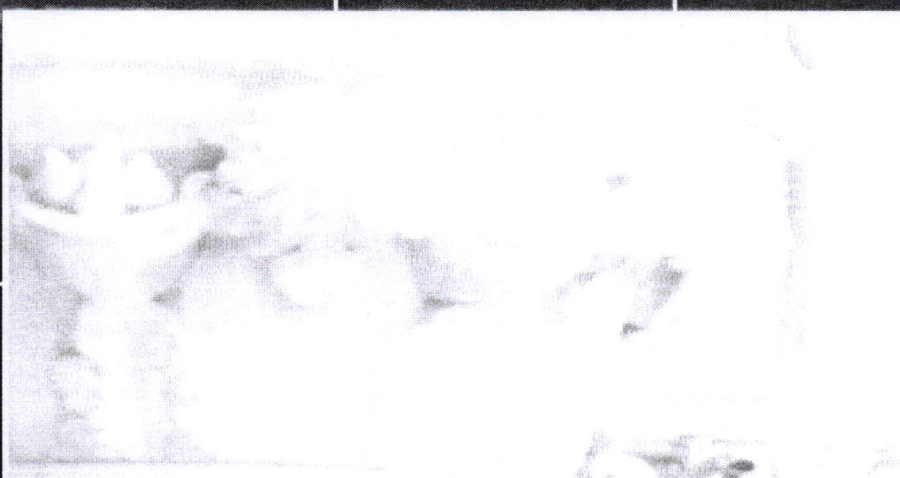


# JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK

Tahun I. No. 1 Januari – Juni 2009



<b>Revitalisasi Birokrasi dan E-Governance</b> <i>Falih Suaedi</i> .....	1
<b>E-government dan E-procurement: Konstruksi Akuntabilitas dan Transparansi</b> <i>Bintoro Wardiyanto</i> .....	9
<b>Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Informasi: Sebuah Tantangan dan Peluang Birokrasi di Abad 21</b> <i>Gatot Pramuka</i> .....	15
<b>Mengurangi Benang Kusut Korupsi di Birokrasi</b> <i>Philippus Keban</i> .....	27
<b>"Up Grade" Birokrasi Layanan Publik</b> <i>Erna Setijaningrum</i> .....	33
<b>Dampak Pemanasan Global: Kebijakan dan Pelembagaan</b> <i>Rochyati Wahyuni Triana</i> .....	41
<b>Penyusunan Perencanaan Strategis Daerah Otonom dalam Pengembangan Pariwisata</b> <i>Roestoto Hartojo Putro</i> .....	47
<b>Implementasi Keberhasilan Kinerja Keuangan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)</b> <i>Amanda Aprillia</i> .....	56
<b>Efektivitas Kinerja Pengawasan Keuangan Daerah</b> <i>Syahrul Alim</i> .....	68
<b>Book Review: Membongkar Kejahatan Jaringan Internasional</b> <i>John Perkins</i> .....	79

Jurnal Ilmiah "JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK (JAP). Diterbitkan oleh Departemen Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga sebagai terbitan berkala 6 (enam) bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu administrasi negara/publik ditengah masyarakat peminat.

**Penanggung Jawab**

I Basis Susilo ( Ex Officio Dekan FISIP Unair)

**Pimpinan Umum**

Dr. Falih Suaedi

**Mitra Bestari**

Jusuf Irianto (Unair)

Jeremias T Keban (UGM)

Khoirul Muluk (Unibraw)

M Taufik (STIA-LAN)

Nyoman Subanda (Undiknas)

**Pimpinan Redaksi**

Bintoro Wardiyanto

**Sekretaris Redaksi**

Wahyuni Triana

**Redaksi Pelaksana**

Gatot Pramuka

Erna Setijaningrum

Sunaryo

Roestoto Hartojo Putro

**Produksi dan Marketing**

Philipus Keban

**Alamat Redaksi: 'Jejaring Administrasi Publik' (JAP)**

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286.

Telpon : 031-5034015, eks 213. Fax: 031-5022492.

E-mail: bintorowardiyanto@yahoo.com

Website: www.depan-fisip-unair.com

**Dicetak kembali dengan cover yang berbeda  
agar lebih sederhana dan menarik**

**Percetakan**

Airlangga University Press (RK 109/11.12/AUP-A5E)

Kampus C Universitas Airlangga

Mulyorejo Surabaya 60115

Telpon (031) 5992246, 5992247

Fax (031) 5992248

E-mail: aup.unair@gmail.com

Bekerjasama dengan

Departemen Administrasi,

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga,

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6, Surabaya.

**DAFTAR ISI**

**Daftar Isi** ..... i

**Pengantar Redaksi** ..... ii

**Ketentuan Gaya Penulisan Ilmiah** ..... iii

**Revitalisasi Birokrasi dan E-Governance**

*Falih Suaedi* ..... 1

**E-government dan E-procurement: Konstruksi Akuntabilitas dan Transparansi**

*Bintoro Wardiyanto* ..... 9

**Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Informasi: Sebuah Tantangan dan Peluang Birokrasi di abad 21.**

*Gatot Pramuka* ..... 15

**Mengurangi Benang Kusut Korupsi di Birokrasi**

*Philipus Keban* ..... 27

**"Up Grade" Birokrasi Layanan Publik**

*Erna Setijaningrum*..... 33 ✓

**Dampak Pemanasan Global: Kebijakan dan Pelembagaan**

*Rochyati Wahyuni Triana* ..... 41

**Penyusunan Perencanaan Strategis Daerah Otonom dalam Pengembangan Pariwisata**

*Roestoto Hartojo Putro*..... 47

**Implementasi Keberhasilan Kinerja Keuangan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

*Amanda Aprillia*..... 56

**Efektivitas Kinerja Pengawasan Keuangan Daerah**

*Syahrul Alim*..... 68

**Book Review: Membongkar Kejahatan Jaringan Internasional**

*John Perkins* ..... 79



## PENGANTAR REDAKSI

Dalam kerangka mewujudkan atmosfer akademik ditingkat Departemen, maka penyediaan jurnal ilmiah yang dikelola secara profesional, mandiri dan independent sesuai dengan persyaratan tim akreditasi jurnal ilmiah menjadi sangat penting. Eksisting Jurnal ilmiah dapat menjadi sebuah media, wadah serta sarana komunikasi secara dialogis diantara sesama akademisi, maupun antara akademis dan praktisi pemerintahan dalam kerangka ikut memecahkan persoalan bangsa dan negara.

Melalui dukungan Hibah Internal, pihak Departemen Administrasi, Fisip Unair, akhirnya dapat menerbitkan jurnal " *Jejaring Administrasi Publik* (JAP) yang akan terbit 2 (dua) kali setahun, yakni edisi bulan Januari/Juni dan Juli/Desember. Pada terbitan perdana ini, JAP dalam edisi *Th I, Nomor 1, bulan Januari-Juni 2009*, berusaha membahas mengenai "Revitalisasi Birokrasi dan Teknologi Informasi. Seiring dengan itu, bahasan tersebut disajikan oleh Falih Suaedi dengan paparan E-governance sebagai sarana mengubah budaya dan Revitalisasi Birokrasi, sementara Bintoro Wardiyanto berusaha melihat perspektif konstruktif teoritik mengenai E-Government dan E-Procurement dalam kerangka akuntabilitas dan transparansi. Hal yang senada juga dikupas oleh Gatot Pramuka yang menjelaskan secara lebih rinci mengenai Pelayanan Birokrasi berbasis Teknologi Informasi. Terkait pembahasan ini, Philipus Keban berusaha melihat dari sudut lain yakni mencoba mengupas Benang Kusut Korupsi di Birokrasi, sementara Erna Setijaningrum berusaha memberi saran dan pencerahan upaya perbaikan birokrasi dengan tema "Meng-upgrade Birokrasi Layanan Publik

Di samping paparan tersebut diatas, Rochayati Wahyuni Triana berusaha melengkapi dari aspek kebijakan publik, yakni terkait penanganan kebijakan *Global Warming* yang memungkinkan akan menjadi perspektif baru dalam entitas administrasi negara. Hal yang senada juga dikemukakan oleh Roetoto Hartojo Putro yang menengahkan mengenai Pengembangan Pariwisata, sementara Amanda Aprillia akan melihat pada sisi lain, yakni mengupas mengenai Implementasi Kinerja Keuangan BOS sementara Syahrul Alim berusaha mengangkat mengenai Efektivitas Kinerja Pengawasan Keuangan Bawasko. Sebagai pelengkap akan tulisan ini, diketengahkan pula mengenai *book review* dari John Perkins yang dinilai menjadi *book seller* pada tahun ini, tentang Membongkar Kejahatan Jaringan Internasional.

Akhirnya, semoga jurnal "Jejaring Administrasi Publik (JAP) dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media diskursus bagi para pemerhati keilmuan administrasi negara dan atau publik, pemerhati masalah birokrasi pemerintahan dan pihak penyelenggara pemerintahan agar lebih empati dalam memahami dinamika yang sedang terjadi.

Tim Redaksi

## Ketentuan Gaya Penulisan Jurnal Ilmiah "JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK (JAP) "

Kehadiran jurnal 'Jejaring Administrasi Publik' (JAP) ini diharapkan akan mampu mengisi kekosongan dalam khasanah media ilmiah perguruan tinggi, khususnya yang mencermati dan mendiskusikan problema dan perkembangan ilmu Administrasi Negara dan atau Publik kekinian.

Seiring dengan hadirnya JAP ini, diharapkan media ini mampu menjadi jembatan dan banyak membantu bagi kalangan akademisi administrasi negara, praktisi organisasi privat maupun praktisi pemerintahan untuk dapat mengenali dan mendialogkan mengenai filosofi, teori maupun praktik-praktik administrasi negara yang dipandang akan memberi perbaikan terhadap kinerja mereka. Dalam rangka menstrukturkan bangunan JAP ini, maka telah disusun beberapa ketentuan didalam penulisan, antara lain :

### Sumbangan Pemikiran

Sumbangan pemikiran yang dituliskan dalam bentuk artikel dapat mengupas mengenai aspek filosofi, diskursus teori, analisis maupun dunia praktik, baik dalam organisasi kemasyarakatan, bisnis maupun pemerintahan. Beberapa hal ketentuan dalam penulisan ini, antara lain :

- a. Judul Artikel harus mampu menggambarkan isi artikel, dan jumlah kata sekitar 8 sampai 14.
- b. Abstrak ditulis dalam satu paragraf yang diikuti dengan kata kunci (*keyword*). Abstrak ditulis kurang lebih 150-200 kata dan memuat latar belakang penulisan, tujuan penulisan, pembahasan dan kesimpulan.
- c. Isi artikel harus memiliki relevansi dengan bidang ilmu administrasi negara atau administrasi publik dan dikuasai oleh penulis.
- d. Isi artikel harus orisinal dan belum pernah dimuat di media penerbitan

### Teknik Penulisan

Untuk menunjang bangunan tulisan jurnal ilmiah, maka teknik penulisan harus memperhatikan beberapa hal, antara lain:

- a. Artikel ditulis dalam bentuk essay, sehingga tidak ada format numerik (atau abjad) yang memisahkan antar bab/bagian, ataupun untuk menandai bab/bagian baru.
- b. Untuk memadatkan dan mengefisiensikan tulisan isi artikel, digunakan *running note*, bukannya *footnote* atau *endnote*, misalnya:  
.....(Hill & Hupe, 2001; Thompson, 2005: 120-123).  
.....(Porter et al, 2004)  
.....(Hogwood,1981 dalam Gunn, 1984)
- c. Kesimpulan tidak dirinci dalam poin-point, tetapi berupa paragraph
- d. Bila ada Tabel/Grafik atau Gambar dikirimkan dalam file yang berbeda dengan teks artikel dalam bentuk *tab-delimited*.

## Daftar Pustaka

Penulisan untuk daftar pustaka menggunakan sistem "nama-tahun" (bukan "acu-urut"), dengan urutan sesuai dengan abjad *family name* (nama belakang). Terkait dengan kutipan pustaka yang diambil dari beberapa sumber, maka ada beberapa ketentuan cara mengutip beberapa sumber, yakni :

- Buku  
Higgins, J.(1981) *State of Welfare*. Oxford: Blackwell
- Buku (edited)  
Hill, M. (ed) (1993) *New Agendas in the Study of Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Chapter dalam buku  
Immergut, E.M. (1992) 'The rules of the game: The Logic of health policy-making in France'. Dalam Steinmo, S.,(eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Journal article  
Hoggett, P.(1996) "New modes of control in public service'. *Public Administration Review* 74(1): 8-34
- Thesis dan disertasi  
Gill,M.R.(1997) The relationship between the physical properties of human articular cartilage and tissue biochemistry and ultrastructure. Disertasi, University of Leeds.
- Website tanpa author  
Feminist Collections A Quarterly of Women's Studies Resources (2000) [Diakses 10 Januari 2009]. [Http://www.library.wisc.edu/libraries/Women\\_Studies/fcmain.htm](http://www.library.wisc.edu/libraries/Women_Studies/fcmain.htm).
- Website dengan author  
Hawking,S.(2000) *Professor Stehen Hawking's website*. [Diakses 9 Mei 2009]. <http://www.hawking.org.uk/home/hindex.html>

## Penulis

Bagi para penulis yang berkeinginan menulis dan mengirimkan artikel kepada redaksi JAP harus menyertakan beberapa kelengkapan, antara lain:

- Nama penulis harus konsisten dalam bentuk dan ejaan, tanpa menyertakan gelar serta mencantumkan alamat pribadi/ lembaga penulis untuk berkorespondensi.
- Tulisan artikel diketik dalam MS Word dengan jenis huruf Times New Roman 12 dan diketik 2 (dua) spasi pada kertas A4, sepanjang 15-20 halaman. Tulisan artikel yang dikirim harus berbentuk *print-out* artikel dan disertai dengan copy-CD.
- Tulisan artikel dikirim ke Redaksi JAP. Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286. Surabaya. Website: <http://www.depan-fisip-unair.com>



Penulis harus menyertakan...  
jenis huruf Times New Roman 12  
sepanjang 15-20 halaman...  
Tulisan artikel yang dikirim harus berbentuk print-out artikel dan disertai dengan copy-CD.  
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286. Surabaya. Website: http://www.depan-fisip-unair.com



97720861310014

01

# **”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**

<b>No</b>	<b>Bentuk Integritas Rendah</b>	<b>Responden</b>	<b>Prosentase</b>
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.

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.
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.

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 memosisikan 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

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.

Kumorotorno (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 kepastian. 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.

Kartasasmita (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.

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 disfungsional 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 karena itu, 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 menghingapi 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.

## 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

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

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