

# PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI

Samodra Wibawa & Yuyun Purbokusumo

## ABSTRACT

*This article is supposed to offer a constructive ideas for creating better public bureaucracy at the operational level. It assumed that Indonesian political system is beginning to be more opened as the political will among the decision makers are ready to create clean governance. A crucial question is to be answered: How to improve administrative service?*

*Given the fact that different apperception on ideal type of bureaucracy would imply different idealized quality of service, it is imperative to understand what should be the ideal typr of public bureaucracy. From an exploratory discussion about an ideal type bureaucracy and its services in Indonesia and Germany, the writers pointed out that quality improvement can only be accomplished if public bureaucracy eager to transform ots orientation to the costumers. Public bureaucracy should acknowledge that community and customers deserve to get the best quality of service. Involving the costumers to evaluate the output and measuring the achievement of public bureaucracy is a simple yet an excellent way of improving quality of services.*

*Keywords: New Public Management; quality of service; costumers; output orientation*

## PENGANTAR

Program reformasi administrasi yang seharusnya dijalankan secara terus-menerus atau berkelanjutan oleh MenPAN tampaknya tidak kunjung memberikan hasil yang memuaskan. Hingga pengunduran diri Suharto, salah satu program yang sejak awal pemerintahan Orde Baru (Orba) ditulis dalam buku-buku GBHN dan Repelita ini, ternyata kurang terwujud dalam kenyataan. Program pendayagunaan aparatur negara tidak berhasil menyuguhkan tampilan birokrasi yang efisien dan bersemangat melayani masyarakat, bahkan sebaliknya birokrasi malah

keropos oleh tindakan korupsi dalam berbagai bentuknya, yang mengakibatkan turunnya Suharto.

Secara teoritis penjelasan menarik mengenai kenapa tampilan birokrasi cenderung menurun oleh beberapa tindakan korupsi, dilakukan secara baik sekali oleh Tullock (dalam Dunn, 1994; 225-227) dengan teori pilihan publiknya. Menurut Tullock, pada hakekatnya birokrat (pekerja publik) adalah manusia rasional. Mereka adalah individu yang berorientasi pada dirinya sendiri dan mengejar keuntungan ekonomi bagi dirinya. Artinya, birokrat adalah manusia ekonomi (*economic man*). Secara demikian, dalam menempuh

karir dan promosi, Ia akan melakukan apapun yang akan membuka peluang bagi kemajuan karirnya (*career planning*). Sementara aturan yang ada (*sistemnya*) menyatakan bahwa kemajuan karir seseorang sangat ditentukan dan tergantung pada rekomendasi atasan. Sebaliknya rekomendasi atasan yang kondusif terhadap kemajuan karir bawahan sangat tergantung pada prestasi yang dicapai bawahan. Sementara prestasi yang dicapai bawahan hanya dapat diketahui atasan melalui informasi yang disampaikan bawahan. Mekanisme informasi seperti ini membuat bawahan memiliki kecenderungan untuk melaporkan hal-hal yang baik-baik yang memberinya peluang berkarir secara cemerlang. Akibatnya manajemen menjadi tidak responsif terhadap keadaan intern yang sebenarnya. Untuk menghindari hal tersebut, diciptakan kontrol yang lebih ketat agar informasi yang sebenarnya dapat diperoleh atasan secara cepat dan tepat dapat tercapai. Mekanisme ini menimbulkan inferensi "*semakin besar atasan menekan munculnya informasi yang tidak menyenangkan yang menghambat kemajuan karir bawahan, maka akan semakin ketat pula kontrol yang dilakukan atasan terhadap bawahan*". Akhirnya yang terjadi adalah, untuk menjamin ketepatan informasi, birokrasi akan menjadi semakin besar dengan bertambahnya mekanisme kontrol. Biaya yang dikeluarkan untuk operasional birokrasi menjadi semakin besar sementara output yang

dihasilkan cenderung semakin kecil. Birokrasi menjadi tidak efisien. Birokrasi menjadi sangat rentan terhadap kolusi, korupsi, dan penyalahgunaan wewenang.

Disamping itu, kegagalan reformasi administrasi di negara kita kiranya tidak terlepas dari sistem politik yang tertutup, dominatif dan sentralistis, yang menghalangi arus informasi ke pemerintah. Keterutupan sistem politik ini menjadikan keluhan dan kritik masyarakat tidak terdengar oleh para pengambil kebijakan, yang pada gilirannya menjadikan pemerintah tidak mengetahui kebobrokan dalam tubuh birokrasinya. Tetapi boleh jadi memang mayoritas penentu kebijakan nasional kita tidak memiliki *political will* yang kuat terhadap program reformasi administrasi.

Tulisan ini berusaha memberikan iuran pemikiran tentang salah satu alternatif penciptaan birokrasi yang "baik" pada level yang relatif operasional. Diasumsikan bahwa sistem politik kita mulai terbuka dan kemauan politik para pelakunya untuk penciptaan birokrasi yang bersih mulai (kembali) menguat.

## BIROKRASI IDEAL

Birokrasi yang ideal atau yang baik bersifat relatif, berbeda antar waktu dan ruang. Dari perspektif waktu, setidaknya dapat disebut dua model pemikiran, yakni birokrasi Weber yang dirumuskan pada akhir abad 19 dan *New Public Management* (NPM) yang dirumuskan kurang-lebih seabad

kemudian. Menurut model pertama, birokrasi yang baik memiliki ciri-ciri sebagai berikut (Hill 1997:2):

- a) pegawai adalah orang yang sangat mumpuni dibidangnya, digaji dan hanya bekerja sebagai pegawai negeri,
- b) hierarki atas-bawah sangat jelas,
- c) aturan tentang kompetensi dan spesialisasi tegas,
- d) kedinasan dan pribadi dipisahkan,
- e) aturan ditaati dengan kaku,
- f) kegiatan administrasi serba tertulis dan terdokumentasikan.

Model ini sebenarnya tidak sepenuhnya direvisi oleh model yang belakangan, tetapi NPM memberikan penekanan bahwa birokrasi yang baik adalah birokrasi yang berciri sebagai berikut (Löffler 1996:3-6, Hill 1997:8-9):

- a) berorientasi ke konsumen atau pengguna jasa (*customers*),
- b) desentralisasi manajemen personel dan sumberdaya,
- c) fleksibel dalam manajemen keuangan,
- d) performans terukur, perbandingan biaya dan prestasi dihitung,
- e) investasi pada pengembangan kualitas personel dan teknologi,
- f) tanggap terhadap kompetisi (di) pasar.

Dengan kata lain birokrasi yang baik haruslah dikelola sebagaimana perusahaan swasta dan mekanisme yang diterapkan untuk mengatur dirinya sendiri maupun lingkungan

adalah mekanisme-mirip-pasar. Secara agak rinci NPM tersebut diuraikan oleh Ferlie (1997: 9-15) sebagai berikut. Menurutnya tidak ada definisi yang pas yang mampu menggambarkan secara jelas apa itu NPM. NPM ibarat kanvas kosong, bentuk gambar sangat tergantung bagaimana seseorang mengecatkannya.

*There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there controversy about what is, or what is in the process of becoming, but also what ought to be (Ferlie, 1997: 10).*

Meski belum jelas benar, tetapi setidaknya ada 4 (empat) model NPM yang dapat digunakan sebagai acuan dalam menggambarkan NPM. **Model 1: The Efficiency Drive.** Model ini dapat dilihat kemunculannya di pertengahan tahun 1980-an. Model ini menghendaki sektor publik dikelola secara bisnis, dengan jargon efisiensi. Pada model ini, efisiensi merupakan nilai yang dikejar untuk direalisasikan. Penasehat-penasehat pemerintah diimpor dari sektor privat. Badan-badan penasehat memegang peran penting dalam pengembangan sektor publik. Pembentukan badan-badan penasehat di sektor publik yang berasal dari sektor privat dilandasi asumsi bahwa sektor publik selalu membengkak (*bloated*), boros (*wasteful*), sangat birokratis (*over-bureaucratic*), dan berpenampilan

jelek (*underperforming*). Sektor publik diharapkan akan menjadi lebih baik bila sektor privat dilibatkan. Pelibatan privat dilakukan dengan kontrak-kontrak secara tertulis.

Pada intinya, model ini menghendaki sektor publik dikelola secara bisnis dengan orientasi pada keuntungan. Fungsi-fungsi manajemen sebagaimana di sektor privat dijalankan, juga dilaksanakan di sektor publik. Model ini terkenal dengan sebutan Neo Taylorian (Pollitt, 1990). Ferlie (1997:12) mendeskripsikan NPM model 1 sebagai:

*“an increased attention to financial control; a strong concern with value-for-money and efficiency gains; getting more from less; a strengthening of the finance; a growth of more elaborate cost and information systems; a strong general managerial spine; management by hierarchy; a ‘command and control’ mode of working; clear target-setting and monitoring of performance; a shift of power to senior management; an extension of audit, both financial and professional; .....”*

Kultur dan nilai bisnis seperti efisien, efektif, dan profesional merupakan kultur dan nilai yang dikembangkan di birokrasi publik model ini. Struktur birokrasi model ini hirarkhis, meskipun juga agak fleksibel dan cepat bergerak bila dibandingkan dengan birokrasi lama.

Kepemimpinan yang dianut adalah komando dengan pusat komando berada sepenuhnya di pimpinan puncak manajemen (*senior management*). Sistem penerimaan dan pengembangan pegawai adalah sistem merit dan karir seseorang sangat ditentukan oleh prestasinya. Prestasi dinilai hanya oleh atasan. Perilaku birokrat sudah mulai tidak arogan, meskipun rutinitas pekerjaan masih tetap ada.

**Model 2: *Downsizing and Decentralisation*.** Model ini sebenarnya merupakan perbaikan NPM model pertama. Ferlie (1997:10-15) memberi ilustrasi NPM model 2 sebagai berikut:

*“This has resulted in some very general organizational development including: organizational unbundling and downsizing; a search for greater organizational flexibility; a move from a high degree of standardization; increased decentralization of strategic and budgetary responsibility; increased contracting-out; and a split between a small strategic core and a large operational periphery”.*

Model ini merupakan model NPM dengan ciri adanya pergeseran dari manajemen hirarkhis ke manajemen kontrak. NPM jenis ini cenderung memiliki struktur organisasi lebih mendatar (*flat*) ketimbang NPM model 1. Staf cenderung dikurangi, baik di level atas (manajemen puncak) maupun di level bawah (manajemen ope-

rasional). Model ini lebih menekankan pada pentingnya koordinasi.

Gaya kepemimpinan dilakukan dengan pengaruh (*management by influence*), artinya untuk mengatur bawahan, pimpinan akan menggunakan cara-cara diplomatis; cara-cara diskusi dikembangkan pimpinan dalam mempengaruhi bawahan agar bertindak sebagaimana dikehendaki pimpinan. Sistem rekrutmen dan pengembangan karir dilakukan dengan cara merit system dan semi struktural<sup>1</sup>, tidak jauh berbeda dengan NPM model 1. Meskipun demikian, tata perilaku birokrat sudah mulai bergeser ke arah yang lebih ramah. Sapaan-sapaan yang sejuk seperti: selamat pagi, apa yang dapat saya bantu, dan sejenisnya mulai dikembangkan dan dilembagakan. Birokrat menjadi lebih ramah dan inovatif dalam melayani pengguna jasa. Orientasi pada pengguna jasa mulai dikenalkan. Birokrat diberi peluang besar untuk melakukan inovasi dalam memberikan layanan.

**Model 3: *In Search of Excellence*.** Model ini lebih menekankan pada pentingnya kultur organisasi (*organizational culture*) dan perubahan yang terus-menerus di sekitar kultur organisasi. Ada interest yang kuat dari pimpinan puncak birokrasi dalam hal bagaimana agar birokrasi mampu mengatur dirinya (*manage*) untuk melakukan perubahan dan inovasi. Inovasi merupakan

urat nadi birokrasi. Bahkan dalam disain struktur birokrasi, didalamnya sudah ada (terkandung) perubahan dan inovasi. Model ini menolak dengan keras pendekatan rasionalistik NPM model 1. Struktur birokrasi sangat fleksibel, mudah bergerak (artinya mampu merespon dengan cepat perubahan yang terjadi di lingkungannya), dan non hirarkhis. Sistem rekrutmen dan pengembangan karir dilakukan dengan sistem merit dan terbuka, bahkan dalam rekrutmen dan pengembangan karir juga melibatkan individu lain seperti staf ahli sebagai pejabat fungsional. Karir seseorang sangat ditentukan oleh prestasinya. Prestasi dinilai oleh banyak orang (tidak hanya atasannya saja, tetapi juga oleh stakeholder. Sementara birokratnya sudah mulai berorientasi pada perilaku prima dalam melayani pengguna jasa. Ferlie (1997: 13) menggambarkan NPM model ini sebagai berikut:

*"NPM Model 3 instead highlights the role of values, culture, rites, and symbols in shaping how people actually behave at work. There is a strong interest in how organisations manage change and innovation. In turn, NPM Model 3 can be subdivided into bottom-up and top-down approaches. The bottom-up approach has been historically better developed, emphasizing long-standing theme of organizational development and learning..... and in the top-down approach has been projectin of a top-down vision, managed culture change programmes".*

<sup>1</sup> Semi struktural adalah cara pengembangan karir yang didasarkan pada struktur dan visi organisasi.

Kepemimpinan dipercayakan sepenuhnya pada team kecil dengan karisma tinggi yang identik dengan manajemen senior di NPM model 2. Kultur dan nilai yang dikembangkan adalah nilai-nilai lama seperti efisien, efektif, profesional, tetapi nilai-nilai tersebut didefinisikan ulang, atau ditafsirkan kembali dan disesuaikan dengan perkembangan lingkungan.

**Model 4: Public Service Orientation.** Model ini mencoba menggabungkan ide-ide manajemen sektor publik dan privat. Penggabungan tersebut dilakukan dengan memperjelas tujuan dan menjamin bahwa pengguna lebih diperhatikan dalam memberikan pelayanan. Dengan mengutip pendapat Osborne, Ferlie (1997: 14-15) menggambarkan NPM model 4 sebagai berikut.

*"NPM Model 4 represents a fusion of private and public sector management idea, re-energizing public sector managers by outlining a distinct service mission", but one compatible with received notions of high quality management derived from transferable good practice in the private sector".*

NPM Model 4 sangat mengutamakan kualitas pelayanan. Pelayanan yang berkualitas diasumsikan hanya dapat dilakukan dengan mengenali misi birokrasi. Misi merupakan penuntun langkah dan gerak birokrasi; misi dan visi merupakan motor penggerak birokrasi. Kultur dikembangkan secara lebih

variatif, tidak hanya efektif, efisien, dan ekonomis, tetapi juga profesional, dan pertanggungjawaban untuk sukses (*responsibility for success*). Strukturnya ramping, luwes, cepat bergerak, dan sangat desentralistis. Sementara kepemimpinan dilakukan dengan demokratis dan transformasi-onal di semua level pimpinan mulai dari pimpinan level atas sampai ke pimpinan tingkat bawah. Birokrat dituntut lebih kreatif, viable, dan inovatif. Ajang untuk itu sangat tersedia karena ukuran sukses dan tidaknya seseorang dikembalikan ke misi dan visi organisasi, bukan pada ukuran-ukuran standar baku yang kaku. Sistem rekrutmen dan pengembangan karir dilakukan secara terbuka dan melibatkan banyak orang.

Osborne (1997) menambahkan bahwa birokrasi yang baik adalah birokrasi yang memiliki tujuan yang jelas, sistem insentifnya didasarkan pada prestasi kerja, mempersilahkan konsumen terlibat dan memegang kendali pada output birokrasi (ada ruang bagi pengguna jasa birokrasi untuk terlibat), mengalihkan kendali pengambilan keputusan pada pegawai di tingkat bawah terutama ketika mereka berhadapan dengan situasi sulit yang membutuhkan keputusan segera (ada ruang gerak bagi pegawai di tingkat bawah untuk berinovasi), serta terakhir bahwa harus ada budaya wirausaha di intern birokrasi.

Jadi pada intinya tipe ideal birokrasi sangat bervariasi tergantung pada jamannya. Meski demikian, tidak saja di zaman yang berbeda

orang memberikan definisi yang berlainan, di tempat yang berlainan orang mempunyai pemahaman yang berbeda pula tentang birokrasi-ideal. Pada 1990-an ini, misalnya, di Jerman Barat orang 'telah' menganggap bahwa birokrasi yang baik adalah birokrasi yang terus melakukan modernisasi; tetapi di wilayah bekas Jerman Timur para pegawai 'masih' beranggapan bahwa prestasi pegawai diukur dari cara mematuhi dan melaksanakan aturan. Apa yang menjadi persepsi dan harapan para pegawai di Jerman Timur saat ini sudah menjadi masa lalu bagi Jerman Barat (*Helmut Klages* dalam Hill/Klages 1995:33). Jadi definisi tentang birokrasi ideal ditentukan oleh harapan masyarakat dan tuntutan lingkungan terhadap birokrasi. Dengan kata lain, dia bersifat relatif dan subyektif.

Untuk kasus negara kita, apakah ciri-ciri birokrasi sebagaimana dirumuskan oleh NPM relevan? Jawaban yang obyektif hanya dapat diberikan setelah kita melakukan penelitian, setidaknya mencatat harapan-harapan yang dimiliki oleh masyarakat, pegawai dan para penentu kebijakan terhadap birokrasi. Tulisan ini berasumsi, mengingat arus reformasi politik saat ini, bahwa kita harus berusaha untuk merealisasikan beberapa ciri birokrasi sebagaimana dirumuskan oleh NPM dan Osborne, terutama: (1) orientasi terhadap pengguna jasa; (2) pelibatan pengguna jasa pada output birokrasi dan; (3) pengukuran terhadap hasil kerja, layanan,

prestasi, serta penampilan atau *performance*. Usaha mengejar ketiga tujuan ini, dan ide NPM maupun Osborne secara keseluruhan, pada akhirnya akan bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan administrasi publik.

## KUALITAS ADMINISTRASI

Dalam dunia swasta, persaingan yang ketat di tingkat internasional terutama dalam industri elektronika dan mobil, dimana Jepang keluar sebagai pemenangnya, menyadarkan orang bahwa "pembaharuan yang terus-menerus" merupakan faktor penentu dalam keberhasilan suatu industri. Pada 1950-an Masaaki Imai bahkan telah menengarai, bahwa perusahaan Amerika atau Eropa ada yang tak berubah dalam seperempat abad, sedangkan di Jepang hal ini tak mungkin terjadi. Orang Jepang memiliki filosofi, bahwa seni atau gaya hidup mereka --kehidupan kerja, sosial atau rumah tangga-- menuntut dilakukan perbaikan terus-menerus. Filosofi ini terumuskan sebagai *Kaizen* dalam perusahaan-perusahaan Jepang. Sebagai program perbaikan yang berkelanjutan, sudah barang tentu ia menuju ke arah produktivitas dan kualitas yang lebih baik. Inilah yang memberi Jepang keajaiban ekonomi setelah Perang Dunia (Imai 1992:21-24).

Apakah "kualitas" itu? Imai memilih untuk tidak mendefinisikannya, melainkan mengatakan bahwa kualitas menunjukkan pada

sesuatu yang dapat diperbaiki, baik menyangkut produk dan pelayanan, cara kerja pegawai, cara mengelola mesin, cara orang berjalan mengikuti sistem dan aturan. Berbeda dengan di Barat yang lebih menekankan peningkatan kualitas teknis, dalam rumusan ini terlihat bahwa di Jepang penekanannya adalah pada peningkatan kualitas manusia dan cara kerjanya. Konsep ini, pada awal 1970-an dikembangkan menjadi *Total Quality Control (TQC)* yang melibatkan seluruh pekerja dan pimpinan di semua level di perusahaan-perusahaan Jepang. Selain itu, jika sebelumnya program ini difokuskan pada bidang produksi, pada pertengahan 1980-an ia dilakukan pula di bidang pemasaran, penjualan dan pelayanan konsumen. Ini mudah dipahami, karena kualitas desain dan pengembangan produk ternyata hanya dapat dilakukan sesuai dengan tuntutan konsumen yang dideteksi melalui pemasaran atau penelitian pasar (Imai 1992:34-36).

Selain karena kompetisi di pasar dunia, menurut *Womgeit* (Löffler 1996:15) perhatian sektor swasta yang besar terhadap kualitas juga didorong oleh faktor-faktor lain:

- a) meningkatnya preferensi konsumen terhadap kualitas,
- b) digunakannya sistem logistik baru seperti *the just-in-time principle*, yang mengharuskan input berkualitas tinggi dan tak perlu diseleksi lagi,
- c) meningkatnya standar kualitas dikarenakan kemajuan teknik khususnya di bidang mikro-elektronik,

- d) tuntutan pegawai akan kualitas yang lebih baik dalam pekerjaan dan partisipasi mereka dalam perusahaan.

Faktor-faktor tersebut kiranya berlaku pula bagi sektor publik. Dua di antaranya yang terpenting adalah: kesadaran masyarakat akan kualitas dan harapan pegawai atas *self-realization* dalam dunia kerja mereka.

Itulah sebabnya pada 1990-an kualitas telah menjadi topik sentral dari modernisasi administrasi publik di banyak negara. Pemerintah Inggris dan Portugal, misalnya, telah membentuk unit khusus untuk mendukung manajemen kualitas dalam administrasi negara mereka. Laporan *Al Gore* dapat dipandang sebagai manifesto manajemen kualitas di Pemerintahan Federal Amerika Serikat. Hal yang sama juga berlangsung di Republik Federal Jerman, dimana kota-kota mengambil inisiatif modernisasi lebih dulu dibanding Pemerintah Federal (Löffler 1996:1).<sup>2</sup>

Di negara-negara tersebut kualitas administrasi dipahami sebagai

<sup>2</sup> Bentuk negara federal mengkondisikan pemerintah-pemerintah kota untuk aktif memodernisasi birokrasinya. Mereka menjadi lebih cepat menanggapi perkembangan harapan masyarakat. Hal seperti ini relatif tidak dijumpai di negara kesatuan, apalagi jika desentralisasi atau otonomisasi di negara tersebut tidak dilakukan dalam kualitas yang memadai.



kepuasan konsumen atau pengguna jasa --sebagaimana pengaruh ide TQC pada 1980-an, yakni mengintegrasikan dan mengkombinasikan setiap elemen organisasi untuk memaksimalkan kepuasan konsumen. Kualitas tidak lagi dimengerti sebagai efektivitas sebagaimana ide *Management by Objective* tahun 1960-an ataupun ketaatan terhadap aturan dan prosedur sebagaimana dipahami pada periode sebelumnya.

Untuk negara kita, tampaknya perlu dilakukan sebuah jajak pendapat tentang harapan masyarakat terhadap birokrasi. Hasilnya kemungkinan besar akan berbeda antara satu propinsi dengan propinsi lain. Antar kota juga mungkin berbeda. Selain itu, setiap dinas pemerintah perlu pula melakukan jajak pendapat sendiri, karena produk yang mereka hasilkan untuk masyarakat pun berlainan. Jadi kualitas administrasi adalah apa yang tergambar di kepala tiap-tiap anggota masyarakat, pegawai, pimpinan administrasi, dan pelaku politik tentang apa yang seharusnya ditampilkan oleh birokrasi melalui mutu produknya.

## PERUBAHAN KE ARAH KUALITAS

Usaha modernisasi administrasi harus dimulai pertama-tama dari kesepakatan dan komitmen para pegawai termasuk pimpinan organisasi dengan para pelaku politik terutama di dalam DPR/D. Komitmen pegawai diperlukan, karena mo-

demisasi administrasi dapat dipastikan meminta adanya perombakan organisasi, yang berakibat pengurangan atau pemindahan personel. Dalam kaitan ini, modernisasi seringkali merugikan sebagian pegawai dan menjadikan mereka frustrasi. Komitmen DPR/D diperlukan, karena merekalah yang menyetujui menyediakan anggaran untuk proses modernisasi yang sudah barang tentu pada tahap awal memakan banyak biaya dan menggeser prioritas anggaran yang lain. Kecuali itu masyarakat pengguna jasa birokrasi juga perlu memberikan dukungan mereka, karena proses modernisasi ke arah birokrasi yang lebih berkualitas kadang-kadang menimbulkan ketidaknyamanan selama beberapa waktu kepada mereka<sup>3</sup>.

Ide pokok dari program ini sebenarnya tidaklah rumit. Di kota Saarbrücken dan Heidelberg, kota dimana manajemen kualitas diterapkan pertama kali di Jerman (awal 1990-an), disebutkan bahwa (Hirschfelder: 6-9):

- a) kepuasan konsumen adalah tujuan utama,
- b) rekan kerja dan bawahan adalah juga konsumen,

<sup>3</sup> Di Jerman proses yang dimulai di beberapa kota sejak awal 1990-an ini diperkirakan akan berlangsung selama 5-10 tahun, untuk mencapai kondisi dimana kualitas pelayanan sebagaimana yang disepakati di awal proses terwujud. Dan selama proses ini dimungkinkan terjadi revisi definisi kualitas.

- c) perbaikan kualitas dilakukan secara ajeg,
- d) kualitas dapat diukur oleh konsumen.

Sementara itu faktor-faktor penentu keberhasilan perbaikan kualitas organisasi adalah: alat kerja (seperti teknik informasi, ruang, mebel), proses pelayanan, kualitas dan motivasi pegawai, kepemimpinan dan kerjasama antara dinas terkait yang luas.

Alinea di atas telah menunjukkan ke arah mana birokrasi harus diubah untuk meningkatkan kualitas pelayanan mereka kepada masyarakat. Kiranya telah cukup banyak diskusi tentang hal ini. Pada intinya ialah bahwa pegawai harus mengubah orientasinya dari penguasa dan abdi negara menjadi pelayan atau abdi masyarakat. Selain itu penyederhanaan organisasi menjadi kata kunci yang lain. Istilah-istilah seperti *clean management*, perampingan birokrasi, swastanisasi, dan *reinventing government* atau –yang mutakhir– negara *ambaureksa* menunjuk pada pengertian penyederhanaan ini. Tetapi dalam konteks peningkatan kualitas, penyederhanaan tidak selalu merupakan prioritas. Ada kalanya justru penambahan prosedur diperlukan karena ada beberapa kegiatan birokrasi yang memang memerlukan penambahan prosedur dan pegawai. Penyederhanaan birokrasi biasanya berkonotasi dengan penghematan anggaran negara atau daerah di satu pihak dan perluasan peran swasta dalam penyediaan barang dan jasa

bagi masyarakat di satu pihak. Sedangkan filosofi dari peningkatan kualitas pelayanan bukanlah penghematan biaya, melainkan peningkatan kepuasan masyarakat sebagai konsumen terhadap birokrasi sebagai “perusahaan” jasa.

Bila DPR/D telah memberikan komitmen untuk melakukan perbaikan organisasi suatu departemen atau instansi, maka segera setelah itu dapat dipilih unit-unit layanan tertentu, misalnya pajak kendaraan, sertifikasi tanah atau KTP, sebagai proyek percontohan. Terhadap unit layanan ini kemudian dapat diterapkan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) mendefinisikan ulang produk-produk yang dihasilkan instansi,
- b) melakukan kritik terhadap prosedur pelayanan untuk menemukan prosedur dan persyaratan yang tidak diperlukan,
- c) menyusun prosedur dan persyaratan yang lebih sederhana,
- d) melakukan pelatihan terhadap pegawai tentang prosedur baru,
- e) menerapkan prosedur baru, dengan selalu meminta umpan-balik atau kritik dari konsumen.

Dalam melakukan kritik terhadap prosedur pelayanan, instansi perlu selalu bertanya kepada diri sendiri: apakah pelayanan tersebut lebih efisien jika dilakukan oleh swasta? bagaimana prosedur untuk hal yang serupa di instansi yang lain? Jadi instansi perlu selalu melakukan perbandingan dan menghilangkan anggapan yang berlaku selama ini,

bahwa negara harus memonopoli pemberian layanan publik.

Telah dikatakan di atas, bahwa perubahan prosedur tentu mensyaratkan perubahan struktur organisasi, dan ini selalu mengundang ketidakpuasan dan sikap resistensi sebagian pegawai. Dampak ini dapat dikurangi, jika dilakukan orientasi yang matang tentang manfaat dan ongkos dari perubahan. Selain itu, perubahan tidak perlu dilakukan secara radikal melainkan bertahap. Pegawai tidak perlu semua dilibatkan dalam penerapan prosedur baru. Hanya mereka yang berminatlah yang dilatih dan hanya instansi yang berminat pula yang dijadikan percontohan.

Ketidaknyamanan karena perubahan struktur dan prosedur kerja yang baru harus ditutup dengan insentif. Untuk itu peningkatan kualitas mensyaratkan penghasilan yang lebih besar dan promosi yang lebih baik bagi mereka yang terlibat. Ini dapat dilakukan atas dasar kontrak kerja yang dibuat baik antara DPR/D dan pimpinan-puncak administrasi (relatif) dengan pegawai secara individual atau unit-kerja sebagai kelompok. Dalam kontrak kerja ini disebut secara pasti, prestasi apa yang harus mereka hasilkan, layanan dengan kualitas bagaimana yang akan mereka suguhkan kepada masyarakat, bagaimana prestasi serta kualitas diukur, dan berapa imbalan untuk semua prestasi serta kualitas ini. Juga harus disebutkan berapa tambahan gaji yang akan diberikan, jika pegawai dan unit kerja dapat berprestasi melebihi apa yang

disepakati dalam kontrak. Dan karena perubahan prosedur dapat berakibat penghematan, maka perlu pula disebut berapa bagian dari penghematan itu yang dihadiahkan kepada pegawai atau unit kerja.

Kontrak dirumuskan bersama-sama oleh DPR/D, pimpinan administrasi dan pegawai atau perwakilan pegawai. Karena kontrak mengandung konsekuensi fleksibilitas penggajian, maka diperlukan adanya desentralisasi pengelolaan keuangan, dari Pusat ke Propinsi, dari Propinsi ke Kabupaten. Jadi anggaran Negara atau Daerah hanya menentukan berapa dana yang dibelanjakan untuk setiap instansi --yang memperoleh kebebasan relatif besar untuk mengelolanya. DPR/D tak perlu mengontrol terus-menerus penggunaan dana. Dia hanya perlu melihat pada waktu-waktu yang ditentukan, apakah prestasi dan kualitas layanan administrasi sebagaimana tertuang dalam kontrak telah dicapai.

Selain desentralisasi keuangan, peningkatan kualitas layanan juga mensyaratkan desentralisasi manajemen personel. Instansi perlu memiliki personel yang memang sesuai dengan kebutuhannya sendiri. Dengan demikian, instansi tidak boleh menerima begitu saja pegawai yang dikirim oleh instansi-atasnya. Bahkan praktek "mengedrop" pegawai tidak relevan lagi untuk dipertahankan.

Dalam hal mengukur kualitas, metode yang terpenting adalah menanyai konsumen sendiri. Konsumen diminta untuk mengungkapkan

kepuasan dan ketidakpuasannya terhadap layanan dari seorang pegawai atau suatu unit. Ini dilakukan secara teratur, yang dijadikan alat kontrol oleh pemimpin administrasi dan DPR/D. Penilaian ini menentukan pula besarnya insentif yang diterima oleh atau dikurangi dari pegawai atau unit. Selain itu dia berfungsi pula untuk bahan promosi karir pegawai. Ini berarti bahwa manajemen pegawai menjadi lebih transparan, karena nasib pegawai tidak semata-mata diatur oleh pimpinan melainkan juga terutama oleh konsumen --baik masyarakat maupun rekan kerja. Sistem penilaian untuk menentukan karir pegawai harus melibatkan banyak stakeholder yang dalam hal ini salah satunya adalah pengguna jasa. Penilaian yang dilakukan oleh banyak orang juga lebih menjamin obyektivitas (Mckinsey, dalam Ancok, 1995). Sistem penilaian (DP3) yang selama ini berlaku harus dirubah. Beberapa variabel DP3 seperti kesetiaan (selama ini kesetiaan lebih pada atasan ketimbang organisasi) yang sudah sangat tidak relevan bagi peningkatan kualitas diganti dengan variabel lain yang mudah dinilai. *Merit system* dalam manajemen personel dapat diwujudkan, dan lebih dari itu nepotisme dapat dihapus. Akibat lebih jauh adalah berkurangnya korupsi yang disebabkan oleh lemahnya kontrol internal karena hubungan pimpinan-pegawai bersifat patron-klien. Kecuali itu karena masyarakat mempunyai andil dalam karir seorang pegawai, pegawai tidak lagi bisa

bersikap serba-kuasa. Gagasan "abdi masyarakat" kiranya teroperasionalsasikan melalui cara yang relatif "sederhana" ini.

## PRAKTIK DI JERMAN

Perbaikan kualitas pelayanan publik telah dipraktikkan secara intensif oleh beberapa kota di Jerman sejak awal 1990-an. Negara bagian dan federal mengikutinya kemudian. Selain karena terpengaruh ide *Neues Steuerungsmodell* atau NPM, Total Quality Management (TQM) dan ISO 9000 serta seri berikutnya (sebagai standar kualitas bagi perusahaan-perusahaan swasta), usaha ini didorong oleh krisis keuangan negara. Ternyata kebutuhan untuk lebih menghemat dana negara dan juga mengerem pertumbuhan pegawai terwujud dalam penyederhanaan organisasi yang membuahkan pelayanan yang lebih baik.

Salah satu wujud dari usaha ini adalah dibangunnya unit-unit pelayanan pemerintah yang disebut *Bürgeramt* atau *Bürgerbüro* (arti bahasa: kantor atau dinas rakyat) yang menyatukan berbagai jasa layanan administratif dari berbagai instansi. Di antara sebelas *Bürgerbüro* yang terbaca di Internet, dapat disebut jenis-jenis pelayanan yang disajikan sebagai berikut:

- a) statistik dan kependudukan (misalnya KTP, paspor),
- b) kendaraan (STNK, SIM, tiket bus bulanan),
- c) produk dinas sosial (tunjangan anak-anak dan rumah),
- d) rumah dan bangunan (ijin mendirikan bangunan),

- e) pajak,
- f) ijin memancing,
- g) peta kota dan bahan-bahan informasi lain.

Pelayanan yang disajikan oleh *Bürgeramt* dapat berupa pelayanan penuh, seperti dalam pembuatan KTP atau pajak, dapat berupa pelayanan sebagian, seperti dalam hal SIM dan ijin bangunan.

Seorang warga kota (baca: warga negara, penduduk, masyarakat, pemilih, pembayar pajak, pengguna/peminta jasa, konsumen) dapat meminta sebegitu banyak layanan dari satu buah instansi saja dan dalam waktu yang relatif sangat singkat. Dua orang pejabat kota Heidelberg menulis kurang lebih sebagai berikut (Haag/Jürgen dalam Hill/Klages 1995:166):

“Semua layanan tersebut kini tersedia di satu tempat dan diperoleh dalam waktu 40-45 menit di tempat yang nyaman dan pelayanan yang ramah (*bürgerfreundlich*). Tiga tahun yang lalu orang baru dapat memperolehnya dalam waktu lebih dari sehari, di sembilan instansi, di enam gedung yang berbeda dan setelah melalui usaha yang keras serta nasib baik”.

## CATATAN PENUTUP

Semangat reformasi yang begitu dahsyat dan menyebar di banyak segmen masyarakat kita saat ini, untuk menciptakan tatanan yang demokratis dalam kehidupan ber-

negara dan berpolitik bangsa kita, kiranya merupakan momentum yang baik untuk juga memompakan gagasan-gagasan peningkatan kualitas pelayanan administrasi dan jasa publik di kalangan para pengambil kebijakan. Kalau dikatakan bahwa demokra(tisas)si adalah proses panjang yang tak bisa dipaksakan dan harus dilakukan secara bertahap, demikianlah pula halnya dengan reformasi administrasi ke arah peningkatan kualitas.

Reformasi dan modernisasi yang dijumpai di negara-negara maju, dimana banyak aktivis kita berkiblat kepada mereka dalam berdemokrasi, kiranya juga tidak akan sanggup kita wujudkan dalam setahun-dua mendatang. Tetapi tulisan ini mengajak kita untuk sesegera mungkin mewujudkan *tiga hal*: (1) mengakui bahwa masyarakat selaku konsumen memiliki hak atas kualitas layanan yang baik; (2) mengorientasikan kerja birokrasi ke arah hasil (*output-orientation*); dan (3) mendesentralisasikan pengelolaan sumberdaya ke propinsi dan kabupaten.

## PUSTAKA

Ancok, Djameludin, “Revitalisasi Sumberdaya Manusia Dalam Era Perubahan”, dalam *Journal Kelola No. 8/IV/1995*, Magiater Manajemen, 1995.

Ewan, Ferlie, et al, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York, 1997.

- Hill, Hermann, *Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109*, Speyer 1997
- Hill, Hermann/Klages, Helmut, *Lernen von Spitzenverwaltungen*, Düsseldorf 1995
- Hirschfelder, Raimund, *Das TQM-Programm der Landeshauptstadt Saarbrücken*, tanpa kota dan tahun
- Imai, Masaaki, *Kaizen, der Schlüssel zum Erfolg der Japaner im Wettbewerb*, Frankfurt 1992
- Löffler, Elke, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*, 2. Auflage, Speyer 1996.
- Osborne, D. and Plastrik, P., *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, MA, Addison Wesley Longman, Inc., 1997.
- Pollitt, *The New Managerialism and The Public Services: The Anglo American Experience*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- Tullock, Gordon, "The Politics of Bureaucracy", 1965, dalam W. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Second Ed., New Jersey, Prince-Hall Inc., 1994.