

5A_Up Grade Birokrasi Layanan Publik.doc

by

Submission date: 10-Mar-2020 11:17AM (UTC+0800)

Submission ID: 1272726880

File name: 5A_Up Grade Birokrasi Layanan Publik.doc (104.5K)

Word count: 3291

Character count: 22793

"Up Grade" Birokrasi Layanan Publik

A. Profil Layanan Publik di Indonesia

Apakah pelayanan publik di Indonesia sudah memenuhi harapan masyarakat ? Jawabannya pasti seragam : Belum atau tidak ! Kenyataan inilah yang saat ini terjadi pada praktek layanan publik kita.

Survei yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap 105 unit layanan di 40 departemen/instansi tingkat pusat serta 52 kabupaten/kota di 20 provinsi menunjukkan rendahnya kualitas layanan publik di Indonesia.

Integritas Birokrasi Pelayan Publik

No	Bentuk Integritas Rendah	Responden	Prosentase
1	Korupsi	3277	33%
2	Diskriminatif dalam pelayanan	3575	36%
3	Pelayanan dipersulit bila tidak memberi imbalan kepada petugas / biaya tambahan	3078	31%
Jumlah		9.930	100%

Sumber : Survei KPK terhadap kualitas layanan publik, 2008

Dari hasil survei tersebut terlihat bahwa diskriminatif dalam pemberian layanan publik menempati urutan teratas indikator rendahnya integritas birokrasi dalam pelayanan publik. Artinya, penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi hubungan perkoncoan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi.

Riset yang dilakukan oleh *Institute for Civil Society* (INCIS) pada masyarakat pengguna jasa layanan publik di wilayah DKI mempertegas adanya diskriminasi dalam praktek layanan publik. Survei ini sebenarnya bisa digunakan sebagai efek *shamming* bagi birokrasi yang diharapkan akan bisa memacu birokrasi mengubah pencitraan diri menjadi lebih baik.

Penyebab Diskriminasi Pada Layanan Publik

No	Bentuk Diskriminasi	Prosentase (%)
1	Suap	57.6
2	Pertemanan	24.7
3	Hubungan Saudara	11.8
4	Kesamaan Suku / Etnis	3.9
5	Kesamaan Parpol	1.4
6	Kesamaan Agama	0.6
Jumlah		100

Sumber : *Institute for Civil Society* (INCIS) , 2007

Dari table tersebut diketahui bahwa bentuk diskriminasi layanan publik yang paling menonjol adalah karena suap. Suap bisa terjadi karena masyarakat menginginkan pelayanan yang cepat sedangkan aparat mencari peluang tambahan uang. Budaya suap sudah begitu mengakar pada praktek layanan publik kita, sehingga sulit untuk diberantas. Sulitnya menghilangkan suap ini juga dikarenakan perilaku masyarakat sendiri yang seringkali justru menawarkan sejumlah uang / pemberian barang kepada birokrasi sebagai pelicin urusan.

² Kondisi empiris layanan publik di Indonesia juga bisa disimak melalui survei *Governance* dan Desentralisasi yang dilakukan PSKK-UGM diantaranya membuktikan bahwa praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten dan Kota di Indonesia masih belum memenuhi kualitas yang diharapkan (Dwiyanto, 2003) yaitu ditandai dengan :

1. Tidak adanya kepastian biaya, waktu, dan cara pelayanan. Prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak warga sebagai pengguna.
2. Banyaknya biro jasa hampir di setiap instansi pelayanan publik yang menunjukkan besarnya *oportunity cost* bagi masyarakat untuk mengurus pelayanan publik.
3. Adanya diskriminasi pelayanan oleh para pejabat birokrasi baik menyangkut faktor pertemanan, afiliasi politik, etnis dan agama.
- 2 4. Rendahnya peranan masyarakat dan *stakeholders* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah memonopoli pengaturan, penyelenggaraan, distribusi dan pemantauan sementara masyarakat ditempatkan sebagai pengguna yang pasif.
5. Birokrasi dan pejabatnya sering gagal menempatkan diri sebagai abdi masyarakat dan justru menjadikan dirinya sebagai penguasa yang lebih menuntut pelayanan daripada melayani masyarakat.

3 Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.81/1993 tersirat sendi-sendi pelayanan yang harus dicakup dalam pemberian pelayanan publik di Indonesia, antara lain kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, serta ketepatan waktu. Melalui aturan baku tersebut, secara ideal pola pelayanan di Indonesia telah mendapatkan bentuk yang *accountable*. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada alasan bagi para pelaksana pelayanan publik untuk memposisikan mereka sebagai superior terhadap pengguna jasa layanan.

B. Birokrasi Publik

Birokrasi publik bukanlah kekuatan politik, melainkan instrumen politik untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Max Weber dalam teori klasiknya mengungkapkan birokrasi pemerintahan merupakan instrumen administrasi negara yang melaksanakan fungsi sesuai dengan sistem dan kultur politik. Karakteristiknya ditandai oleh birokrasi yang formalis, hierarkis, memiliki

penjabaran otoritas kewenangan, berkualifikasi, dan mempunyai sistem penggajian.

Sementara itu, Hegel dalam falsafah mengenai negara menggambarkan kenetralan fungsi birokrasi publik sebagai transformasi antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Secara implisit analisis Hegel tersebut memberikan gambaran bahwa birokrasi berfungsi sebagai perantara (*media*) antara kepentingan publik (*rakyat*) menjadi kebijakan negara dan pelayanan publik. Konsekuensi sebagai *media* kepentingan publik (*rakyat*), kepentingan negara dan pelayanan publik, birokrasi dituntut untuk dapat berdiri di atas semua golongan agar dapat bersikap dan bertindak secara adil dan proporsional dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat tanpa unsur diskriminasi atau rasa *like and dislike*. Karena itu, birokrasi diharuskan dalam posisi netral tanpa harus berpihak pada salah satu golongan, partai, maupun kepentingan-kepentingan perorangan.

Dalam konteks birokrasi publik, Randall B Ripley dan Grace A Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy* (1982) menyatakan bahwa birokrasi publik berhubungan dengan urusan-urusan publik. Sedangkan tujuan dibentuknya birokrasi publik adalah menyediakan sejumlah layanan sebagai hakekat dari tanggung jawab pemerintahan, memajukan sektor ekonomi, membuat regulasi berbagai aktivitas sektor privat, dan mendistribusikan sejumlah keuntungan.

Secara faktual, birokrasi telah mengalami banyak masalah dalam menjalankan fungsinya. Sejumlah *teks book* menyatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang gemuk, lamban, kaku, mahal, dan *red tape*. Terutama untuk birokrasi dunia ketiga, faktor utama yang menjadi kendala berfungsinya birokrasi adalah masalah profesionalisme. Mark Turner dan David Hulme dalam bukunya *Governance, Administration, and Development* (1997) menyatakan bahwa permasalahan profesionalitas birokrasi pada negara dunia ketiga merupakan implikasi dari kolonialisme. Kolonialisme membangun paradigma birokrasi yang berorientasi pada pengawasan dan pengendalian masyarakat.

Potret birokrasi di Indonesia dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa birokrasi masih belum bisa digunakan sebagai instrumen untuk melayani kepentingan masyarakat. Agus Dwiyanto (2003) memerinci gambaran birokrasi kita sebagai berikut :

- Weberisasi (efisiensi, rasionalisasi, dan profesionalisme) ; Aplikasi dari birokrasi ala Weber ini menciptakan sosok birokrasi publik yang kaku, formal, dan tidak manusiawi. Birokrasi hanya berperan sebagai alat negara dalam menjalankan fungsinya dengan mengacu penuh pada segala aturan pokok yang membelenggu yang mengakibatkan birokrasi menjadi kaku.
- Parkinsonisasi (proliferasi struktur & personil birokrasi) ; struktur birokrasi menjadi panjang (vertikal & horizontal) yang akhirnya menjadikan jumlah birokrasi membengkak. Personil yang sangat banyak ini pada akhirnya menimbulkan inefisiensi, antara tugas dan pelaksana yang tidak *balance*.
- Orwelisasi (birokrasi sebagai instrumen politik negara & alat kontrol politik) ; birokrasi menjadi tidak netral lagi, karena berpihak pada salah satu partai politik tertentu.
- Jaksonisasi (akumulasi kekuasaan melalui birokrasi) ; Birokrasi identik dengan kekuasaan. Untuk memperkuat kekuasaan maka birokrasi digunakan sebagai pemusatan / perbesaran kekuatan

4

Mengutip catatan guru besar ilmu politik Universitas Airlangga Ramlan Surbakti soal fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan

kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai pangreh praja daripada pamong praja. Bahkan kemudian terjadi politisasi birokrasi.

Di negara maju, pegawai pemerintah disebut sebagai *civil servant* (pelayan publik). Di negara kita pegawai negeri disebut sebagai abdi negara (bukan abdi masyarakat). Apa artinya? Paradigma birokrasi kita masih sangat feodal. Birokrasi bahkan telah mengubah dirinya bagaikan “Monster raksasa / Leviathan” yang mengerikan sebagai perwujudan dari kekuasaan negara (Agus Dwiyanto, 2002). Pameo “ABS” atau “Asal Bapak Senang” sudah mentradisi begitu kuat dalam tubuh birokrasi publik kita. Pegawai lebih memilih menjadi pelayan atasan daripada menjadi pelayan publik. Pegawai lebih berorientasi dan sibuk pada bagaimana cara mereka mencari muka dihadapan pimpinan daripada bekerja sebaik-baiknya untuk kepentingan pelayanan publik.

Reformasi birokrasi menjadi *issue* yang sangat kuat untuk direalisasikan hingga saat ini. Terlebih lagi dikarenakan birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Akan tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi dengan baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini.

Penilaian terhadap kinerja birokrasi masih banyak mengalami kesulitan. Hal ini terjadi karena seringkali tujuan dan misi birokrasi publik bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang saling berbenturan satu dengan yang lainnya yang membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholders* juga berbeda-beda. Namun, ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja

birokrasi publik. Agus Dwiyanto (1995), memberikan gambaran indikator kinerja birokrasi sebagai berikut :

1. Produktivitas ; Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*.
2. Kualitas Layanan ; kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan sebagai parameter baik buruknya kualitas layanan birokrasi.
3. Responsivitas ; kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi.

Kumoro (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik berikut ini :

1. Efisiensi ; Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.
2. Efektivitas ; Apakah tujuan dan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.
3. Keadilan ; keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.

4. DayaTanggap ; daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat.

Zeithaini, Parasuraman, dan Berry (1990) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Berbagai perspektif dalam melihat kinerja pelayanan publik di atas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kinerja organisasi pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja birokrasi pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kinerja birokrasi pelayanan publik dari perspektif *intern* / birokrat, dan pendekatan kedua dari perspektif *ekstern* / pengguna jasa. Pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat kinerja birokrasi pelayanan publik tersebut hendaknya tidak dilihat secara diametrik, melainkan tetap dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi di antara keduanya.

C. Gejala Patologi

Meskipun berbagai kritikan tajam terus menghujam, namun birokrasi lebih menunjukkan kondisi empirik yang sangat buruk dan negatif. Hal ini disebabkan karena dalam menjalankan fungsinya birokrasi banyak dihindangi berbagai penyakit (patologi) yang menggerogoti terus menerus.

² Kartasasmitha (1995) menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *status quo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.

Menurut Islamy (1998), birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*.

Negara berkembang bisa dikatakan sebagai pusat dari Patologi Birokrasi. Negara-negara berkembang menghadapi ancaman patologi birokrasi, yaitu birokrasi yang cenderung mengutamakan kepentingan sendiri, terpusat, dan mempertahankan *status quo*. Patologi birokrasi juga menyebabkan birokrasi menggunakan kewenangannya yang besar untuk kepentingan sendiri. Hal ini dikarenakan ciri dari birokrasi negara berkembang yaitu:

1. Administrasi publiknya bersifat elitis, otoriter, menjauh atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik.
2. Birokrasinya kekurangan sumber daya manusia (dalam hal kualitas) untuk menyelenggarakan pembangunan dan *over* dalam segi kuantitas.
3. Birokrasi di negara berkembang lebih berorientasi kepada kemanfaatan pribadi ketimbang kepentingan masyarakat.
4. Ditandai adanya formalisme, yakni gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi.

5. Birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat otonom. Administrasi publik di negara berkembang umumnya belum terbiasa bekerja dalam lingkungan publik yang demokratis. Dari sifat inilah, lahir nepotisme, penyalahgunaan wewenang, korupsi dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah.

² Sebagaimana dijelaskan dalam beberapa hasil penelitian (Santoso, 1993; Thaba, 1996; Fatah, 1998), bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang kearah "*parkinsonian*", dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Disamping itu, terdapat pula kecenderungann terjadinya birokrasi "*orwellian*" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efesien.

Citra buruk tersebut semakin diperparah dengan isu yang sering muncul ke permukaan, yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan keanekaragaman bentuknya, serta lambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah (*red-tape*). Birokrasi, dalam keadaan demikian, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin, dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat.

Sondang P. Siagian (1994) menyatakan bahwa patologi yang menjangkiti birokrasi kita bersumber pada lima masalah pokok yaitu :

1. Persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
2. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.
3. Tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
4. Manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsi atau negatif, seperti: sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif.
5. Akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih.

D. Up Grade Birokrasi : Memperbaiki Citra

Peningkatan mutu / kualitas birokrasi sebagai *public service* perlu diupayakan agar dapat memperbaiki citra birokrasi menjadi lebih baik. Pengembalian citra birokrasi ke arah yang ideal, sudah pernah dianjurkan sebelumnya dengan sebutan yang berbeda, seperti: *new public management* (Hood), *market based public administration* (Peters), *reinventing government* (Osborne dan Gaebler), *post bureaucracy* (Heckscher dan Donelon), *reengineering management* (Champy), dan *new public service* (Denhard).

Proses *up grade* birokrasi publik bisa dilakukan melalui dua sisi, yaitu secara intern dan ekstern. Proses *up grade* intern dilakukan dengan peningkatan kualitas individu birokrasi melalui pembenahan dan peningkatan kualitas mental spiritual. Para aparat birokrasi tidak hanya perlu diberikan pelatihan-pelatihan yang hanya berorientasi pada IQ (*intelligence quotient*) atau kemampuan otak

dan EQ (*emotional quotient*) atau kemampuan mengelola emosi, tetapi yang lebih penting adalah materi pelatihan yang berorientasi pada SQ (*spiritual quotient*) atau kematangan spiritualitas. Kematangan spiritualitas ini menjadi sangat penting karena dapat membentengi para aparat birokrasi dari perilaku yang korup”.

Selanjutnya, *up grade* ekstern dilakukan dengan memberikan situasi kondusif bagi peningkatan kualitas birokrasi agar berbagai patologi tidak bisa berkembang dengan cara berikut :

1. Pelarangan tegas terhadap aparat birokrasi yang melakukan partikularisme (korupsi, kolusi, nepotisme maupun primordialisme) dalam administrasi kepegawaian ataupun dalam menjalankan fungsinya sebagai *public servant*. Perekrutan pegawai yang sebelumnya didasarkan pada *patronage system*, *spoil system* dan nepotisme, sebaiknya segera diubah dengan *merit system* atau *carier system* sehingga terjamin peningkatan mutu, kreativitas, inisiatif dan efisiensi dalam birokrasi.
2. Menghilangkan *grey area* ; Warna tersebut menggambarkan secara jelas bahwa abu-abu adalah tidak sepenuhnya hitam dan juga tidak sepenuhnya putih. Kaitannya dengan pelayanan publik yaitu masih terdapatnya pelaksanaan aturan normative yang tidak secara tegas mengatakan bahwa hal tersebut adalah “hitam” atau “putih”. Tidak jelasnya kepastian mengenai jumlah biaya serta waktu yang diperlukan di dalam birokrasi pelayanan publik adalah contoh konkret isu krusial yang harus segera mendapatkan perhatian serius.
3. Menurut Lord Acton (1972), *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung korup, namun kekuasaan yang absolut pasti korup) secara implisit menjelaskan hubungan bagaimana seseorang yang berkuasa terlalu lama akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan kekuasaannya. Manifestasinya dalam bentuk KKN. Untuk itu langkah strategis yang kiranya dapat diambil antara lain, menempatkan para birokrat yang sudah terlalu lama berkuasa

berkecimpung di dalam urusan pelayanan ke posisi yang lain (*tour of duty*). Baik itu rotasi horizontal ataupun promosi vertikal.

4. Mengutip ide dari Agus Parman, antisipasi sedini mungkin mengenalkan teknologi informasi sehingga dapat memudahkan dalam pelayanan publik. Hal ini difokuskan upaya penghindaran interaksi / transaksi uang cash antara birokrat dan masyarakat. Didasarkan atas asumsi bahwa semakin sering seseorang mengadakan kontak langsung dengan uang tunai, semakin besar pula kesempatan orang itu untuk mengadakan KKN. Hal ini bisa diaplikasikan dengan pengadaan mesin pencetak perangko ataupun kupon (*stamp vending machine*) sebagai pengganti uang tunai seperti yang telah dilaksanakan di Jepang. Setiap formulir aplikasi permohonan pelayanan hanya butuh sehelai "perangko" ataupun "kupon" bertuliskan besaran biaya yang dibutuhkan untuk proses penyelesaiannya. Terbukti cara ini cukup efektif dalam menekan angka kolusi di Jepang yang biasa disebut dalam ungkapan *shuden no shita* (lengan baju bawah baju kimono).
5. Pembentukan kekuatan hukum dan per-Undang-Undangan yang jelas. Selain itu, implementasinya juga harus tegas agar bisa memberikan efek jera bagi pelaku pelanggaran.
6. Sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*). Sistem penghargaan dan sanksi dalam birokrasi publik sangat tidak jelas dan tidak adil. Aparat tingkat bawah yang notabene selalu berhadapan langsung dengan masyarakat tidak pernah menerima penghargaan atas prestasi yang diraih. Penghargaan selalu untuk atasannya, yang terkadang tidak tahu-menahu tentang apa yang sudah dilakukan bawahannya. Sebaliknya, sistem sanksi yang diberikan juga tidak jelas. Kemalasan dan ketidakdisiplinan birokrasi publik kita sangat tinggi. Tapi, mereka tidak mendapatkan sanksi yang dapat mengubah perilaku mereka. Oleh karenanya, sistem penghargaan dan sanksi ini harus dibuat secara adil sesuai dengan prinsip *equal work equal pay* (siapa yang kerja baik akan mendapatkan gaji yang banyak).

E. Penutup

Masalah buruknya pelayanan publik di Indonesia bukannya mustahil untuk diperbaiki. Penciptaan citra birokrasi menjadi lebih baik akan bisa menghapus pesimisme masyarakat yang selama ini selalu dikecewakan oleh praktek layanan publik. Birokrasi publik yang selalu disfungsi dalam menjalankan *public service* dikarenakan patologi yang menghinggapi harus dihadang dengan *up grade* / peningkatan kualitas birokrasi. *Up grade* dilakukan secara intern (individu birokrasi) dan ekstern (lingkungan kondusif) yang bisa mengubah wajah birokrasi kita. *Up grade* pada kematangan spiritual birokrasi yang diikuti dengan rambu-rambu tegas dalam praktek layanan publik, dapat mengeliminasi berbagai bentuk negatif dari praktek layanan publik yang telah mengakar selama ini.

2 Pustaka

Agus Dwiyanto (2003), *Peran Masyarakat Dalam Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Forum Inovasi Vol 8, PPS-PSIA FISIP, Universitas Indonesia.

Albrow, Martin (1970), *Bureaucracy*, New York: Praeger Publisher.

Bendix, Reinhard (1977), *Bureaucracy*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*,

Blau, Peter M. (1956), *Bureaucracy in Modern Society*, New York : Random House

Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, and Leonard L. Berry (1985). *A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research*, *Journal Marketing*.

Ripley, Randall B. and Grace A Franklin (1982), *Policy Implementation and Bureaucracy*, Homewood, Illinois : The Dorsey Press

2
Santoso, Priyo Budi (1993), *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta Raja Grafindo Persada.

Setiono, Budi, 2002, *Jaring Birokrasi: Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Cakung Payangan Bekasi, Gugus Press.

Siagian, Sondang.P, 1994, *Patologi Birokrasi*, Jakarta, Ghalia Indonesia

2
Thoha, Miftah dan Dharma, Agus (editor), 1999, *Menyoal Birokrasi Publik*, Jakarta, Balai Pustaka.

Turner, Mark and David Hulme, 1997, *Governance, Administration, and Development*, London : Macmillan Press

Wicaksono, Kristian, 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta, Graha Ilmu

Paper / Makalah ; Agus Parman (dalam tulisannya aparatur terjebak patologi birokrasi, <http://acepirawan.blogspot.com/2006/08/aparatur-terjebak-patologi-birokrasi.html>). Diakses 5 April 2009

<http://home.RUU> Pelayanan.pdf. Diakses 5 April 2009

<http://op.multiply.com/journal/item> . Diakses 5 April 2009

5A_Up Grade Birokrasi Layanan Publik.doc

ORIGINALITY REPORT

41 %

SIMILARITY INDEX

41 %

INTERNET SOURCES

0 %

PUBLICATIONS

1 %

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	kadeklembo.blogspot.com Internet Source	12 %
2	pustakaonline.wordpress.com Internet Source	12 %
3	acepirawan.blogspot.com Internet Source	9 %
4	mapmedia.wordpress.com Internet Source	6 %
5	regarsugenk.blogspot.com Internet Source	1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches < 5 words

Exclude bibliography On