

TOTAL QUALITY MANAGEMENT DAN STRATEGI REFORMASI DI SEKTOR PUBLIK

Agus Pramusinto

Abstract

This essay discusses Total Quality Management which has been a prominent issue in enhancing quality of products and services. TQM which was firstly applied in the private sectors is in fact not the only idea of quality management. Some practitioners of management such as Frederick Taylor and Elton Mayo were also concerned with ideas similar with that of W. Edward Deming. There are some debates in relations to the application of TQM in the Public Sector. In this essay, the author shows that TQM has travelled to different countries which in turn unavoidably adopts different cultures. Therefore, it would be possible to transplant TQM from the private sector and adopt it in the Public Sector. TQM is compatible with the notion of administrative reform directed toward achieving efficiency, effectiveness and human resource development. Looking at the Malaysian experience in implementing TQM, it seems that the success of quality management is due to the management commitment coming from the top spreading at every level of bureaucracy.

Keywords: quality management, competition, administrative reform, public sector.

Pendahuluan

Peningkatan manajemen kualitas telah menjadi isu sentral selama satu dekade belakangan. Dengan menguatnya fenomena kompetisi global, negara-negara maju maupun negara-negara berkembang semakin terdorong untuk melakukan reformasi di bidang administrasi agar bisa memenangkan persaingan tersebut. *Total Quality Management (TQM)*¹

nampaknya telah menjadi sebuah strategi reformasi yang cukup populer untuk mengembangkan organisasi dalam rangka peningkatan kualitas seluruh kegiatan operasionalnya (Jablonski, 1992).

Muncul pertama kali di Amerika Serikat, dikembangkan di Jepang dan diadopsi lagi di Amerika Serikat dan Eropa, kehadiran TQM telah memperoleh popularitas yang cukup pesat. Dengan perkembangan tersebut TQM telah mengintegrasikan keahlian analitis dan teknis

¹ Di Indonesia, istilah Total Quality Management (TQM) lebih sering diterjemahkan sebagai Gugus Kendali

Mutu (GKM) atau Gugus Manajemen Mutu (GMM).

dari USA, keahlian organisasi dan manajemen dari Jepang serta tradisi kepribadian dari Eropa (Grant et al., 1994: 27). Sebagai pengembang TQM, Jepang telah membuktikan keunggulan luar biasa dimana perusahaan-perusahaan Jepang telah mengalahkan keberadaan perusahaan-perusahaan Amerika Serikat maupun Jerman Barat. Dalam hal produksi mobil, pada tahun 1960 Jepang baru bisa menghasilkan 432.000 buah mobil, tetapi pada tahun 1980 sudah melonjak menjadi 10 juta buah. Kalau pada tahun 1970 Volkswagen merupakan eksportir mobil terbesar di AS, pada tahun 1978 perusahaan tersebut sudah dikalahkan oleh Toyota dan Datsun. Tidak heran bila akhirnya Amerika Serikat mulai berpaling ke Jepang untuk mempelajari pola organisasi dan manajemen perusahaan-perusahaan Jepang untuk mengejar ketertinggalannya.

Walaupun TQM lebih banyak dikembangkan di dunia bisnis, sejak tahun 1990-an tidak hanya diterapkan di organisasi swasta saja melainkan juga diujicobakan di organisasi-organisasi sektor publik seperti di Amerika Serikat, Inggris, Canada, Belgium, Perancis, Portugal dan Spanyol (Asim, 1996). Hanya saja penggunaan istilah TQM tidak senantiasa digunakan di masing-masing negara tersebut. Sebagai sebuah strategi yang sejak awalnya diterapkan di sektor swasta, TQM tentu tidak bisa begitu

saja diambil-alih di sektor publik karena berbagai perbedaan karakteristik antara keduanya. Walaupun ide TQM bukanlah suatu hal yang baru, penerapannya ke dalam sektor publik baru saja berlangsung selama satu dekade dan telah menimbulkan perdebatan akademis. Salah satu negara berkembang yang cukup ambisius untuk menerapkan TQM adalah Malaysia, dimana gerakan pengembangan kualitas mulai dicanangkan pada tahun 1992.

Bagi Indonesia, perdebatan mengenai perlunya peningkatan manajemen kualitas pada umumnya dan TQM pada khususnya dalam rangka pelayanan publik memiliki relevansi yang sangat kuat. Paling tidak ada beberapa argumen yang bisa mendasarinya: **Pertama**, semakin tinggi daya kritis masyarakat telah menuntut adanya perbaikan pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah. Tingkat pendidikan masyarakat yang meningkat telah menciptakan kesadaran bahwa masyarakat tidak bisa diperlakukan secara sewenang-wenang. Pelayanan yang efisien, cepat dan tepat merupakan bentuk layanan yang sangat didambakan oleh masyarakat.

Kedua, akibat adanya globalisasi di berbagai sektor telah menuntut adanya peningkatan kemampuan organisasi pemerintah untuk bisa kompetitif. Dalam menghadapi AFTA maupun APEC mau tidak mau pemerintah harus

mampu menciptakan sebuah birokrasi yang memiliki kinerja manajemen yang lebih baik. Apabila pemerintah tidak mampu memberikan pelayanan secara baik, hal ini akan sangat mempengaruhi daya tarik investasi asing yang akan masuk ke Indonesia. Tingkat *transparency* maupun *predictability* aturan hukum maupun peraturan lainnya merupakan contoh yang sangat kritikal dalam upaya menarik investasi asing tersebut. Apa yang terkesan selama ini adalah bahwa investor asing sering merasakan ketidakpastian (*unpredictable*) mengenai peraturan yang berlaku di Indonesia. Kebijakan yang tertulis sering berbeda dengan apa yang terjadi di lapangan. Dan dalam kaitan tersebut, birokrasi publik merupakan faktor dominan yang mempengaruhi penyimpangan tersebut.

Karena itu, reformasi administrasi untuk memperbaiki kinerja merupakan sesuatu yang sangat mendesak. TQM sebagai salah satu strategi reformasi nampaknya menawarkan gagasan yang menarik. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji TQM dalam kaitannya dengan ide-ide reformasi administrasi. Penelusuran gagasan TQM akan dipaparkan dengan membandingkan gagasan teori manajemen lainnya yang juga mengfokuskan pada perbaikan kualitas. Selanjutnya akan didiskusikan pula kendala-kendala yang

mungkin muncul dalam penerapan TQM di sektor publik dan bagaimana mengambil pelajaran dari apa yang pernah dilakukan di Malaysia.

TQM dalam Perspektif Teori Manajemen

TQM sebenarnya bukanlah satu-satunya sistem pengembangan kualitas, akan tetapi nampaknya TQM adalah sistem yang paling berpengaruh dan sangat meluas. Jablonski (1992) mendefinisikan TQM sebagai bentuk kerjasama dalam menjalankan bisnis yang berdasarkan pada bakat dan kemampuan karyawan dan manajemen untuk memperbaiki kualitas dan produktivitas melalui penggunaan kelompok. Dalam hal ini gagasan tersebut mewakili prinsip manajerial yang menekankan perbaikan organisasi secara terus-menerus untuk melayani kebutuhan pelanggan, melalui perekrutan dan perbaikan proses dan metode kerja untuk mencapai *culture of excellence* dengan melibatkan seluruh bagian dan tingkatan organisasi. Dari definisi di atas, dapat dikategorisasikan beberapa formula yang merupakan ciri utamanya: (1) perbaikan proses terus-menerus; (2) manajemen partisipatif; (3) fokus pada pelanggan; dan (4) penggunaan tim atau kelompok.

Edward Deming (1982) sendiri sebagai pionir untuk pengembangan kualitas sesungguhnya tidak pernah menggunakan istilah TQM. Sebagai seorang ahli statistik, Deming menerapkan statistik² sebagai metode pengendalian kualitas. Dengan mendasarkan pada produksi sebagai basis pengembangan sistem organisasi secara keseluruhan, Deming memulai pengendalian produksi dengan cara mengukur tingkat akurasi hasil produknya, melacak sebab-sebab rendahnya kualitas produk dari segi kualitas input, ketepatan proses kerja, proses pengambilan keputusan, dan seterusnya. Cakupan dari proses ini selanjutnya bisa dirinci sebagai berikut:

1. Sasaran: memberikan kepuasan pelanggan dan menghasilkan produksi yang bebas dari kerusakan atau cacat, serta menjamin adanya 'menghasilkan barang tepat pada waktunya'.
2. Fokus: mengembangkan sistem, proses dan budaya organisasi dengan penekanan pada pelanggan dan pemasok.
3. Strategi: mempertahankan proses perbaikan secara terus-menerus sebagai bagian integral tindakan terencana secara strategis yang

diarahkan pada sasaran jangka panjang organisasi serta keterlibatan total anggota organisasi; mengfokuskan pada pengendalian biaya, tindakan pencegahan, jaminan kualitas dan pemecahan masalah secara sistematis.

4. Pelaksana: setiap individu di dalam organisasi bertanggungjawab secara kolektif untuk menjamin keberhasilan usaha-usaha perbaikan kualitas; peranan manajemen puncak sangat penting untuk mendorong partisipasi karyawan dan tim kerja yang pada gilirannya memberikan kontribusi pada gagasan-gagasan inovatif dan kreatif.

Bagi para ilmuwan yang telah lama berkecimpung dengan teori organisasi dan manajemen mungkin secara mudah bisa memetakan bahwa TQM sebenarnya memuat konsep-konsep sistem manajemen kualitas dari teori manajemen lainnya. Apakah ide di atas merupakan sesuatu yang baru atau bukan dapat dilacak dari perkembangan sebelumnya. Dengan mengkaji teori manajemen sebelumnya nampaknya bahwa TQM di atas hanyalah kombinasi berbagai ide dimana Deming sebagai *synthesizer* yang brilian.

Frederick Taylor dengan *scientific management*nya, misalnya, mulai tahun 1911 telah menerapkan ide 'time and motion

² Teknik-teknik statistik yang sering digunakan dalam TQM antara lain *control chart, pareto analysis, cost-of-quality analysis, flow chart, brainstorming, cause and effect diagram or 'fishbone diagram'*.

study' yang merupakan upaya perbaikan proses kerja dan kualitas produksi. Menurut Taylor, organisasi harus dikelola, dikontrol dan dirancang untuk menemukan 'suatu cara terbaik'. Maka Taylor pun mengamati secara teliti untuk merancang jenis-jenis pekerjaan, mengukur lamanya waktu untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut, kualitas yang dihasilkan oleh masing-masing unit dan tingkat produktivitas yang bisa dicapai. Ide Taylor tersebut merupakan sebuah tonggak manajemen ilmiah yang masih dianut sampai saat ini. Keberhasilan organisasi-organisasi bisnis mencapai tingkat efisiensi kerja yang tinggi tidak lepas dari jasa yang pernah dikembangkan oleh Taylor.

Dalam kaitannya dengan manajemen partisipatif, *the Hawthorne Experience* merupakan pendekatan *human relations* yang memberikan kontribusi besar dalam gagasan partisipasi karyawan dalam pembuatan keputusan, pengurangan perbedaan status, pengurangan kompetisi interpersonal, dan penekanan pada kerbukaan, kejujuran, aktualisasi diri, serta kepuasan karyawan (Mayo, 1940; Katz dan Kahn, 1978; Likert, 1967). Studi *the Hawthorne Experience* tersebut memberikan implikasi pada teori-teori organisasi tentang pentingnya sisi manusiawi seperti interaksi pekerja, keterlibatan pekerja dalam proses

manajemen, terhadap tingkat produktivitas mereka.

Studi lain yang memiliki perhatian pada partisipasi karyawan dan warga negara dalam pembuatan keputusan, pilihan warga untuk memperoleh pelayanan, tanggung-jawab administratif untuk efektivitas program serta kepuasan pelanggan adalah yang dikembangkan dalam *New Public Administration* (NPA) yang dipelopori oleh George Frederickson (1980). Pada dasarnya, ide NPA juga menekankan perlunya pengukuran *outcome* untuk bisa menilai apakah program atau pelayanan yang diberikan oleh birokrasi publik itu efektif atau tidak. Karena itu, interaksi antara pejabat publik baik tingkat rendah maupun atas dengan kliennya merupakan satu hal yang sangat mutlak. Partisipasi warga negara dalam proses pembuatan keputusan juga merupakan indikasi bahwa kepuasan warga atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan ukuran yang penting.

Organisation Development (OD) sebenarnya juga membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan upaya perbaikan organisasi dan diarahkan pada kepuasan pelanggan (Huse and Cummings, 1985). Pendekatan yang digunakan OD juga memiliki kemiripan dengan TQM seperti *team building* dan *collaboration*. Sebagai sebuah teknik perubahan yang terencana, OD menggunakan tahap-tahap

kegiatan proses diagnosis, intervensi dan pelestarian nilai-nilai baru, yang pada gilirannya juga untuk peningkatan kualitas.

Dengan menengok beberapa studi tersebut, apa sesungguhnya yang membuat TQM sebagai sesuatu yang khas, yang berbeda dari ide-ide yang lainnya? Letak perbedaan dan kekuatan dari TQM adalah pendekatan yang menekankan pada pengukuran secara akurat tentang produk-produk yang dihasilkan oleh organisasi, karena dari sinilah ukuran-ukuran objektif dan jelas bisa diketahui secara pasti. Di samping itu, kekuatan yang lain adalah bahwa TQM menyerang langsung landasan filosofis bisnis seperti yang dikembangkan di 'Harvard Business School Approach' (White dan Wolf, 1995b: 309). Pendekatan TQM lebih berorientasi pada keuntungan jangka panjang dan mengarah pada perbaikan stabilitas sosial dan organisasi daripada keuntungan jangka pendek. Filosofi sosial yang dikembangkan oleh Deming adalah prinsip-prinsip kompetisi di dalam sebuah sistem kerjasama. Pesan yang dibawa TQM juga bukan sekedar perbaikan kualitas produk dan pelayanan, tetapi bersifat makro yakni *'revitalization of American society'* dan *'no less than the transformation of American business'*. Perbedaan yang lain adalah bahwa TQM mencoba keluar dari pagar aturan birokrasi klasik

yang selama ini menjadi panutan. Bentuk-bentuk organisasi yang menekankan pada pembagian kerja secara kaku dan hubungan antar anggota organisasi yang bersifat *impersonal* tidak diberlakukan dalam sistem manajemen kualitas yang mendasarkan pada ide TQM.

TQM dan Reformasi Administrasi

Bahwa TQM diharapkan mampu meningkatkan kinerja organisasi, sudah tidak diragukan lagi. Pada tataran mikro, TQM mungkin cukup kondusif untuk mengembangkan aspek-aspek organisasi seperti motivasi pegawai, kepuasan, kerjasama, kinerja karyawan dan perubahan-perubahan sikap. Beberapa elemen seperti partisipasi pegawai, pembuatan keputusan secara kelompok, merupakan instrumen yang bisa digunakan untuk meningkatkan motivasi pegawai. Pada tingkatan makro, TQM memiliki perhatian kepada efisiensi, orientasi pelanggan dan perubahan-perubahan dalam budaya organisasi. Nilai-nilai tersebut sangat sesuai dengan gagasan reformasi administrasi yang juga diarahkan untuk mencapai peningkatan efisiensi, efektivitas, ekonomis dan keadilan (Wilenski, 1986; Sorensen, 1993).

Lebih dari itu, gagasan TQM sangat relevan dengan pendekatan manajemen sumber daya manusia yang selama ini dianggap sebagai

sesuatu yang kritikal dalam reformasi administrasi. Seperti diungkapkan oleh Michael Hess (1995) bahwa manajemen sumber daya manusia sangat perhatian terhadap perubahan. Hanya saja manajemen sumber daya manusia tidaklah terletak pada tingkatan perubahan sosial secara makro melainkan pada tingkatan inovasi organisasi secara mikro. Sedangkan TQM, seperti dikatakan oleh Wruck dan Jensen (1994), memiliki pendekatan yang unik untuk memperbaiki efektivitas organisasi dan menawarkan sebuah strategi peningkatan kinerja yang memperhatikan bagaimana orang-orang dan organisasi sesungguhnya bekerja.

Sementara itu perdebatan yang cukup panjang mengenai TQM adalah mengenai cocok tidaknya diterapkan di sektor publik. Seperti telah disinggung di depan bahwa sebenarnya gagasan TQM pertama kali diterapkan untuk sektor swasta. Dengan demikian menerapkan TQM di sektor publik bukanlah sekedar persoalan teknis. Seperti dikatakan oleh White dan Wolf (1995a; 1995b), bahwa penerapan gagasan tersebut berarti penerapan teori manajemen dan teori politik. Konsekuensinya, akan ada beberapa perubahan yang cukup signifikan seperti hilangnya sekat-sekat dan kompetisi antar unit dalam organisasi, penilaian kinerja yang didasarkan pada kerjasama tim

daripada individual, serta pentingnya merespon kepentingan konsumen daripada sekedar mempertahankan kebutuhan organisasi. Pada gilirannya, penerapan teori tersebut mempengaruhi secara kultural maupun struktural. Bahkan secara ekstrim White dan Wolf mengatakan bahwa TQM menampakkan ciri yang lebih mengarah '*communistic*' dan '*un-American*', nilai-nilai yang sangat bertentangan dengan individualisme Amerika di mana prestasi individual memperoleh tempat yang sangat terhormat.

Menurut beberapa penulis seperti Swiss (1992), Morgan dan Murgatroyd (1994), setidaknya ada beberapa kondisi problematis yang harus dipikirkan secara serius sebelum menerapkan TQM di sektor publik. Pertama, gagasan yang dikembangkan oleh Deming berakar pada teknik statistik. Dengan demikian adalah sangat sulit menerapkan ide tersebut secara *orthodox* dimana organisasi-organisasi pemerintah lebih banyak menghasilkan sesuatu dalam bentuk layanan daripada bentuk produksi. Bentuk yang bersifat layanan akan menyulitkan untuk dilakukan pengukuran secara statistik. Lebih dari itu, bentuk layanan dan proses itu sendiri yang sangat kritikal dalam pelayanan-pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

Kedua, isu lain yang cukup penting dalam penerapan ide TQM

adalah bagaimana memuaskan konsumen. Sementara itu dalam konteks organisasi pemerintah, penentuan konsumen adalah hal yang sangat sulit untuk diidentifikasi. Masing-masing departemen memiliki berbagai konsumen yang menuntut jenis pelayanan yang berbeda bahkan mungkin saling bertentangan. Sebagai misal, departemen yang mengurus masalah tanah akan dihadapkan konsumen yang memiliki kepentingan yang berbeda, seperti Departemen Perumahan, Perusahaan *real estate*, masyarakat, dan sebagainya. Ketika beberapa konsumen tersebut menghadapi masalah yang sama, keinginan masing-masing kemungkinan saling bertentangan. Memuaskan berbagai konsumen secara bersama-sama merupakan hal yang sangat sulit.

Ketiga adalah ciri birokrasi yang menganut aliran *Weberian* sangat tidak cocok dengan model manajemen yang dikembangkan oleh TQM. Budaya pembagian kerja secara kaku, pengambilan keputusan yang dibuat di tingkat *top-management*, merupakan ciri-ciri yang bertolak belakang dengan manajemen kualitas. **Keempat** adalah ciri-ciri birokrasi publik yang sulit untuk beradaptasi dengan perubahan --lain halnya organisasi swasta-- juga merupakan kendala yang cukup kuat. Selain itu, pimpinan organisasi publik yang dibatasi masa jabatan tertentu

cenderung memilih situasi aman tanpa harus mengadakan perubahan. Nilai-nilai semacam ini tidak cocok sama sekali dengan penerapan TQM yang membuka peluang bagi para pegawai untuk berkreasi secara inovatif.

Selain kesulitan-kesulitan di atas, dalam praktiknya usaha-usaha penerapan TQM di sektor baik swasta pun selama ini juga masih bersifat parsial. Apa yang dikemukakan oleh Deming, Ishikawa maupun Juran tidak sepenuhnya diterapkan secara konsisten. Ada beberapa pertanyaan yang harus dijawab untuk menilai apakah TQM tersebut telah diterapkan secara konsisten atau belum (Hackman dan Wageman, 1995b: 320): (a) apakah anggota organisasi menilai tuntutan para pelanggan dan mengukur kinerja terhadap tuntutan tersebut secara terus-menerus?; (b) apakah pemasok dipilih atas dasar kualitas, bukan semata-mata atas dasar biaya murah, dan apakah anggota organisasi yang bekerja dengan pemasok juga memperbaiki praktik-praktik yang dilakukan oleh pemasok?; (c) apakah para anggota organisasi bekerja secara interdependen sebagai sebuah tim, melampaui fungsi-fungsi organisasi tradisional, bukan secara independen dimana masing-masing unit mempertahankan pemisahan fungsi?; (d) apakah para anggota organisasi menggunakan statistik dan alasan ilmiah untuk

merumuskan dan menguji hipotesis mengenai proses kerja dan strategi-strategi perbaikan kinerja?; (e) apakah para anggota organisasi menggunakan manajemen *heuristic* untuk meningkatkan pemecahan masalah dan pembuatan keputusan secara tim?

Namun demikian apakah dengan begitu tidak mungkin diterapkan TQM dalam rangka perbaikan kualitas di sektor publik? Kalau kita tengok lagi sejarah, TQM telah melampaui batas-batas budaya: Amerika, Jepang, dan Eropa. Tentu saja telah banyak faktor yang mempengaruhi dan akan merubah wajahnya. Artinya, TQM yang tadinya berasal dari satu budaya tertentu ternyata mampu hidup bertahan dan bahkan berkembang dengan baik dalam budaya yang lain. 'Ideologi' *collectivism* dari TQM ternyata bisa tumbuh dalam budaya *individualism* Amerika. Karena itu, mustahilkah TQM diambil alih dari budaya organisasi swasta ke dalam budaya organisasi publik?

Menurut Swiss (1992) masih ada peluang untuk menggunakan TQM tersebut dengan beberapa adaptasi. Memang konsekuensinya, gagasan yang nantinya dipakai tidak dapat lagi diklaim sebagai TQM. **Pertama**, gagasan tentang perlunya mengetahui selera konsumen agar organisasi publik dapat memberikan pelayanan yang terbaik, memberikan kontribusi perlunya umpan balik

dari konsumen untuk segera ditindaklanjuti oleh para pemberi pelayanan publik. Dengan mengambil gagasan umpan balik dari konsumen ini diharapkan akan meningkatkan kinerja pelayanan publik. **Kedua**, penekanan pada aspek kuantitatif (teknik statistik) maupun kualitatif (partisipasi anggota dalam pengambilan keputusan) harus diubah dengan lebih menekankan pada aspek kualitatif. Dalam hal ini harus ada penilaian berulang-ulang tentang proses pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik, sebagai konsekuensi dari banyaknya layanan publik yang lebih banyak diukur dari proses pelayanan dari produknya itu sendiri. **Ketiga**, gagasan tentang perbaikan terus-menerus dapat diadopsi secara penuh oleh organisasi publik agar bisa meningkatkan kinerja pelayanannya. **Keempat**, partisipasi pekerja dalam pengambilan keputusan merupakan aspek penting yang bisa diadopsi oleh organisasi publik agar meningkatkan kepuasan pegawai yang pada gilirannya meningkatkan produktivitas kerja mereka.

Menengok Pengalaman Malaysia

Malaysia telah menerapkan manajemen kualitas secara serius sejak tahun 1992. Konsep-konsep TQM telah menjadi bagian integral dan penggerak utama dari reformasi

pelayanan publik di Malaysia. Untuk mendukung gerakan manajemen kualitas tersebut, Pemerintah Malaysia telah mengeluarkan berbagai petunjuk dan tindakan yang mencakup 17 program seperti *Development Administration Circular No. 1/1992; Guide on TQM in the Public Service; Public Service Quality Day; Joint Quality Training Program with the Private Sector*; dan Produksi Video yang berjudul "Perkhidmatan Awam: Pembaharuan ke Arah Budaya Kerja Cemerlang" [*Public Service: Reform to Excellent Work Culture*](Sarji, 1993).

Pelaksanaan konsep TQM tersebut diharapkan mampu mentransformasikan seluruh badan-badan sektor publik untuk memobilisasi sumber daya yang ada untuk memenuhi kebutuhan konsumen (Hamid, 1995: 268). Dengan diawali oleh program *Quality Control Circle* yang dicanangkan tahun 1983, pelayanan publik di Malaysia telah mengalami kemajuan yang signifikan, diantaranya adalah pengurangan waktu antrian di rumah sakit-rumah sakit, pengurangan waktu pemrosesan untuk penilaian tender, pengurangan masalah-masalah yang berkaitan dengan pembayaran tunggakan bunga, pengurangan masalah yang berkaitan dengan kerusakan padi (Rahman, 1993). Efek dari penerapan manajemen kualitas juga membawa nilai positif dalam hal

kecepatan pemrosesan kepegawaian, pengurusan pajak kendaraan, dan proses-proses perijinan.

Bersamaan dengan semangat penerapan manajemen kualitas, Pemerintah Malaysia juga mulai membentuk *The Malaysia Incorporated* yang merupakan gagasan untuk menciptakan kolaborasi sektor publik dan sektor swasta dalam proses pembangunan. Sebelum adanya *The Malaysia Incorporated* hubungan antara sektor publik dan sektor swasta merupakan hubungan perpanjangan tangan (*arms-length dealing*), sementara hubungan yang baru didasarkan atas kesetaraan yang merupakan *partnership* sektor publik dan swasta (Hamid, 1995: 267). Gagasan *partnership* semacam itu dimaksudkan agar ada transfer nilai-nilai dari sektor swasta ke dalam sektor publik.

Selain itu gerakan pengembangan kualitas juga dilakukan dengan upaya untuk menerapkan ISO 9000 yang merupakan standar internasional mengenai sistem manajemen dan jaminan kualitas oleh *International Standard Organisation*. Penerapan standar di Malaysia dikenal dengan MS ISO 9000, yang merupakan bentuk pengakuan internasional mengenai kualitas produk yang dihasilkan dengan prinsip '*doing the right thing right the first time and every time*'. Direktur MS ISO 9000 Policy and Development Division.

Puan Musalmiah Haji Asli (1997: 2), menegaskan mengenai komitmen budaya kualitas sebagai berikut:

"...the participants in the system principally the public servants, must internalise the norms of quality culture which includes characteristics such as timeliness, accuracy of information, responsiveness, politeness, keeping promises and agreements, avoid wastage, and discharging duties in a fair and just manner".

Sampai saat ini sudah terdapat 12 Badan Pemerintahan Malaysia yang memperoleh sertifikasi MS ISO 9000. Selain itu sebanyak 61 badan lainnya dari 781 badan yang ada yang telah membentuk tim pelaksana untuk mengidentifikasi *core process* untuk memperoleh sertifikasi. Sebanyak 32 badan juga telah menunjukkan bahwa mereka telah melakukan kajian terhadap *core process* yang dapat diikutsertakan untuk proses sertifikasi.

Keberhasilan Malaysia untuk melaksanakan TQM tersebut tidak bisa dilepaskan dari komitmen yang serius dari Mahathir yang berusaha untuk mentransformasikan Bangsa Malaysia menjadi "*new Malaysia*" yang memiliki orientasi dan etos kerja yang berskala internasional, yang secara kultural dan psikologis

siap untuk menghadapi abad yang akan datang (Jesudason, 1996: 25). Gagasan yang dituangkan dalam *the Vision of Malaysia 2020* merupakan paradigma baru yang mengarahkan seluruh badan-badan di Malaysia dalam pasar global yang kompetitif (Mahathir Mohammad, 1997). Gerakan pengembangan kualitas bukan lagi sekedar slogan, tetapi sudah merupakan program yang terintegrasi secara rapi dan diimplementasikan secara konsisten.

Peranan negara yang kuat yang diwakili oleh sosok Perdana Menteri Dr. Mahathir Mohammad telah menjadi motor kekuatan yang menggantikan gagasan lama menjadi gagasan baru. Komitmen merupakan kata kunci keberhasilan: "*Commitment is more than merely having quality policies, objectives and documentation. Management must provide the resources, actively drive and lead the system*" (Haji Asli, 1997: 8). Selanjutnya komitmen tersebut berkembang di berbagai lapisan birokrasi yang pada gilirannya berkembang menjadi budaya birokrasi yang berorientasi pada peningkatan kualitas.

Kesimpulan

Dengan menelusuri pemikiran TQM di atas, ada beberapa hal yang bisa diambil pelajaran dalam kerangka strategi reformasi administrasi publik yang lebih efektif dan

efisien. **Pertama**, TQM bisa dijadikan pilihan strategi reformasi administrasi yang cukup efektif untuk meningkatkan kinerja organisasi maupun sumber daya manusia. Posisi birokrasi kita yang tidak mungkin menghindar dari terpaan arus globalisasi mengharuskan untuk mengambil pilihan kebijakan reformasi administrasi secara dini. Isu-isu tentang pengembangan sumber daya manusia untuk menghadapi persaingan global memperkuat argumen perlunya pengadopsian nilai-nilai TQM.

Kedua, penerapan TQM di sektor publik masih dimungkinkan dengan melakukan beberapa adaptasi. Pengalaman dan keberhasilan yang dilakukan oleh Malaysia merupakan pelajaran yang berharga yang dapat ditiru oleh birokrasi di Indonesia. **Ketiga**, komitmen yang kuat dari *top-management* untuk melakukan perubahan ke arah pengembangan kualitas merupakan titik kritis yang akan mempengaruhi tingkat keberhasilan. Pengalaman beberapa instansi pemerintah di Indonesia menunjukkan bahwa seringkali TQM hanya diterapkan di jajaran bawah. Padahal masalah-masalah yang harus dipecahkan melalui pendekatan TQM seringkali memerlukan intervensi kebijakan oleh pimpinan secara langsung. Lebih dari itu, walaupun selama ini sebenarnya birokrasi Indonesia telah mengadopsi manajemen kualitas,

kebijaksanaan tersebut belum ditindaklanjuti dengan implementasi yang jelas.

Selain itu, konteks birokrasi Indonesia yang dicirikan sebagai *bureaucratic polity* --di mana arena pembuatan keputusan berada di tingkat elit sementara masyarakat maupun para aparat tingkat bawah dimarginalisasikan-- akan melahirkan pertanyaan tentang kemungkinan keberhasilan TQM yang bercirikan manajemen yang partisipatif. Apa yang terjadi dalam birokrasi di Indonesia sekarang ini adalah walaupun ada pelibatan aparat tingkat bawah, bentuk partisipasinya lebih menekankan bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan secara baik, dan bukan merumuskan kebijakan itu sendiri secara bersama-sama. Prinsip *top-down* dalam pengambilan keputusan di Indonesia adalah gambaran nyata yang nantinya akan berhadapan dengan prinsip *bottom-up* yang dimiliki oleh TQM.

Selain itu, masih ada pertanyaan yang cukup mendasar mengenai perlunya manajemen kualitas: adakah komitmen yang kuat dari pimpinan birokrasi seperti yang kita lihat di Malaysia?

Daftar Pustaka

- Asim, M., 1996. *Towards a New Paradigm in Public Service Reform: Concepts of Total Quality Management*

- (TQM) and its potential for managing reform in the public service, paper prepared for the thesis proposal review seminar, NCDS, The Australian National University.
- Deming, W.E., 1982. *Quality, Productivity and Competitive Position*, MIT Centre for Advanced Engineering Study, Cambridge.
- Frederickson, G.H. 1980. *New Public Administration*, The University of Alabama Press, Alabama.
- Grant, R.M., , Shani, R., Krishnan, R., 1994. 'TQM's challenge to management theory and practice', *Sloan Management Review*, 35 (2): 25-35.
- Hackman, J.R. & Wageman, R., 1995. 'Total Quality Management: empirical, conceptual, and practical issues', *Administrative Science Quarterly*, 40: 309-342.
- Haji Asli, P.M., 1997. *Building Quality System Through ISO 9000*, seminar paper presented at EROPA Conference, Malaysia.
- Hamid, T.A.S., 1995. 'Government in Transition: building a culture of success—the Malaysian experience', *Public Administration and Development*, 15: 267-69.
- Hess, M., 1995. 'Economic Development and Human Resource Management: A Challenge for Indonesian Managers' *The Indonesian Quarterly*, XXIII (2):149-58.
- Huse, F.H, and Cummings, T.G., 1980. *Organisation Development and Change*, West Publishing Company, New York.
- Jablonski, J.R., 1992. *Implementing TQM: competing in the nineties through total quality management*. Pfeiffer & Co., San Diego.
- Jesudason, J.V., 1996. *The Management of Segmented Citizenship in Malaysia*, ICES Pamphlet Series 5.
- Katz, R., and Kahn, R. 1966. *The Social Psychology of Organisations*, John Wiley & Sons, New York.
- Likert, R. 1967. *The Human Organisation: Its Management and Value*, McGraw-Hill, New York.
- Mahathir, M., 1997. *The Way Forward- Vision 2020*, <http://smpke.jpm.my:1025/vision.html>.
- Morgan, C., and Murgatroyd, S., 1994. *Total Quality Management in the Public Sector an international perspective*, Open

- University Press,
Buckingham.
- Sarji, A.H.A., 1993. *Improvements and Development in the Public Service for the year 1992: report*, Government of Malaysia, Kuala Lumpur.
- Sorensen, R., 1993. 'The Efficiency of Public Service Provision' in Eliassen, K., and Kooiman, J., *Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London: 224-43.
- Swiss, J.E., 1992. 'Adapting Total Quality Management (TQM) to Government', *Public Administration Review*, 52 (4): 356-62.
- White, O.F., and Wolf, J.F., 1995a. 'Deming's Total Quality Management Movement and The Baskin Robbins Problem, part 1: is it time to go back to Vanilla?' *Administration and Society*, 27 (2): 203-25.
- _____, 1995b. 'Deming's Total Quality Management Movement and The Baskin Robbins Problem, part 2: is this ice cream American?' *Administration and Society*, 27 (3): 307-321.
- Wilenski, P., 1986. *Public Power and Public Administration*, Hale and Iremonger, Sydney.