan terjadinya transaksi secara online dan untuk mendorong pelaksanaan demokrasi.

Sedangkan definisi formal dari pemerintah Republik Indonesia sebagai mana di atur oleh Depkominfo adalah pelayanan public yang di selenggarakan melalui situs pemerintah dimana domain yang di gunakan juga menunjukan domain pemerintah Indonesia yakni go.id, sehingga berdasarkan definisi formal ini walaupun ada website secara real di kelola oleh pemerintah dan di gunakan untuk pelayanan public maupun apabila tidak berdomain go.id maka tidak masuk klasifikasi *e-government*

Berdasarkan pengamatan yang telah di lakukan secara online terhadap 111 webiste di peroleh temuan sebagai berikut :

1. Semua website sudah melewati level pertama yakni hanya mempublikasikan informasi seputar profil instansi tersebut, dan kebanyakan terdiri dari menu utama yakni profil, visi dan misi, prosedur pelayanan public, serta berita seputar instansi yang bersangkutan yang sumber beritanya sebagian besar bukan dari instansi tersebut tapi hanya mengambil dari media lain. Berita yang di tampilkan juga tidak selamanya terupdate dengan baik karena ada website yang meenyajikan berita yang sudah kadaluwarsa.



2. Website yang di analisis semuanya masih dalam level interaksi. Aplikasi fasilitas interaksi yang di sediakan yaitu Buku tamu, forum, chatting, link kontak dan polling . hasil dari pengamatan menunjukan fasilitas tersebut kurang berfungsi dengan baik di buktikan dengan:
  - a. Buku tamu hanya menampilkan keluhan masyarakat tanpa ada respon dari pejabat atau staf birokrasi terkait ataupun dari admin website. Bahkan ada buku tamu yang hanya ditunjukan kepada admin hanya bersifat interaksi satu arah. Hampir semua website sangat lambat dan menanggapi komentar pengunjung, bahkan banyak yang belum ada jawaban.
  - b. Forum diskusi masih juga masih banyak yang kosong tidak ada aktivitas . beberapa website baru membuat topic diskusi namun sama sekali tidak ada aktifitas.
  - c. Fasilitas chatting yang di sediakan sebagai besar hanya untuk chat atau user , bukan chat dengan pejabat atau staf birokrasi terkait berkaitan dengan pelayanan public. Sedangkan yang menyediakan sarana chat dengan pejabat atau aparat ada pada website Provinsi DIY, namun ketika dicoba untuk di kontak tidak dapat jawaban secara instan.
  - d. Website yang menyediakan fasilitas polling belum dapat di manfaatkan untuk menjangkau aspirasi masyarakat terhadap isu daerah. Tindak lanjut dari polling juga tidak di informasikan kepada public. Banyak pula polling diadakan hanya untuk menggali aspirasi tentang tampilan website, yang tentunya di tunjukan untuk admin website bukan untuk peningkatan pelayanan publik.
3. Dapertemen, Kementrian, kabupaten dan kota yang telah mengembangkan e-government tidak ada satu pun yang termasuk level ke tiga yakni level transaksi untuk pelayanan public. Ada beberapa kabupaten/kota yang sudah menyediakan menu layanan Publik, tapi masih bersifat informative saja, sekedar menampilkan persyaratan dan prosedur layanan.

Temuan di atas apabila di korelasika dengan manfaat yang di peroleh melalui penerapan e-government masih sangat jauh. Melalui e-government paradigma pelayanan public bergeser dari paradigma birokratis menjadi paradigma e-government yang mengedepankan efisiensi, transparansi, dan fleksibilitas yang akhirnya bermuara pada kepuasan pengguna layanan public. Pergeseran paradigma ini di kaji oleh Alferd.

E-government Indonesia yang masih dalam tingkat interaksi belum dapat mentransformasi pelayanan public yang lebih baik. Bahkan untuk komunikasi

eksternal pun masih belum dapat dimanfaatkan dengan baik walaupun sarana interaksi yang ada berupa Forum, email, chat, polling dan lain sebagainya sudah di sediakan pada setiap website pemerintah. Sarana interaksi belum dapat di tunjukan untuk komunikasi formal maupun informal.

Keadaan di atas menunjukan tanggapan penerapan e-government di Indonesia masih banyak di antaranya dari segi Sumber daya manusia, perangkat keras, dan organisasi. Kemampuan sumber daya manusia terutama para pejabat birokrasi maupun staff dalam menggunakan internet yang masih terbatas. Hal ini terbukti dari masih sangat tergantungnya birokrasi dalam pengembangan e-government terhadap pihak luar. Operasionalisasi e-government juga tidak berjalan lancar di tandai dengan sarana interaksi yang di sediakan tidak di manfaatkan dengan baik. Hal ini membuktikan bahwa paradigma pelayanan public berbasis e-government memerlukan persiapan yang lebih serius, bukan hanya implementasi aplikasi saja tapi harus bisa melakukan transformasi budaya.

Aspek hardware yakni berkaitan dengan teknologi dan infrastruktur juga menjadi tantangan. Terbatasnya hardware dan software serta masih sedikitnya instansi pemerintah yang terhubung pada jaringan baik local (LAN) maupun global (internet) menyebabkan perkembangan e-government tidak dapat berjalan lancar. Sebenarnya melalui implementasi e-government komunikasi internal antar dinas pemerintah dapat lebih terjalin, namun demikian karena keadaan infrastruktur jaringan yang masih terbatas maka e-government akhirnya hanya di manfaatkan untuk komunikasi eksternal yang juga belum maksimal.

Berdasarkan aspek organisasi seringkali instansi pemerintah dalam mengoperasionalkan e-government menemui kendala dalam aspek organisasi. Kendala ini di tandai dengan tidak fleksibelnya Struktur Organisasi dan tata kerja (SOT) birokrasi yang dapat mewadahi perkembangan baru model pelayanan public melalui e government. Para admin e-government di beberapa daerah yang selalu memonitor pengaduan masyarakat tidak mempunyai wewenang dan kemampuan untuk langsung berinteraksi dengan masyarakat misalnya dalam memberikan jawaban. Sedangkan untuk meminta pejabat atau pegawai yang terkait untuk menjawab pertanyaan yang telah di ajukan masyarakat, para admin tidak mempunyai wewenang. Hambatan organisasi lainnya adalah belum adanya regulasi yang mengijinkan transaksi melalui media elektronik yang dapat dianggap sah. Tantangan organisasi berikutnya adalah terbatasnya dana yang tersedia untuk pengembangan dan operasionalisasi e-

government di daerah. Pemerintah pusat hanya menyediakan kerangka kebijakan dan panduan tidak di sertai dengan alokasi dana sehingga harus di tanggung oleh darah yang bersangkutan.

### B. Konsep E-Administration

Istilah *E-administration* atau *electronic administration* sudah biasa digunakan dalam kehidupan organisasi sehari-hari, seiring dengan derasnya arus kemajuan teknologi informasi dan globalisasinya. *E-administration* dalam arti sempit berarti penggunaan sistem informasi dan teknologi dalam pelaksanaan tugas-tugas pengadministrasian disuatu organisasi. Termasuk juga organisasi publik, meski fenomena ini berawal dari organisasi privat. Sedangkan dalam arti luas konsep *e-administration* adalah sama dengan *e-government*, yakni pemanfaatan teknologi informasi (seperti internet, telepon dan satelit) dan sistem informasi oleh institusi pemerintah untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis, dan kelompok terkait lainnya.

Manfaat dari e-administrasi adalah efektivitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. Dengan kata lain mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat akan lebih baik, karena dengan kemanfaatan yang diberikan oleh e-administrasi maka mutu pelayanan akan lebih baik. Mutu pelayanan akan lebih baik berarti kepuasan masyarakat akan pelayanan publik akan meningkat. E-administrasi sangat strategis dilakukan guna pencapaian tujuan organisasi publik, yakni pelayanan publik yang lebih efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Dalam pelaksanaannya di organisasi publik, e-administrasi berdasarkan kepada Inpres No. 3 Tahun 2003 tentang pelaksanaan *e-government* oleh seluruh instansi publik di Indonesia dan UU tentang Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) No. Tahun 2008. Dan dalam implementasi *e-administration* oleh para pelayan publik masyarakat haruslah diterapkan tata kelola e-administrasi yang baik atau *IT Governance* dengan memperhatikan prinsip-prinsipnya.

Namun pada pelaksanaannya, e-administrasi di Indonesia masih mengalami banyak permasalahan yakni dualisme arsip, baik elektronik maupun *hard copy* (kertas) masih dilakukan kedua-duanya secara bersamaan; hal ini menimbulkan inefisiensi. Selanjutnya, sumber daya yang melek teknologi informasi (*e-*

*literacy*) dan infrastruktur e-administrasi belum maksimal tersedia. *Digital divide* masih lebar di Indonesia, terutama di organisasi publik. Manajemen (atau administrasi dalam arti luas) daei e-administrasi masih relatif minim, misalnya belum adanya CIO (Chief Information Officer) nasional maupun ditingkat pemerintah lokal. Hal ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi koordinasi pelaksanaan e-administrasi. Kemudian komitmen pemimpin masih perlu ditingkatkan., hal ini dipicu dengan perubahan budaya organisasi akibat adanya e-administrasi. E-administrasi dapat pula berdampak semakin minimnya hubungan personal dalam budaya organisasi digantikan dengan budaya digital. Dan tidak semua birokrat mampu dan mau untuk berubah.

#### 1. IT Governance

*IT Governance* merupakan konsep yang berkembang dari sektor swasta, namun dengan berkembangnya penggunaan teknologi informasi oleh sektor publik-organisasi-organisasi pemerintahan, maka *IT Governance* juga harus ditetapkan disektor wilayah yang banyak menuntut perbaikan pelayanan bagi masyarakat ini.

Peranan *IT Governance* tidaklah diragukan lagi dalam pencapaian tujuan suatu organisasi yang mengadopsi TI. Seperti fungsi-fungsi manajemen lainnya pada organisasi publik, maka *IT Governance* yang pada intinya adalah bagaimana memanaje penggunaan TI agar menghasilkan output yang maksimal dalam organisasi., membantu pada proses pengambilan keputusan dan membantu proses pemecahan masalah juga harus dilakukan. Prinsip-prinsip *IT Governance* harus dilakukan secara terintegrasi, sebagai fungsi-fungsi manajemen dilaksanakan secara sistemik pada sebuah organisasi.

Weill dan Ross (2004:2) mendefinisikan *IT Governance* sebagai keputusan-keputusan yang diambil, yang memastikan adanya alokasi penggunaan TI, dalam strategi-strategi organisasi bersangkutan. *IT Governance* merefleksikan adanya penerapan prinsip-prinsip organisasi dengan memfokuskan pada kegiatan manajemen dan penggunaan TI untuk pencapaian organisasi.

Dengan demikian, *IT Governance* pada intinya mencakup pembuatan keputusan, akuntabilitas pelaksanaan kegiatan penggunaan TI, Siapa yang mengambil keputusan, dan memanaje proses pembuatan dan pengimplementasian keputusan-keputusan yang berkaitan dengan TI. Contoh



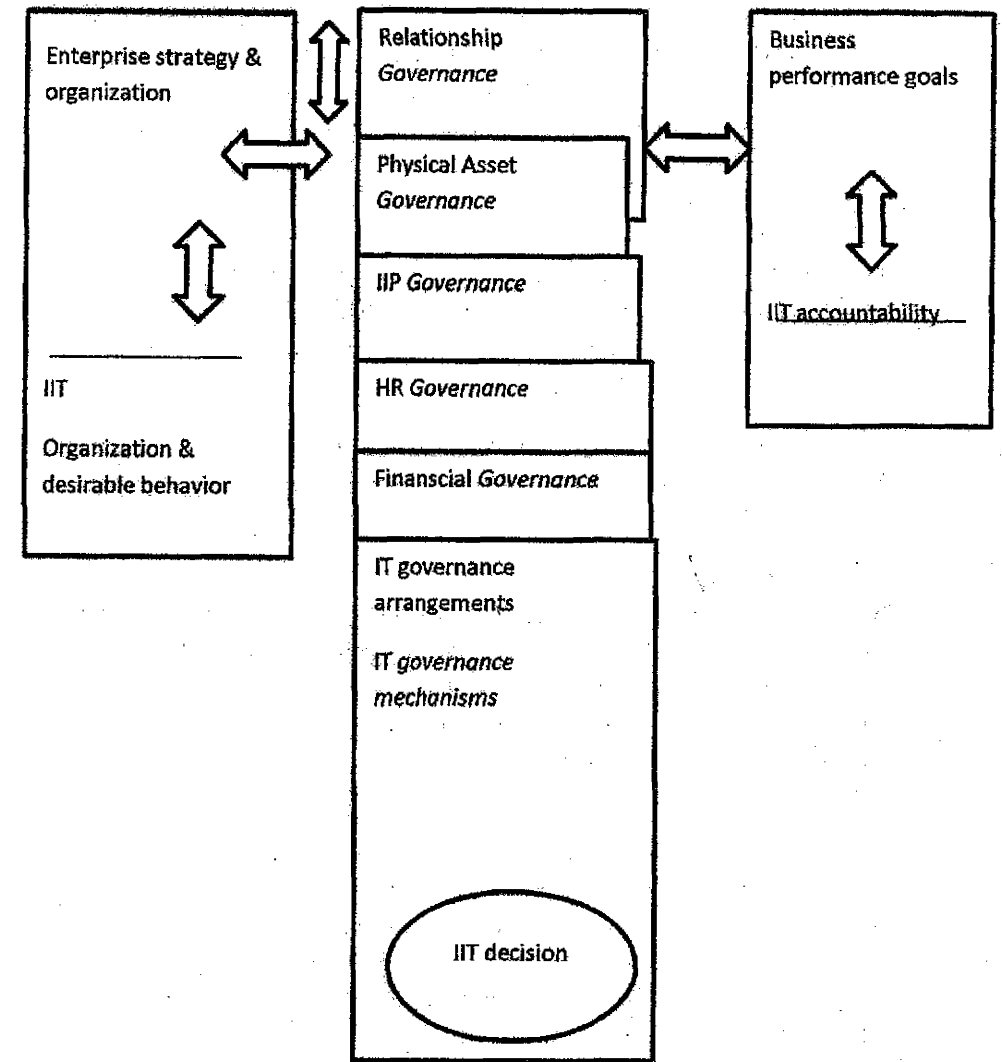
bidang cakupan IT *Governance* sector public adalah keputusan pemerintah yang menentukan siapa yang memiliki wewenang dan tanggungjawab dalam pembuatan keputusan tentang berapa jumlah investasi yang dapat dilakukan pada sector public X dengan memanfaatkan TI.

Suatu IT *governance* yang efektif berarti penggunaan TI pada organisasi tersebut mampu meningkatkan dan mensinergikan antara penggunaan TI dengan visi-misi serta tujuan dan nilai organisasi yang bersangkutan. Menurut Weill & Ross (2004: 10), suatu IT *Governance* yang efektif adalah yang mampu menjawab tiga pertanyaan berikut, yakni:

- a. Keputusan-keputusan apa yang harus diambil untuk memastikan terlaksananya efektif manajemen dan efektif penggunaan TI?
- b. Siapa yang harus membuat keputusan-keputusan berkaitan dengan penggunaan TI?
- c. Bagaimana keputusan-keputusan ini dibuat dan dimonitor?

Dari pertanyaan-pertanyaan diatas, dapat disimpulkan, bahwa pengukuran kinerja IT *Governance* yang baik adalah dengan menghitung prosentase jumlah manajer yang dapat dengan akurat menjelaskan tentang pelaksanaan IT *Governance* di organisasi yang bersangkutan.

Teknisnya, menurut Weill & Ross (2004:13) digambarkan skema untuk membantu memahami mendesain, mengkomunikasikan dan memelihara IT *Governance* yang efektif, yakni sebagai berikut:



Dari skema tersebut, dapat dipahami bahwa untuk mengerti, cara mendesain, melakukan proses komunikasi dan menindaklanjuti IT *Governance* yang efektif adalah dengan :

- a. Menetapkan dengan baik dan tepat strategi organisasi,
- b. Untuk menetapkan dengan baik dan tepat strategi organisasi, maka organisasi harus memperhatikan perilaku organisasi dan pengadopsian IT dalam organisasi tersebut,

Akan tetapi pelaksanaan e-procurement di kota Surabaya bukannya berjalan tanpa titik kelemahan. Setelah lima tahun diterapkannya e-procurement, ternyata hambatan paling besar masih pada komitmen di antara para pejabat dan pengusaha swasta untuk mentaati ketentuan lelang secara elektronik secara konsisten. Kemudian faktor pengembangan sumber daya manusia seringkali masih menjadi kendala. Dalam kenyataannya, masih banyak panitia atau peserta lelang yang belum menguasai TI membuat proses e-procurement tidak berjalan dengan semestinya.

## BAB XII

### REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN RUMAH SAKIT UMUM DI INDONESIA

#### A. Peran Rumah Sakit sebagai Penyedia Pelayanan Kesehatan Publik

Rumah sakit merupakan pusat rujukan dalam sistem pelayanan di wilayah cakupannya. Lingkup pembinaan rumah sakit, sesuai dengan peran dan kemampuannya dapat meliputi hal-hal berikut:

##### 1. Rujukan Teknologi

Rujukan ini dapat berupa permintaan bantuan teknologi tertentu dalam bidang yang terkait dengan unit rumah sakit yang mampu memberikan teknologi tersebut. Bantuan teknologi yang diberikan harus tepat guna, dapat dikuasai dan dilaksanakan, serta dapat dibiayai oleh unit yang meminta bantuan.

##### 2. Bantuan Sumber Daya

Bantuan sumber daya dapat berupa biaya, tenaga, peralatan, dan obat.

##### 3. Bantuan Operasional

Dapat berupa permintaan bantuan kepada unit di rumah sakit untuk menyelesaikan suatu masalah tertentu, yang tidak dapat diatasi sendiri oleh unit pelayanan kesehatan di bawahnya. Contoh bantuan ini adalah:

a) Survei epidemiologi berbasis rumah sakit dan masyarakat untuk menentukan sulitnya permasalahan yang dihadapi serta metode penanggulangan yang perlu, sesuai dengan situasi dan kondisi spesifik daerah.

b) Mengatasi wabah atau kejadian luar biasa di lapangan oleh satuan tugas tingkat kabupaten/kota, provinsi atau pusat.

##### 4. Rujukan Pasien dan Spesimen

Perlu ditekankan bahwa rumah sakit setelah menangani pasien atau memeriksa spesimen sebagaimana mestinya, harus mengirim kembali pasien atau hasil pemeriksaan spesimen tersebut ke unit yang merujuk, baik sebagai informasi maupun untuk tidak lanjut.

##### 5. Rujukan Pengetahuan dan Keterampilan

Kegiatan yang termasuk ke dalam hal ini meliputi hal-hal berikut:

- a) Kunjungan dokter spesialis ke rumah sakit dan puskesmas yang belum ada dokter spesialisnya, tetapi sudah memiliki sarana untuk keperluan dokter spesialis yang berkunjung.
- b) Tugas dokter spesialis yang berkunjung bukan untuk memberi pelayanan kepada pasien, tetapi lebih diutamakan untuk memberi bimbingan kepada tenaga yang ada di rumah sakit dan puskesmas yang dibinanya.
- c) Alih pengetahuan sampai keterampilan melalui pelatihan di bidang klinik, manajemen, dan pengoperasian peralatan.
- d) Supervisi dan pelatihan kepada tenaga kesehatan pada fasilitas pelayanan kesehatan dasar, baik milik pemerintah maupun swasta, mengenai pelayanan medis.
- e) Sebagai tempat magang bagi dokter dan paramedis yang berkerja di puskesmas untuk preservice maupun inservice training, agar mereka dapat memahami dan memanfaatkan peran rumah sakit sebagai pusat sumber daya dalam sistem rujukannya.
- f) Penyebarluasan teknik-teknik pengobatan dan penanganan pasien dengan benar.

#### **B. Kualitas Pelayanan Publik**

Pasuraman, dkk (1985) melalui penelitiannya mengidentifikasi sepuluh dimensi pokok kualitas pelayanan, yaitu daya tanggap, kehandalan, kompetensi, kesopanan, akses, komunikasi, kredibilitas, kemampuan memahami pelanggan, keamanan dan bukti fisik. Pada penelitian berikutnya yang dilakukan oleh Pasuraman, dkk (1988), mereka menggabungkan beberapa dimensi menjadi satu yaitu kompetensi, kesopanan, keamanan, dan kredibilitas menjadi satu, yaitu jaminan. Dimensi komunikasi, akses, dan kemampuan memahami pelanggan digolongkan sebagai empati. Akhirnya jadilah lima dimensi utama yaitu reliabilitas, daya tanggap, jaminan, empati, bukti fisik, atau bukti langsung.

1. Reliabilitas, adalah kemampuan memberikan pelayanan dengan segera, tepat (akurat), dan memuaskan. Secara umum dimensi reliabilitas merefleksikan konsistensi dan keandalan (hal yang dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan) dari penyedia pelayanan.
2. Daya Tanggap, yaitu keinginan staff membantu semua pelanggan serta berkeinginan dan melaksanakan pemberian pelayanan dengan tanggap. Dimensi daya tanggap ini merefleksikan komitmen instansi untuk

memberikan pelayanan yang tepat waktunya dan persiapan instansi sebelum memberikan pelayanan.

3. Jaminan, artinya staff memiliki kompetensi, kesopanan, keamanan, dan kredibilitas, bebas dari bahaya serta resiko keragu-raguan. Dimensi ini merefleksikan kompetensi instansi, keramahan kepada pelanggan, dan keamanan operasinya. Kompetensi ini berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan dalam memberikan jasa.
4. Empati, dalam hal ini staff mampu menempatkan dirinya pada pelanggan. Dimensi ini menunjukkan derajat perhatian yang diberikan kepada setiap pelanggan dan merefleksikan kemampuan staff untuk menyelami perasaan pelanggan.
5. Bukti Fisik atau Bukti Langsung, dapat berupa ketersediaan sarana dan prasarana termasuk alat yang siap pakai serta penampilan staff yang menyenangkan.

#### **C. Hal Yang Perlu Direformasi Dalam Birokrasi Pelayanan Kesehatan Di Rumah Sakit Milik Pemerintah**

Rumah sakit sebagai penyedia pelayanan kesehatan perlu mengembangkan sistem manajemen yang baik dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan masyarakat. Pola manajemen rumah sakit milik pemerintah yang masih menganut cara lama dan struktur organisasi yang lebih banyak struktur tetapi miskin fungsi sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan kebutuhan kualitas pelayanan kesehatan publik yang semakin kompleks.

##### **1. Pola Manajemen**

Rumah sakit milik pemerintah pada saat ini masih menganut pandangan produksi perusahaan. Dalam pandangan produksi perusahaan, administrasi (bukan manajemen) rumah sakit hanya memusatkan pada pemberian pelayanan pengobatan kepada mereka yang datang ke rumah sakit. Perhatian kepada manajemen sangat minim, karena yang dilakukan hanya membeli/menerima bahan mentah dari penyalur sumber daya atau pemilik, kemudian mengubahnya menjadi produk dan menjualnya kepada pengguna jasa. Pandangan produksi perusahaan ini masih banyak ditemui pada rumah sakit vertikal (milik Depkes Pusat) dan rumah sakit daerah sampai sekarang. Di Amerika Serikat pola seperti ini dipakai pada tahun 1950-an.

Pola manajemen yang terlalu sentralis, karena pandangan produksi perusahaan yang masih dianut pada sistem kesehatan nasional kita, telah mengebiri kreativitas dan inisiatif tenaga kesehatan dalam menanganipermasalahan kesehatan di lapangan, seperti mutu pelayanan yang rendah, walaupun berbagai pedoman, juklak, dan juknis tentang peningkatan mutu telah dikeluarkan oleh pusat. Akibat yang paling merugikan dari pola manajemen yang terlalu sentralis ini adalah rendahnya akuntabilitas dan insentif dalam kinerja petugas kesehatan.

Rendahnya akuntabilitas, mengakibatkan tenaga kesehatan yang pasif dan kurang peka terhadap kebutuhan masyarakat di lingkungannya, serta tidak disadarinya apa yang menjadi penyebab dari rendahnya pemanfaatan fasilitas pelayanan kesehatan tersebut. Sedangkan rendahnya insentif mengakibatkan tenaga kesehatan mulai dari dokter spesialis sampai dengan perawat mencari sendiri insentif melalui pihak swasta. Terbaginya perhatian dari tenaga kesehatan ini dalam melaksanakan tugasnya di fasilitas kesehatan pemerintah, mengakibatkan akuntabilitas mereka yang lebih rendah lagi.

Di lain pihak, para pemilik yang merangkap sebagai pengelola rumah sakit dalam pola manajemen yang terlalu sentralis ini, berada terlalu jauh di pusat untuk dituntut akuntabilitasnya oleh rakyat. Demikian pula jika tenaga kesehatan daerah menuntut insentif yang lebih besar, mereka akan menghadapi risiko "tidak berkenannya" petugas di pusat, dan hilangnya insentif yang kini telah mereka peroleh walaupun itu rendah.

Minimnya perhatian terhadap manajemen dapat dilihat dari manajemen SDM yang masih sangat sederhana, yang masih lebih banyak bersifat administrasi kepegawaian berupa pengangkatan, kenaikan pangkat, mutasi dan pensiun saja. Pengembangan SDM boleh dikatakan tidak ada. Akibat pandangan produksi perusahaan terhadap pengelolaan SDM di rumah sakit daerah saat ini, antara lain sebagai berikut:

- a) Etos jabatan sebagai etos kerja masih dominan dianut di kalangan pegawai pemerintah, termasuk pegawai rumah sakit, belum beralih ke etos prestasi atau meritokrasi.
- b) Rekrutment, penempatan, dan pengembangan dokter spesialis masih sentralis, walapun sebagian sudah dilakukan dekonsentrasi ke kantor wilayah Depkes. Untuk rumah sakit vertikal, rekrutment, penempatan, dan pengembangan PNS Depkes dilakukan oleh pusat.

- c) Sekitar 80% dari dokter spesialis bekerja di rumah sakit swasta adalah tenaga yang masih bekerja di rumah sakit pemerintah, sehingga berpengaruh terhadap produktivitas mereka di rumah sakit pemerintah.
- d) Masih banyak konsumen/pasien yang berobat ke rumah sakit swasta karena mencari dokter yang menjadi favoritnya bukan karena pelayanan rumah sakit itu sendiri.

Demikian pula proses pengelolaan keuangan masih sangat sederhana, yang hanya meliputi penerimaan dan penyetoran uang kepada pemilik, sebagai realisasi aturan dari aturan keuangan yang ada di Indonesia dikenal dengan ICW. Akibat dari pandangan produksi perusahaan terhadap pengelolaan keuangan di rumah sakit vertikal dan rumah sakit daerah saat ini, antara lain sebagai berikut :

- a) Inefisiensi biaya yang disebabkan oleh tidak seimbangannya mata anggaran, yaitu mata anggaran investasi, operasional, dan pemeliharaan. Ketidakseimbangan terjadi karena sistem anggaran yang *fragmented*/terkotak-kotak.
- b) Mata anggaran investasi disusun dalam DIP, dan mata anggaran operasional disusun dalam DIK. Proses penyusunan DIP dan DIK dalam praktiknya tidak saling berkaitan satu dengan yang lainnya.
- c) Seringkali dalam proses penyusunan kedua anggaran tersebut, mata anggaran pemeliharaan tidak ikut direncanakan. Anggaran pemeliharaan direncanakan secara terpisah melalui (OPRS dan SBO). Bahkan di beberapa rumah sakit ada suplementasi untuk biaya operasional, yaitu penggunaan langsung penerimaan fungsional yang disusun dalam DRK.
- d) Beberapa kali ditemukan pula investasi alat medis menggunakan mata anggaran di luar DIP dengan alasan "pemeliharaan alat" yang pada kenyataannya pembelian berupa alat medis baru.
- e) Secara keseluruhan saat ini sulit untuk melakukan evaluasi keuangan rumah sakit pemerintah karena prinsip-prinsip manajemen keuangan satu unit produksi tidak diterapkan. Analisis arus kas, analisis likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas tidak bisa dilakukan. Sebabnya antara lain adalah *fragmented budgeting system*. Sebab lain adalah sistem akuntansi yang masih bersifat *cash basis*, sehingga tidak semua transaksi keuangan tercatat.
- f) Sampai sekarang sebagian besar rumah sakit pemerintah melakukan perhitungan pemasukan/perolehan *cost recovery* tanpa memperhitungkan

belanja pegawai/gaji dan biaya investasi. Hal ini sangat berbeda dengan rumah sakit swasta yang harus menghitung segala pengeluarannya agar dapat tertutup demi kelangsungan hidupnya. Rumah sakit swasta sudah jauh lebih dulu sadar akan biaya (*cost conscious*) daripada rumah sakit pemerintah. Bila rumah sakit pemerintah belum sadar akan biaya, maka subsidi silang tidak akan dapat berjalan dengan lancar.

## 2. Struktur Organisasi

Pengorganisasian rumah sakit pemerintah, ditentukan melalui SK Menkes No. 983/Menkes/SK/XI/1992 tentang pedoman organisasi rumah sakit umum dan Permendagri No.22 Tahun 1993 tentang Susunan Organisasi dan Tata Laksana Rumah Sakit Daerah. Kedua SK tersebut kurang mencerminkan fungsi dan peran rumah sakit, serta belum mengakomodasi struktur rumah sakit yang merupakan suatu organisasi matriks. Akibatnya, rumah sakit tidak mampu menerapkan manajemen strategis, karena pengembangan unit bisnis strategis yang seharusnya ada dalam rumah sakit modern hampir tidak mungkin dikembangkan pada rumah sakit pemerintah dengan struktur organisasi yang dimilikinya saat ini.

Dalam rumah sakit, unit yang menghasilkan pelayanan adalah instalasi. Sebagai unit penghasil pelayanan, maka instalasi di rumah sakit merupakan ujung tombak produksi dan operasional di rumah sakit. Oleh karena itu, jabatan kepala instalasi merupakan jabatan managerial yang strategis karena merupakan manager dari apa yang seharusnya menjadi unit bisnis strategis dari rumah sakit. Namun, pimpinan rumah sakit yang strategis berdasarkan struktur organisasi saat ini, adalah mulai dari kepala bagian dan kepala bidang ke atas, sedangkan kepala instansi hanya merupakan unsur fungsional saja.

Pendek kata, struktur organisasi rumah sakit pemerintah saat ini adalah lebih besar pasak daripada tiangnya- unsur pendukung lebih besar daripada unsur pokoknya. Struktur organisasi rumah sakit saat ini merupakan struktur organisasi bertingkat dengan banyak struktur tetapi miskin fungsi. Untuk dapat mengakomodasi kegiatan dan program yang harus dijalankan rumah sakit, tetapi tidak bisa dilaksanakan oleh struktur yang ada, maka dewasa ini timbul banyak panitia dalam rumah sakit. Misalnya panitia pengendalian mutu, panitia nosokomial, panitia obat dan terapi, panitia kesehatan dan keselamatan kerja, dan panitia akreditasi. Berbagai panitia tersebut sangat penting, dan justru merupakan jantung dari kualitas pelayanan yang perlu

dikembangkan, dalam rangka mewujudkan pelayanan prima yang dapat diterima oleh pelanggan rumah sakit.

Di lain pihak, struktur organisasi rumah sakit umum kelas C dan D memberi gambaran miskin struktur dan miskin fungsi karena jumlah tempat tidurnya dan karena anggapan bahwa jabatan managerial kepada instansi rumah sakit bukan merupakan jabatan struktural. Pengaitan klasifikasi rumah sakit umum A,B,C,dan D dengan eselonisasi dari direktornya menyebabkan rumah sakit umum kelas C dan D tidak memiliki wakil direktur. Padahal rumah sakit sebagai organisasi matriks dapat berjalan optimal, paling sedikit diperlukan satu wakil direktur.

Eselonisasi tidak menunjang fungsi rumah sakit sebagai mitra dinas kesehatan kab./kota, terutama bagi rumah sakit umum kelas A dan B yang tingkat eselon direktornya di atas kepala dinas kesehatan. Inilah salah satu penyebab utama terjadinya dikotomi antara RSUD dan kepala dinas kesehatan Kab./kota.

Motivasi utama bagi penentuan klasifikasi rumah sakit seharusnya adalah penyesuaian sarana dan kemampuan rumah sakit yang didasarkan pola penyakit, demand masyarakat sekitarnya, dan kewajiban untuk menampung pasien rujukan. Jadi penentuan klasifikasi pada hakikatnya bukanlah dipaksa dari pusat dan sama sekali tidak boleh ada motivasi prestise suatu daerah.

Dari uraian tersebut bahwa pengorganisasian rumah sakit pemerintah berdasarkan SK Menkes maupun SK Permendagri tidak disusun berdasarkan hal berikut di bawah ini, yaitu :

- a) Produk utama rumah sakit adalah pelayanan medis
- b) Struktur organisasi yang diperlukan agar rumah sakit berfungsi optimal adalah menurut spesivitas daerah berdasarkan pola penyakit, *needs, and demand*.
- c) Penyusunan struktur organisasi harus berdasarkan fungsi dan peran organisasi untuk mencapai tujuannya.

Oleh karena itu, penataan kembali struktur organisasi rumah sakit pemerintah harus dilakukan. Struktur organisasi baru yang akan disusun harus merupakan suatu sistem yang adaptif yang kaya fungsi dan miskin struktur, agar mampu menanggapi dengan baik perubahan lingkungan yang sangat cepat. Indonesia sedang mengalami transformasi menuju suatu era baru, maka rumah sakit pun harus siap beradaptasi dengan perubahan tersebut.

## BAB XIII

### PENELITIAN REFORMASI BIROKRASI E-PARTICIPATION MELALUI IMPLEMENTASI PROGRAM PESAN SINGKAT PENDUDUK DI PEMERINTAH KOTA CIMAHI

Mubarok<sup>1</sup>, Engkus<sup>2</sup>, Nanang Suparman<sup>3</sup>, Fajar Trisakti<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
<sup>1,2,3,4</sup>Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati (SGD) Bandung, Jln.  
A.H. Nasution 105 Bandung 40614  
No Tlp/ HP : <sup>1</sup>081322491989, <sup>2</sup>082216266677, <sup>3</sup>087722594013, <sup>4</sup>081802041668  
E-mail: <sup>1</sup>mubarok@gmail.com, <sup>2</sup>ekustyana16@gmail.com,  
<sup>3</sup>n.suparman69@gmail.com, <sup>4</sup>fajr3sakti@gmail.com.

#### E-PARTICIPATION THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE INHABITANT SHORT MESSAGE PROGRAM AT THE GOVERNMENT OF CIMAHI MUNICIPALITY

*Abstract. Progress and development of information technology Requires an effective role in government of infrastructure that supports the achievement of efficiency, effectiveness and accountability in the government sector that is able to meet the supporting facilities and infrastructure, both physical and non-physical support policy to expand the internet utilization by the community. One of the innovations of Cimahi Municipality government policy through short messenger program of citizens (pesduk) which aims to get closer between the government and the community in improving information services, so that the community actively participate in giving suggestions, opinions, criticism and complaints in various matters of governance, development and public services to provide more advanced services with short messenger programs (Pesduk).*

*Keywords: Public Policy, e-participation, Short Message Population.*

**Abstrak.** Kemajuan dan perkembangan teknologi informasi menuntut peran aktif pemerintah untuk menyediakan fasilitas dan infrastruktur yang mendukung aplikasi teknologi informasi dalam sektor publik yang dapat mencapai target efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas di sektor pemerintah yang mampu

memenuhi fasilitas dan infrastruktur pendukung, baik berupa fisik maupun non fisik berupa dukungan kebijakan untuk memperluas pemanfaatan internet oleh masyarakat. Salah satu inovasi kebijakan pemerintah Kota Cimahi melalui program pesan singkat penduduk (pesduk) yang bertujuan untuk mendekatkan antara pemerintah dan masyarakat dalam meningkatkan pelayanan informasi, agar masyarakat ikut berpartisipasi (*e-participation*) secara aktif memberikan saran, pendapat, kritikan dan pengaduan dalam berbagai hal penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang lebih maju lagi dengan program pesan singkat penduduk (Pesduk).

Kata Kunci : Kebijakan Publik, *e-participation*, Pesan Singkat Penduduk.

## PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan, kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik secara prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Disamping itu kemajuan dan perkembangan teknologi informasi menuntut peran aktif pemerintah untuk menyediakan fasilitas dan infrastruktur yang mendukung, aplikasi teknologi informasi dalam sektor publik dapat mencapai target efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas jika pemerintah mampu memenuhi fasilitas dan infrastruktur pendukung, baik berupa fisik dan non fisik berupa dukungan kebijakan untuk memperluas pemanfaatan internet oleh masyarakat. Pemanfaatan internet oleh masyarakat merupakan prasyarat dasar berkembangnya e-government, sedangkan meningkatnya penggunaan internet dalam pelayanan publik merupakan impuls penguat pemanfaatan internet sebagai instrumen komunikasi masa.

Sejalan dengan perkembangan tersebut berbagai negara maju mulai menerapkan e-participation sebagai inovasi partisipasi didalam sistem pemerintahannya termasuk Indonesia dan dalam hal ini pemerintah Kota Cimahi sudah menerapkan adanya pesan penduduk (Pesduk) menanyakan berbagai permasalahan pemerintahan dan pembangunan, selain itu dengan

adanya pesan penduduk sebagai alternatif solusi atas krisis demokrasi yang terjadi di banyak pemerintahan yang dicirikan dengan penurunan angka partisipasi pemilih dan tingkat kepercayaan publik yang rendah terhadap partai politik dan lembaga pemerintah.

Dewasa ini permasalahan di masyarakat semakin kompleks tidak seperti digambarkan tersebut di atas melainkan terhadap kebutuhan pelayanan ikut mendorong pemerintah untuk senantiasa melakukan berbagai inovasi peraturan yang mengikuti perkembangan dinamika masyarakat, antara lain adanya inovasi dalam penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat dengan pelayanan prima yang cepat tanggap dan tepat dalam menyelesaikan permasalahan.

Salah satu inovasi yang pemerintah lakukan yaitu dengan pemanfaatan informasi teknologi (IT). Dalam Pelayanan Publik menjadi sebuah kewajiban untuk memanfaatkan inovasi pelayanan berbasis IT, diharapkan dapat memberikan solusi dengan pelayanan prima, cepat tanggap dan tepat, sehingga dibuatnya ruang publik untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat terhadap program pemerintah dan permasalahan yang ada di masyarakat agar dapat di selesaikan bersama. Penerapan e-governance tujuannya untuk meningkatkan pelayanan public dan memenuhi kebutuhan masyarakat, selain itu memberikan solusi atas setiap masalah yang terjadi di masyarakat dengan keinginan memberikan pelayanan prima.

Dasar hukum Pelayanan Prima di kelola Undang-undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Diterbitkan peraturan tersebut untuk meningkatkan pelayanan publik secara prima, cepat tanggap dan tepat, di Kab-Kota diseluruh Indonesia. Pemerintahan Kota Cimahi dapat berpartisipasi untuk pengimplementasian suatu program dalam rangka menunjang kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik dan pemerintah sebagai actor menjawab semua persoalan yang terjadi di masyarakat dengan pelayanan prima, cepat tanggap dan tepat.

Pemerintah terus melakukan inovasi untuk meningkatkan pelayanan publik salah satunya melalui Pesan Singkat Penduduk (Pesduk) sebagai salah satu inovasi Pemerintah Kota Cimahi. Pesduk sudah ada sejak tahun 2009 namun baru efektif pada tahun 2013. Pesduk ditetapkan dalam Surat Keputusan Walikota Cimahi yang terbaru Nomor: 490.05/Kep.3-DISKOMINFOARPUS/2017 tentang Tim Penanganan Pengaduan Masyarakat Tahun Anggaran 2017 dan Nomor: 489/Kep.-DISKOMINFOARPUS/2017 tentang Tim Pengelola Domain Website dan Email Pemerintah Daerah Kota

Cimahi Tahun 2017, Surat Keputusan ini menetapkan bahwasanya Pesduk menjadi salah satu alternatif Informasi Komunikasi Publik (IKP) yang disediakan oleh Pemerintahan Kota Cimahi dalam menerima pengaduan dari pada masyarakat.

Pesan Singkat Penduduk sebagai wadah sarana komunikasi antara masyarakat dengan Pemerintah Kota Cimahi, tujuan pesduk untuk menampung berupa saran, pertanyaan, laporan, keluhan maupun dukungan atau aspirasi untuk mengkritik dan ikut serta dalam keputusan kebijakan yang akan diambil atau sudah ditetapkan untuk masyarakat sehingga tidak ada ruang pembatas antara pemerintah dengan masyarakat.

Masalah-masalah yang terjadi berdasarkan hasil wawancara dan observasi awal yaitu antara lain, pesduk berdasarkan pernyataan kepala administrator diskominfo belum memiliki *standart operating sistem* (SOP) yang jelas dan tertulis sehingga dalam penerapan programnya tidak ada kejelasan instruksi kerja antar SKPD dan tidak adanya pedoman penyelenggaraan pelayanan pengaduan selain itu menurut penuturannya pesduk ini dalam kurun waktu 2013-2016 tidak melakukan evaluasi, padahal ini sangat penting untuk melihat keberhasilan program. Sistem pengaduan tidak memiliki fitur-fitur baru bahkan tidak ada perubahan inovatif dalam membuat mekanisme pengaduan agar semakin menarik perhatian masyarakat ini disebabkan kesiapan dana dan fasilitas. Masalah lain dalam program ini server yang lemah disebabkan kurangnya koordinasi dan sosialisasi karena masih ada masyarakat yang tidak mengetahui mengenai program ini sehingga pemerintah harus membuat cara sosialisasi kepada masyarakat, dengan harapan sarana pengaduan tersebut dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat karena masyarakat menginginkan pelayanan yang cepat tanggap, penggunaan sosial media dianggap menjadi suatu kemudahan dalam berkomunikasi, begitu juga dengan pelayanan publik yang menggunakan media sosial. Meskipun pada kenyatannya *Short Mesagge Service* (SMS) sudah jarang diminati oleh masyarakat, karena sudah adanya alternatif yang lebih mudah dan murah seperti *WhatsApp*, *Line* dan aplikasi *Mesangger* lainnya. Sehingga dalam hal ini di indikasikan sebagai masalah dalam penelitian.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Pelaksanaan Program Pesan Singkat Penduduk (PESDUK) dari Tahun 2013-2016 di Kota Cimahi, selanjutnya tujuan dalam penelitian ini dapat dijelaskan dalam pokok-pokok



sebagai berikut : Penelitian ini disusun untuk menjelaskan tentang Implementasi program pesan singkat penduduk (Pesduk) di Kota Cimahi, dan mengetahui apa yang menjadi masalah atau kendala dalam proses Implementasi program kebijakan pesan singkat penduduk.

## LANDASAN KONSEP

### Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat pada program pembangunan pemerintah daerah serta penelitian tentang penggunaan pesan singkat (short message service) pada telepon seluler sebagai media penyampaian pesan, diantaranya Sri Herlina (2013) yang telah meneliti "Pemanfaatan Fasilitas SMS Telepon Seluler Sebagai Media Promosi Kesehatan Ibu Hamil Di Daerah Terpencil".

Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian quasi-eksperimental dengan desain one group pre-test terhadap 49 ibu hamil trimester I dan II di Kecamatan Astambul Kabupaten Banjar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa program intervensi menggunakan media promosi berbasis SMS reminder telah efektif dalam meningkatkan pengetahuan ibu hamil tentang komplikasi dan asupan gizi selama kehamilan. Media SMS ini dipersepsikan mudah, menarik, dan inovatif terbukti bermanfaat untuk menyampaikan informasi kesehatan.

### Pesan Singkat Penduduk dan Partisipasi Masyarakat

Kebijakan publik pemerintah yang diturunkan dalam bentuk program dengan tantangan utamanya meraih sebesar-besarnya partisipasi masyarakat dan keterlibatan aktif sasaran kebijakan yang pada prakteknya sulit untuk dicapai dimana salah satu penyebabnya adalah komunikasi yang tersendat atau malah tidak sampai. Dengan bantuan aplikasi komunikasi modern dan populis dalam bentuk Short Message Service atau pesan singkat telepon seluler bisa menjadi terobosan untuk memecahkan kendala komunikasi yang sulit dilakukan pada saat dilakukan secara konvensional.

Pada era modern sekarang ini program apapun yang berdimensi pelayanan masyarakat dituntut untuk berkualitas. Suparman (2017) menyebutkan bahwa Pelayanan publik sejatinya diharapkan oleh masyarakat pengguna layanan dalam bentuk dan *delivery* yang prima dalam arti pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dan aman ditandai oleh pelayanan yang tidak berbelit-belit, pelayanan yang *well-informed*, *responsive*, akomodatif, konsisten, dan adanya kepastian (waktu, biaya, hukum) dan tidak dijumpai pungutan tidak resmi. Penerapan prinsip pelayanan prima dalam metode dan prosedur.

Anderson, Kebijakan Publik atau (*public policy*) adalah hubungan antara unit-unit pemerintah dengan lingkungannya. Pendapat yang dikemukakan memang mempunyai ciri khasnya masing-masing dalam memberikan pendapat tergantung dari sudut mana pemahaman yang diberikan, yang pada dasarnya kebijakan publik menyangkut pengelolaan sumber daya yang ada pada masing-masing pemerintah serta adanya keterkaitan dan kesatuan antara unit-unit di lingkungan pemerintahan.

Riant Nugroho (2004) mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai "manajemen pencapaian tujuan nasional" jadi untuk sementara dapat disimpulkan bahwa "

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Namun demikian bukan berarti kebijakan publik itu mudah dibuat, mudah dilaksanakan dan mudah dikendalikan karena kebijakan publik menyangkut faktor politik. hal ini dapat dilihat dari beberapa pergantian kepala negara sejak kepemimpinan Soekarno sampai dengan saat ini dalam menerapkan kebijakannya satu dengan lainnya sangat berbeda tergantung cara implementasinya meskipun prinsip negara adalah menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.

Menurut William N Dunn dalam Inu Kencana Syafie, (2006) Kebijakan Publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang menyangkut tugas pemerintahan. Seperti pelaksanaan keamanan, *energy*, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dll.

Memperhatikan berbagai pendapat tersebut yang berkaitan dengan kebijakan publik adalah berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat, dalam hal ini Pesan Singkat Penduduk merupakan Kebijakan Pemerintah dalam melayani masyarakat untuk memberikan informasi melalui sarana telepon selular atau internet untuk memudahkan masyarakat memberikan berbagai keluhan, pengaduan, saran, dukungan, dsb. Pemerintah mencoba merealisasikan undang-undang pelayanan publik dengan membuka ruang publik yang terjangkau oleh masyarakat sehingga hubungan pemerintah dengan masyarakat akan mudah dan tidak adanya pembatas hubungan pemerintah dengan masyarakat.

Di sisi lain Gounrose dalam (Ratminto dan Atik 2010) Pelayanan adalah suatu aktivitas atas serangkaian aktivitas yg bersifat tidak kasat mata (tidak dapat di raba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan memberi pelayanan yang di maksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan .

Pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-ciri: Sinambela (2008), (1) pelayanan yang bersifat anti birokratis, (2) distribusi pelayanan, (3). Desentralisasi dan berorientasi kepada klien dan pemerintah perlu menekankan beberapa hal yaitu : (a) pemerintah menciptakan suasana kompetitif dalam pemberian pelayanan, (b). Pemerintah berorientasi kepada kebutuhan pasar bukan birokrasi, (c). pemerintah desentralisasi dan lebih proaktif . selain itu pendapat lain kemukakan oleh Menurut Kotler dalam Sampara Lukman ( 2010 : 8), Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan yang menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk atau secara fisik.

Keterkaitan dengan pelayanan yang dikemukakan Pesan Singkat Penduduk merupakan sebuah pelayanan pemerintah yang dilakukan melalui aplikasi berbasis *E-governance* yang melibatkan media elektronik dalam pelayanannya. Tujuan dari pelayanan Pesan Singkat Penduduk ini untuk merealisasikan pelayanan publik dalam hal pengelolaan pengaduan masyarakat yang memiliki sistem yang cepat tanggap dan kinerja yang prima ini meningkatkan pelayanan publik di Kota Cimahi. Adopsi teknologi informasi dan komunikasi dalam wilayah demokrasi melahirkan kosep partisipasi elektronik atau partisipasi online, yang kemudian dinamakan e-partisipasi yang didefinisikan sebagai transformasi aktivitas partisipasi publik dalam konteks sosial-demokrasi melalui pemanfaatan teknologi informasi. E-partisipasi merupakan salah satu bagian dari

konsep e-demokrasi yang menekankan pada keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan, jika dikaitkan dengan konsep *e-government*, *e-participation* merupakan salah satu penerapan pada aspek *government to citizens* ( G2C ) yang berhubungan erat dengan pelayanan masyarakat, demikian pula dengan konsep Pesan Penduduk ( Pesduk ) yang digulirkan oleh Pemerintah Kota Cimahi adalah merupakan bagian dari partisipasi masyarakat dalam rangka pengambilan keputusan.

Aspirasi masyarakat terutama masyarakat yang memerlukan bantuan dan pembinaan dari pemerintah yaitu masyarakat yang kurang mampu baik dilihat dari kemampuan secara perorangan maupun keluarga, pengetahuan dan pendapatannya perlu diupayakan dengan cara mendekatkan akses pemerintah terutama yang berkaitan dengan informasi, kadang-kadang masyarakat yang kurang mampu ini terlupakan atau diacuhkan sehingga tertinggal dalam menerima informasi yang berkaitan dengan berbagai hal, selain itu pula memberdayakan kemampuannya agar masyarakat sedikit demi sedikit ketergantungannya semakin berkurang. Kesadaran untuk ikut membangun dan berpartisipasi bukan milik sebagian warga saja akan tetapi semua warga atau masyarakat diharapkan ikut berperan aktif dalam pembangunan dan pemerintahan melalui sosialisasi , pendampingan kepada para pengambil keputusan dan pemangku kepentingan lainnya dengan berbagai tingkatan administrasi.

Pesan singkat penduduk ( Pesduk ) yang dilakukan oleh Pemerintah kota Cimahi dianggap sebagai langkah maju untuk menjembatani untuk terwujudnya antara masyarakat dan pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan sebagai upaya terobosan yang memiliki daya dorong untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Cimahi menyadari bahwa pada akhirnya pencapaian program Pesan Singkat Penduduk ( Pesduk ) dengan mensosialisasikan kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam program Pesduk tersebut.

Usaha pemantauan partisipasi masyarakat melalui Pesan Singkat Penduduk bukan hanya dimaksudkan untuk mendukung kebaikan yang dilakukan oleh pemerintah akan tetapi juga sebagai upaya masyarakat untuk lebih berperan dalam setiap program pembangunan, keterlibatan masyarakat dalam implementasi program terutama Pesduk dapat dilakukan dalam berbagai partisipasi seperti yang disebutkan oleh Sulaiman dalam Abu Haraera ( 2008 ) membagi bentuk-bentuk partisipasi dalam lima macam yaitu :

- a. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan

### SUMBER LAIN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.  
PAN/7/2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Bupati Subang Nomor 6/2002 tentang Pelimpahan Sebagian  
Kewenangan Bupati Subang kepada Camat. Subang.

Peraturan Bupati Subang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Pelimpahan Sebagian  
Kewenangan Bupati Subang kepada Camat. Subang.

### REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Reformasi administrasi publik dapat dimaknai melakukan perubahan administrasi dalam konteks luas dan prinsipil untuk membawa masyarakat dalam suatu negara menuju apa yang dicita-citakannya yaitu keadilan, kemakmuran dan membangun peradaban yang demokratis. Reformasi administrasi publik memiliki tujuan antara lain: efisiensi administrasi, eliminasi patologi birokrasi, introduksi dan menggalakkan sistem merit. Untuk mengakhiri perilaku birokrasi yang menjadi patologi dalam pemerintahan, maka diperlukan reformasi administrasi dari aspek perilaku. Langkah awal yang harus dilakukan dalam reformasi administrasi adalah menyesuaikan antara pola organisasi dengan jenis pekerjaan yang diemban masing-masing individu. Selanjutnya konsep "The right man on the right place" masih sebagai elemen krusial untuk bangunan birokrasi yang handal dan disempurnakan dengan perampingan birokrasi yang sedang digalakan oleh pemerintah dewasa ini.



Drs. Mubarak, M.Si, Kelahiran Kuningan, 05 April 1957. Pendidikannya diawali SD Negeri di Kuningan lulus tahun 1970, melanjutkan ke SMP Negeri 1 Kuningan lulus tahun 1975 dan SMA Negeri Kuningan lulus tahun 1977. Pada tahun 1992 lulus Strata 1 di Institut agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati kampus Cirebon dan melanjutkan ke Universitas Tjujuh Belas Agustus Cirebon untuk Strata 2 sambil menjalani pekerjaan sebagai guru dan wartawan hingga lulus tahun 2004.

Pendidikan S3 nya sedang ditempuh di Universitas Pasundan Bandung pada departemen Administarsi public dan sedang dalam proses menyelesaikan disertasi..

Awal karir, pada tahun 1981 sebagai PNS guru di Kabupaten Kuningan, lalu pada tahun 2000 diangkat sebagai pejabat structural Dinas Pendidikan Kabupaten Kuningan dan menjabat sebagai dewan kehormatan Persatuan Wartawan Indonesia cabang Kuningan.. Pada tahun 2013 alih fungsi menjadi PNS dosen Kementerian Agama dengan penugasan di FISIP Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung sebagai Dosen Tetap sampai dengan sekarang. Untuk berinteraksi dengan penulis bisa mengirim email ke alamat: mubarak.crd@gmail.com