

KESIAPAN APARAT BIROKRASI MENUJU PARADIGMA GLOBAL PELAYANAN PUBLIK

Bambang Wicaksono

Abstract

The issue of public service provision has become more serious in Indonesia in line with increasing public awareness of the need for customer-oriented public service delivery. The institutional capacity preparations and good quality human resources within the bureaucracy confines should back up endeavors in the direction of instituting a new public service delivery paradigm, which among other things, should uphold the sovereignty of the user. Bureaucracy, as a public service institution, must be equipped with the ability to adopt the concept of an adaptive organization, which is a public service delivery institution always sensitive to any changes in the needs and environment of service users-the people.

"Saya ini malas kalau mau mengurus sertifikat tanah. Saya pikir sesudah reformasi semuanya jadi mudah, tetapi ternyata sama saja. Sudah 10 bulan lebih data masuk di BPN, eh ... ternyata belum jadi apa-apa. Saya sebetulnya tidak masalah keluar uang banyak, tetapi asal cepat beres pengurusannya, katanya dijanjikan 3-4 bulan selesai. Suami saya bahkan sampai disuruh bolak-balik ke loket dan menunggu 3-4 jam, ternyata tetap belum ada apa-apa, Saya tanyakan ke bagian komputer, kata petugas belum ada data masuk mengenai tanah saya. Saya sampai frustrasi dengan urusan tanah, padahal saya sudah lewat orang "dalam" dengan membayar Rp 300.000,00 dan memberi uang kepada petugas ukur Rp 100.000,00 tetapi sampai saat ini urusan tanah saya tetap belum jadi" (Wj, SIm, 1999).

Keluhan dari salah seorang anggota masyarakat yang kebetulan mengurus sertifikat tanah di Kantor BPN Kabupaten Sleman di atas barangkali merupakan persoalan yang sudah biasa kita dengar dan maklumi bersama. Konteks 'biasa' yang dimaksud adalah pengalaman warga tersebut merupakan keniscayaan ketika masyarakat harus

berurusan dengan birokrasi pelayanan pemerintah. Masyarakat seolah-olah dikondisikan bahwa hambatan pelayanan di dalam birokrasi merupakan risiko yang harus diterima sebagai sesuatu yang *given* sifatnya. Apabila menginginkan urusannya cepat selesai, masyarakat harus rela mengeluarkan uang ekstra untuk memberikan *tip* bagi petugas agar urusannya dapat segera diproses.

Kelambanan pelayanan di lingkungan birokrasi pemerintah sebenarnya tidak semata-mata disebabkan oleh adanya faktor kultur pelayanan birokrasi yang feodalistik. Kultur feodalistik tersebut seringkali termanifestasikan ke dalam pola sikap dan perilaku nepotisme, favoritisme, pemberian uang pelicin (*graft*), dan suap (*bribery*). Kondisi tersebut semakin diperparah dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang benar-benar mampu memberikan standar pelayanan yang profesional. Standar pelayanan birokrasi yang lebih berorientasi pada aturan (*rule-driven*) merupakan salah satu faktor yang mendorong terjadinya inefisiensi dalam pemberian pelayanan publik.

Sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang besar secara kuantitas, tetapi rendah secara kualitas menjadikan kinerja pelayanan birokrasi pemerintah masih jauh dari nilai-nilai responsivitas dan akuntabilitas publik. Birokrasi dan aparatnya masih membawa corak kultur birokrasi kolonial yang orientasinya masih lebih cenderung bersifat vertikal. Belum terciptanya orientasi birokrasi secara horizontal membawa konsekuensi lemahnya perwujudan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara adil dan transparan. Birokrasi pemerintah juga masih cenderung ingin dilayani oleh masyarakat dalam bentuk pemberian uang suap atau uang pelicin. Birokrasi pemerintah belum sensitif untuk mengembangkan sistem nilai pelayanan yang berbasis pada kepentingan publik secara luas.

Kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah menjadi isu krusial seiring dengan perubahan lingkungan strategis birokrasi. Perubahan lingkungan birokrasi sebagai implikasi dari adanya globalisasi dan reformasi politik nasional membawa birokrasi ke dalam situasi, posisi, dan peran yang tidak dapat lagi secara semena-mena mengatur dan mengintervensi kehidupan masyarakat. Reformasi politik membawa birokrasi ke arah sistem politik yang relatif lebih terbuka

terhadap akses kontrol publik, parlemen, maupun LSM sehingga birokrasi pemerintah dituntut untuk senantiasa berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan publik dalam melakukan fungsi pelayanan. Birokrasi pemerintah, dengan demikian, diarahkan untuk lebih berkonsentrasi pada fungsi pelayanan publik, bukan pada fungsi regulasi, seperti pada masa Orde Baru berkuasa.

Globalisasi dengan arus informasi dan komunikasi yang mampu melampaui sekat-sekat politik dan batas-batas teritorial suatu negara menjadikan birokrasi pemerintah tidak mampu lagi melakukan kontrol terhadap arus informasi yang masuk dari belahan dunia lain. Globalisasi membawa pengaruh nilai, mulai dari *life style*, *pop culture*, sampai ideologi-ideologi yang mampu mempengaruhi masyarakat, khususnya ideologi politik dari barat seperti demokratisasi, hak asasi manusia, atau pertumbuhan *civil society* yang mampu mengubah gambaran masyarakat tentang lembaga birokrasi pemerintah dan bagaimana peran dan posisi negara dalam pola hubungan *state-society* yang selama ini diterapkan.

Globalisasi menyadarkan masyarakat tentang bagaimana seharusnya pemerintah menjalankan fungsinya, bagaimana seharusnya pemerintah menjalankan *public service* secara akuntabel dan profesional bagi kepentingan publik. Dengan kata lain, globalisasi menyadarkan publik bahwa birokrasi, seperti halnya di banyak negara maju, telah mampu berperan menjadi lembaga yang melindungi dan menjamin kepentingan publik secara luas. Globalisasi menyadarkan publik bahwa diperlukan aparatur pemerintah yang profesional dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi masyarakat. Profesionalisme birokrasi kemudian menjadi wacana baru bagi kalangan publik dan birokrasi pemerintah sendiri. Melalui globalisasi, masyarakat dan pemerintah mengetahui bahwa profesionalisme birokrasi yang berhasil diterapkan di negara-negara Eropa dan Amerika banyak bertumpu pada aspek *human resources management* dan bukan semata-mata didasarkan pada aspek kekuasaan.

Globalisasi membawa implikasi politik yang besar terhadap masyarakat, yakni berupa makin kuatnya kesadaran publik akan nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia, *civil society*, *good and clean government*, serta *good governance* yang selama 32 tahun Orde Baru berkuasa menjadi wacana politik yang tabu untuk disosialisasikan, apalagi diperjuangkan

oleh publik. Globalisasi ideologi dengan berbagai variannya sebenarnya merupakan salah satu penyulut terjadinya gerakan reformasi nasional yang salah satu dampaknya adalah terjadinya perubahan politik terhadap posisi dan peran birokrasi pemerintah. Reformasi membawa kesadaran pada masyarakat bahwa birokrasi bukannya menjadi sekadar alat kekuasaan (*instrumen politik-kekuasaan*) bagi segelintir elite politik dan ekonomi, tetapi birokrasi harus diletakkan sebagai institusi yang mampu menjalankan fungsi pelayanan publik yang akuntabel, efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas.

Pengaruh globalisasi pada birokrasi publik adalah berupa masuknya sendi-sendi pelayanan publik yang dianggap sebagai nilai-nilai universal. Birokrasi pemerintah pada era globalisasi dituntut untuk mampu mewujudkan *clean and good government*, transparan, responsif, efisien, dan efektif. Birokrasi pemerintah, dengan kata lain, dituntut untuk memiliki kinerja pelayanan yang mengadopsi prinsip-prinsip akuntabilitas publik (Jabbara & Dwivedi, 1988; Finkelstein, 2000) dalam pemberian pelayanan kepada publik. Birokrasi yang sepenuhnya memegang kontrol atas sebagian besar aspek kehidupan masyarakat, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, menjadi kehilangan relevansinya pada masa kini. Globalisasi menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang adaptif terhadap perubahan lingkungan dan dinamika masyarakat di sekitarnya. Birokrasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan publik, bukan sebaliknya selalu memaksakan kehendaknya pada publik. Dengan demikian, birokrasi diharuskan menjadi institusi yang profesional dalam melayani masyarakat luas.

Berpijak pada kesadaran dan realitas di atas, pemerintah seharusnya telah mencoba melakukan penataan ulang (*re-arrangement*) terhadap lembaga birokrasi yang diarahkan kepada birokrasi yang efisien, efektif, dan akuntabel. Birokrasi harus dijadikan sebagai suatu institusi yang profesional dalam menjalankan visi dan misi pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi pemerintah yang profesional akan dapat menekan terjadinya berbagai malapraktik pelayanan publik, seperti kolusi, nepotisme, korupsi, budaya suap, dan diskriminasi pelayanan kepada sekelompok orang tertentu. Profesionalisme birokrasi menjadi wacana sekaligus kata kunci yang harus segera diimplementasikan apabila pemerintah dan masyarakat mengharapkan munculnya sosok *good*

governance dan *clean government* yang mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan pada masyarakat.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mewujudkan sosok birokrasi yang profesional sebenarnya telah banyak dilakukan. Berbagai kebijakan pemerintah, seperti perbaikan struktur gaji, pelatihan, pendidikan, atau sistem penjurangan karir pegawai bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi, tetapi hasil yang dicapai tetap belum efektif. Birokrasi masih tetap muncul sebagai sosok yang tidak profesional, lamban, *red tape*, korup, inefisien, *high cost*, dan berbagai indikator yang menunjukkan bahwa birokrasi masih lebih cenderung minta dilayani oleh masyarakat daripada sebagai pelayanan masyarakat. Semua kondisi tersebut berakar dari masalah kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang masih rendah.

Kualitas sumber daya birokrasi yang masih lemah tidak hanya ditunjukkan dari rendahnya tingkat pendidikan dan pelatihan formal yang telah ditempuh oleh aparat pemerintah, melainkan mencakup pula dimensi mental aparat. Dimensi mental atau moral akan menjadi standar pelayanan yang harus diadopsi oleh birokrasi di Indonesia apabila ingin menjadi birokrasi yang profesional dalam melayani kepentingan masyarakat luas.

Tulisan ini memberikan gambaran tentang bagaimana sebenarnya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi pemerintah, bagaimana langkah yang seharusnya ditempuh birokrasi pemerintah dalam meningkatkan *human resources* agar tetap mampu merespons tuntutan dan kebutuhan birokrasi di era globalisasi. Sumber data utama tulisan adalah hasil penelitian tentang Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada tahun 1999-2001 di Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan.

SDM Birokrasi: Akar Masalah Pelayanan Publik

Kualitas dan keberadaan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi menjadi salah satu faktor penting dalam melihat kinerja pelayanan publik. Secara umum, Effendi (1995) mengemukakan bahwa pengertian pengembangan sumber daya manusia menyangkut dimensi, jumlah

karakteristik (kualitas), dan persebaran (penduduk). Sumber daya manusia memiliki aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif. Aspek kuantitas sumber daya manusia meliputi jumlah penduduk, penduduk usia kerja, dan jumlah angkatan kerja yang dibedakan menurut usia dan jenis kelamin, sedangkan aspek kualitas sumber daya manusia meliputi pendidikan, keterampilan kerja (*skills*), sikap dan etos kerja, kesehatan, gizi, dan status pekerjaan. Namun, pengertian tersebut untuk setiap negara dapat saja berlainan karena sangat tergantung pada kondisi masyarakat dan penduduk di negara yang bersangkutan.

Bank Dunia (dalam Effendi, 1995) menggunakan terminologi pengembangan sumber daya manusia yang mirip dengan pengembangan manusia (*human development*), yaitu pengembangan sumber daya manusia menyangkut aspek pengembangan pendidikan dan latihan, kesehatan dan gizi, kesempatan kerja, lingkungan hidup, pengembangan karir di tempat kerja, dan kehidupan politik yang bebas. Definisi yang dikemukakan Bank Dunia merupakan pengertian yang sifatnya sangat fundamental bagi upaya pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah. Pendidikan, misalnya, merupakan aspek utama bagi pengembangan kualitas aparat birokrasi. Melalui pendidikan dapat diciptakan etos kerja birokrasi yang profesional dan responsif terhadap tuntutan publik.

Pengembangan karir di tempat kerja sebagai bagian dari aspek pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi hendaknya diarahkan pada upaya untuk menghargai kualitas hasil kerja, kemampuan, dan pengetahuan aparat birokrasi dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan. Penghargaan atas prestasi kerja mutlak diperlukan agar aparat merasa dihargai kemampuan dan eksistensinya di lingkungan kerja sehingga mampu menciptakan kondisi kerja dan pelayanan yang kondusif. Penghargaan prestasi kerja, salah satunya, diwujudkan dalam bentuk pengembangan sistem karier yang *feasible* bagi aparat birokrasi. Pengembangan sistem karier yang baik akan memicu peningkatan profesionalisme dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Namun pengembangan ke arah itu belum sepenuhnya dapat diadopsi oleh birokrasi pelayanan di lingkungan Pemerintah Daerah Sumatra Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan.

Sistem insentif, lingkungan birokrasi pelayanan belum mampu mendorong para aparat untuk meningkatkan kinerjanya. Sistem insentif yang dikembangkan baru sebatas pemberian penghargaan formalitas, seperti pemberian tanda penghargaan, pujian dari pimpinan, dan sejenisnya. Sistem tersebut dinilai telah usang dan tidak mendorong peningkatan kinerja aparat dalam memberikan pelayanan. Beberapa aparat pelayanan bahkan merasa bahwa sistem insentif yang diberlakukan sama sekali jauh dari standar objektivitas serta hanya dipandang dari persepsi pimpinan. Dengan demikian, sistem yang ada dinilai tidak mampu memberikan rangsangan bagi aparat untuk bekerja secara profesional karena insentif yang akan diterima tidak memuaskan harapan aparat birokrasi. Tabel 1 memperlihatkan beberapa bentuk pemberian insentif yang diperlakukan di lingkungan birokrasi pemerintah.

Tabel 1
Bentuk Penghargaan terhadap Aparat Birokrasi menurut Daerah Penelitian

Bentuk Insentif	Daerah Penelitian		
	Sumatra Barat (N=256)	Daerah Istimewa Yogyakarta (N=286)	Sulawesi Selatan (N=446)
Promosi jabatan yang lebih tinggi	25,0	20,6	15,0
Penilaian DP3	3,6	13,2	2,5
Pemberian bonus berupa uang/barang	8,2	12,9	24,8
Pemberian pujian dari pimpinan	32,4	29,4	28,3
Pemberian tanda penghargaan	30,8	23,4	29,4
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Sumber: PSKK UGM, 2001

Pengembangan sistem karier yang buruk, seperti yang terjadi pada birokrasi di Indonesia telah memicu terbentuknya birokrasi yang tidak

profesional, inefisiensi, dan korup. Salah satu faktor penyebab terjadinya korupsi di Indonesia adalah adanya rasa frustrasi di kalangan aparat birokrasi yang tidak mendapatkan jaminan kepastian karier karena adanya sistem koneksi, favoritisme, politik uang dalam setiap proses perekrutan jabatan tertentu, serta belum terlembaganya mekanisme *fit and proper test* dalam penentuan seorang pejabat publik. Hal ini pula yang membawa konsekuensi pada semakin banyaknya aparat birokrasi yang tidak memiliki gairah kerja untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Pengakuan salah seorang aparat berikut membuktikan adanya kecenderungan tersebut.

"Tidak ada penghargaan meskipun lembur dan juga tidak ada insentif, tapi yang ada hanya pujian baik dari teman atau atasan" (FGD, 2000).

"Kita tidak punya dana lebih untuk membayar insentif pada pegawai yang berprestasi. Semua dana yang dimiliki oleh daerah sudah tercantum dalam DAU, jadi paling-paling kami hanya memberikan pujian saja" (FGD, 2000).

Penghargaan yang diberikan oleh pimpinan terhadap aparat tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja pemberian pelayanan kepada publik. Hal tersebut disebabkan oleh kurang berpengaruhnya secara langsung pemberian pujian dari pimpinan terhadap kenaikan pangkat atau promosi seorang aparat birokrasi. Penilaian Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) sebagai syarat promosi pegawai lebih didasarkan pada aspek loyalitas pada pimpinan daripada prestasi kerja yang telah diraih. Keadaan tersebut pada akhirnya membuat aparat birokrasi pelayanan tidak memiliki orientasi untuk meningkatkan kinerja pelayanan. Bagi sebagian besar aparat birokrasi, penilaian loyalitas dari pimpinan lebih utama daripada bentuk penghargaan yang lain karena loyalitas akan memudahkan untuk mendapatkan promosi jabatan yang lebih tinggi.

Iklim kerja di lingkungan birokrasi yang demokratis, bebas, dan transparan merupakan salah satu dimensi pengembangan sumber daya manusia yang semakin penting untuk dilakukan. Hal tersebut dilandasi oleh adanya hak paling mendasar bagi manusia, yakni hak untuk

berpendapat dan berserikat (*freedom to speech and association*) yang mensyaratkan adanya kondisi politik yang bebas dan terbuka. Manusia yang berkualitas dalam konteks tersebut adalah manusia yang mampu mengekspresikan pandangan dan ide-idenya secara bebas ke dalam sistem yang dibangun di atas prinsip-prinsip demokrasi. Kebebasan berpendapat akan dapat mempengaruhi kualitas pemberian pelayanan publik, sekaligus sebagai wahana kontrol untuk mencegah terjadinya praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang korup.

United Nations Development Programme (dalam Effendi, 1995) mendefinisikan pengembangan sumber daya manusia sebagai berikut.

Pengembangan sumber daya manusia adalah proses peningkatan kemampuan manusia untuk melakukan pilihan-pilihan. Pengertian ini memusatkan perhatian pada aspek pemerataan dalam meningkatkan kemampuan manusia (melalui investasi pada manusia itu sendiri) dan pada pemanfaatan kemampuan tersebut melalui penciptaan kerangka keterlibatan manusia untuk mendapatkan penghasilan dan perluasan kesempatan kerja.

Pengembangan sumber daya manusia harus memiliki aspek pemerataan, di samping peningkatan kemampuan kognitif aparat birokrasi. Pemerataan menjadi isu penting dalam pengembangan SDM birokrasi karena pemerataan memiliki dimensi pembagian kewenangan politis, berupa desentralisasi pengambilan keputusan kepada *street-level bureaucracies* dalam pemberian pelayanan. Sebagai contoh, banyak petunjuk teknis atau juklak pelayanan sertifikasi tanah, izin usaha, IMB, dan sebagainya yang masih dibuat oleh birokrasi pusat. Kondisi tersebut jelas akan membawa pada pelayanan yang tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa di setiap daerah yang memiliki latar sosio-kultural, politik, dan ekonomi yang berbeda-beda.

Tidak adanya pemerataan dalam bentuk pendelegasian kewenangan di lingkup birokrasi pelayanan menjadikan kemampuan aparat birokrasi untuk berinisiatif dan berinovasi dalam pemberian pelayanan sangat rendah. Pendekatan sentralistik di birokrasi telah membawa dampak pada lemahnya kemampuan diskresi di kalangan aparat birokrasi. Aparat birokrasi menjadi lamban ketika menghadapi suatu kasus atau masalah dalam pemberian pelayanan publik bahkan dalam banyak kasus tindakan

aparatus birokrasi cenderung meminta petunjuk pimpinan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas pelayanan. Jarang aparatus birokrasi mampu memecahkan persoalan secara kreatif dan inovatif sehingga jalannya pelayanan menjadi terhambat.

Tabel 2
Tindakan Aparatus Ketika Menemui Kesulitan Tugas menurut Daerah Penelitian

Jenis Tindakan	Daerah Penelitian		
	Sumatra Barat	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sulawesi Selatan
Meminta Petunjuk Pimpinan	67,9	62,2	70,7
Bantuan Rekan Kerja	8,7	16,9	6,0
Inisiatif Sendiri	23,3	20,9	23,3
Jumlah	100,0	100,0	100,0
N = 912	N = 287	N = 325	N = 300

Sumber: PSKK UGM, 2001

Pemerataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan membawa konsekuensi pada desentralisasi pengambilan keputusan di tingkat daerah atau unit pelayanan yang lebih kecil. Desentralisasi akan mengurangi ketergantungan pada birokrasi pusat dalam membuat kebijakan yang menyangkut pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerah. Pemerataan sebagai bagian penting dalam dimensi pengembangan SDM birokrasi sangat penting dilakukan dalam rangka menyongsong kesiapan daerah menghadapi pemberlakuan otonomi daerah.

Salah satu temuan menarik yang menyangkut kesiapan SDM birokrasi dalam memberikan pelayanan adalah kualitas SDM birokrasi ternyata bukan merupakan satu-satunya faktor yang signifikan untuk menjelaskan rendahnya kemampuan diskresi aparatus birokrasi. Fakta menunjukkan bahwa aparatus birokrasi yang berpendidikan tinggi semakin banyak secara

Tabel 3
Human Development Index Rank

Countries	Rank	
	1999	2000
Canada	1	1
Norway	2	2
United States	3	3
Australia	7	4
Japan	4	9
Singapore	22	24
Brunei Darussalam	25	32
Korea. Rep.of.	30	31
Malaysia	56	61
Thailand	67	76
Philippines	77	77
Sri Lanka	90	84
Iran	95	97
China	98	99
Indonesia	105	109
Vietnam	110	108
India	132	128
Pakistan	138	135
Nepal	144	144
Bangladesh	150	146
Ethiopia	172	171
Niger	173	173
Sierra Leone	174	174

Sumber: UNDP, 1999, 2000

kuantitatif, tetapi budaya birokrasi tentang inisiatif pelayanan yang masih dianggap salah tetap tertanam kuat. Inisiatif pelayanan masih dianggap sebagai tindakan yang menyalahi prinsip responsibilitas sehingga dianggap sebagai tindakan yang melanggar atau menyalahi prosedur baku pelayanan (juklak) dan mendatangkan sanksi bagi pelakunya. Keyakinan tersebut secara faktual masih merupakan norma pelayanan yang dipegang kuat oleh sebagian besar aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pemberian pelayanan publik.

Kendala Kualitas SDM Birokrasi

Kualitas sumber daya manusia di suatu negara, menurut UNDP (1999), dapat diukur melalui *Human Development Index* (HDI) yang disusun ke dalam 4 komponen pokok, yaitu angka harapan hidup masyarakat (*life expectancy at birth*), angka melek huruf (*adult literacy rate*), rata-rata tahun sekolah (*enrolment ratio*), dan pendapatan per kapita (*GDP per capita*). Berdasarkan ukuran yang dibuat UNDP dalam *Human Development Report* tahun 1999 dan 2000, peringkat Indonesia berada pada peringkat 105 dan 109 dari 174 negara di dunia.

Pada tahun 1999, peringkat HDI Indonesia berada pada peringkat 105, jauh di bawah negara-negara ASEAN, seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, Philipina, bahkan Sri Lanka. Rendahnya peringkat HDI Indonesia mengindikasikan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. Rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia tersebut membawa konsekuensi pada rendahnya daya saing dan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Suatu contoh kecil yang menunjukkan lemahnya daya saing manusia Indonesia adalah pada kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di Timur Tengah memiliki tingkat pendapatan jauh di bawah tenaga kerja asal Philipina dan Thailand. Tenaga kerja asal Philipina memiliki daya saing yang lebih tinggi karena mereka dapat berbahasa Inggris, sedangkan kemampuan bahasa asing pekerja Indonesia masih sangat rendah.

Rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia secara umum dapat memberikan gambaran betapa upaya-upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia harus menjadi prioritas utama apabila Indonesia

ingin tampil sebagai negara maju dan sejajar dengan negara-negara modern lainnya di dunia. Apabila Indonesia tidak segera mengubah arah kebijakan peningkatan sumber daya manusia melalui perbaikan tingkat pendidikan, kesehatan, dan pembangunan ekonomi, Indonesia akan terus tertinggal dari bangsa-bangsa lainnya. Negara Vietnam yang baru memulai tahap pembangunan lebih lambat daripada Indonesia dan pada tahun 1999 peringkat HDI Vietnam berada di bawah Indonesia, pada tahun 2000 justru peringkat HDI Vietnam telah berada di atas Indonesia. Pemerintah hendaknya mulai memperhatikan strategi peningkatan mutu sumber daya manusia melalui investasi pendidikan dan pembangunan ekonomi yang dapat memacu kenaikan pendapatan masyarakat.

Bercermin dari rendahnya kualitas manusia Indonesia di atas, dapat dibayangkan kualitas sumber daya manusia yang berada di lingkungan birokrasi pemerintah. Birokrasi sebagai salah satu lembaga yang mempunyai posisi dan fungsi strategis sebagai fasilitator pembangunan tidak akan mampu menjalankan misinya apabila tidak didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Rendahnya kualitas sumber daya manusia di jajaran birokrasi menyebabkan fungsi pelayanan publik (*public service*) menjadi sangat lemah. Birokrat selama ini tidak mampu mendeteksi aspirasi dan kebutuhan publik pada pelayanan yang efisien dan responsif. Birokrasi sangat lamban menyesuaikan diri dengan perubahan, tidak responsif, dan masih arogan. Bukti bahwa birokrasi tidak responsif, lamban, dan arogan adalah pada masih lamanya proses pemberian pelayanan untuk urusan-urusan KTP, sertifikasi akta tanah, pembuatan paspor, pengurusan perizinan, dan berbagai urusan yang berhubungan dengan birokrasi pemerintah lainnya sehingga warga masyarakat merasa malas apabila hendak berurusan dengan birokrasi pemerintah.

Birokrasi Indonesia belum mempunyai orientasi pelayanan *customer driven*¹, yakni mendasarkan pelayanan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan. Penerapan cara pandang birokrasi tersebut

¹ lihat dalam Osborne & Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrasi*, perspektif *customer driven* dipergunakan sebagai salah satu langkah dari lima strategi untuk mengubah paradigma birokrasi pemerintah menjadi birokrasi yang lebih terbuka dan memahami kebutuhan masyarakat.

bertujuan untuk mentransformasikan sistem dan organisasi birokrasi pemerintah menjadi sistem dan organisasi yang bersifat wirausaha. Sistem dan corak organisasi wirausaha (*entrepreneurship*) adalah organisasi yang mengandalkan sistem pelayanan kepada publik atas dasar keinginan dan kebutuhan publik. Aparat birokrasi pemerintah dituntut harus mampu mentransformasikan diri ke dalam *corporate culture*² dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga mampu mewujudkan birokrasi yang profesional, responsif, efisien, *public accountable*, dan transparan dalam memberikan pelayanan.

Tabel 4
Komposisi Pendidikan Pegawai Negeri Sipil
menurut Pendidikan Tahun 1974 dan 1994

Tingkat Pendidikan	Tahun	
	1974 (%)	1994 (%)
Sekolah Dasar	37,0	11,3
SLTP/SMU	55,5	70,0
Sarjana ke atas	7,5	18,7

Sumber: Rohdewohld, 1995: 142

Kualitas psikologis sumber daya manusia yang disebut *achievement motivation*, yakni dorongan yang amat kuat untuk selalu berprestasi, harus menjadi determinan utama keberhasilan pembangunan kualitas manusia di lingkungan birokrasi. Negara yang berhasil membangun adalah negara yang memiliki konsentrasi tinggi dari orang-orang yang memiliki *achievement motivation* tersebut. Birokrasi sebagai institusi yang memiliki fungsi sebagai fasilitator pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat

² Lihat dalam Deal, Terrence E. & Allan A. Kennedy. 1982. *Corporate Culture: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Konsep ini apabila diadopsikan ke dalam organisasi birokrasi membawa implikasi pada perbaikan kinerja birokrasi layaknya perusahaan-perusahaan multinasional dalam memperlakukan pelanggannya.

dituntut pula harus memiliki aparat-aparat yang memiliki *achievement motivation* yang tinggi. Motivasi untuk berprestasi di lingkungan aparat birokrasi diwujudkan dalam bentuk pemberian pelayanan kepada publik secara efisien, responsif, transparan, dan akuntabel. Selama ini motivasi bekerja para birokrat bukan kepada nilai-nilai tersebut, tetapi lebih cenderung kepada uang dan kekuasaan.

Orientasi untuk berprestasi di kalangan birokrat dalam bentuk pemberian pelayanan kepada publik belum sepenuhnya efisien mengingat masih seringnya terjadi kasus-kasus pelayanan yang memunculkan suap, uang pelicin, kolusi, diskriminasi, dan korupsi yang menyebabkan terjadinya *mark-up* biaya pelayanan. Kasus sertifikasi tanah, misalnya, setiap orang yang akan mengurus sertifikasi tanah akan dikenakan biaya administrasi di tingkat desa sebesar 1--1,5 persen dari total nilai transaksi tanah. Biaya tersebut masih akan terus membengkak ketika sampai di birokrasi kecamatan dan kabupaten, serta pada setiap meja birokrasi yang harus dilalui oleh pemohon. Masyarakat pemohon dipaksa untuk membayar sejumlah uang di luar biaya resmi kepada birokrat apabila berkasnya ingin segera diproses. Seorang pemohon akta tanah di Sleman menceritakan pengalamannya berurusan dengan birokrat yang masih mencerminkan kualitas SDM bermental korup sebagai berikut.

"Saya mengurus tanah untuk sertifikat waris. Di kelurahan dibuatkan berkas dan disuruh membayar ongkos Rp 2,5 juta untuk biaya administrasi. Kemudian sampai di kecamatan berkas saya ditolak Pak Camat. Pak Camat bilang bahwa kalau mau minta cap kecamatan harus bayar Rp 750.000,00 paling lambat besok pagi jam 06.00 WIB. Setelah dibayar saya baru mendapat cap di kecamatan" (FGD, 2000)

Pada kasus pelayanan publik di atas terlihat bahwa kualitas sumber daya manusia birokrasi sama sekali tidak profesional, korup, dan memberatkan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi yang mempunyai simbol sebagai abdi masyarakat ternyata dalam praktik masih sering menghisap uang masyarakat. Kualitas aparat birokrasi yang bermental korup jelas tidak mencerminkan adanya *achievement motivation* yang kuat untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Belum ada dorongan kuat di kalangan birokrat untuk berprestasi bagi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Prestasi birokrat lebih

banyak dilatarbelakangi oleh kepentingan pribadi, ambisi, jabatan, dan uang sehingga sangat sulit mengharapkan adanya korps birokrasi yang bersih, berwibawa, jujur, dan profesional.

Kendala lain yang menyebabkan rendahnya kualitas birokrasi di Indonesia dalam memberikan pelayanan kepada publik adalah kualitas pendidikan formal sebagian besar aparat birokrasi yang hanya tamatan SLTP/SMU. Masih minimnya jumlah aparat birokrasi yang berpendidikan sarjana menjadikan kualitas wawasan aparat terhadap perubahan sosial terlihat masih sangat rendah. Kualitas pendidikan aparat birokrasi yang memadai akan sangat mempengaruhi kemampuan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal tersebut terutama akan sangat dirasakan bagi aparat birokrasi yang bertugas di daerah-daerah yang dinamis dan sebagian besar masyarakatnya telah berpendidikan tinggi. Dengan demikian, akan dapat tercipta suatu kondisi aparat birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan mampu mengimbangi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Rendahnya kualitas pendidikan sebagian besar aparat birokrasi di Indonesia mengindikasikan rendahnya kemampuan birokrasi untuk mencetak sumber daya manusia yang berkualitas. Birokrasi belum menerapkan pendekatan *human capital* sebagai basis bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Birokrasi pemerintah dengan kondisi tersebut sulit diharapkan dapat menyongsong era otonomi dan globalisasi yang mensyaratkan kondisi sumber daya manusia yang berkualitas tinggi agar mampu menghadapi era persaingan global. Kemampuan birokrasi di Indonesia dalam ber-adaptasi terhadap perubahan masih tertinggal jauh apabila dibandingkan dengan kemampuan birokrasi di Malaysia atau di Amerika dan Eropa yang telah mampu menyusun *citizen's charter*³ sebagai pedoman pemberian pelayanan publik dengan tingkat efisiensi, akurasi, dan ketepatan waktu, serta biaya yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

³ *Citizen's charter* merupakan referensi yang dimiliki oleh birokrasi sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang disusun berdasarkan referensi yang dimiliki oleh konsumen atau masyarakat. Model kualitas pelayanan disusun dengan membentuk siklus pelayanan yang interaktif antara birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Lihat dalam Zeithaml, et. al., 1990: 46.

Rendahnya kualitas pendidikan birokrat membawa konsekuensi pada rendahnya tingkat pengetahuan birokrat terhadap visi dan misi pelayanan. Hampir dapat dipastikan bahwa birokrat di Indonesia belum memahami yang dimaksudkan dengan visi dan misi pelayanan. Pemahaman birokrat baru sebatas pada simbol, jargon, dan moto pemerintah. Visi pelayanan diarahkan untuk mendesain arah masa depan pelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari obsesi pelayanan. Visi pelayanan akan senantiasa menjadi pedoman perilaku dan sikap birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misi pelayanan menunjuk kepada aspek fungsional dari eksistensi birokrasi sebagai abdi masyarakat dan negara yang harus mendahulukan kepentingan dan aspirasi masyarakat, bukannya memprioritaskan kepentingan pimpinan atau atasan. Akibat rendahnya pemahaman terhadap visi dan misi pelayanan, produktivitas birokrasi dalam memberikan pelayanan publik juga rendah, tidak profesional, korup, dan tidak akuntabel.

Menuju Birokrasi Profesional dan Publik Akuntabel

Perubahan lingkungan strategis birokrasi, baik pada aspek politik, ekonomi, sosial, maupun budaya membawa konsekuensi pada perubahan sistem administrasi yang berbeda dengan sistem administrasi era Orde Baru yang lebih menekankan pada aspek regulasi. Birokrasi tidak lagi menjadi aktor yang dominan dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat, tetapi menjadi organisasi yang memerlukan strategi pengembangan sumber daya manusia untuk menjawab dinamika dan kebutuhan yang terus berkembang dalam masyarakat. Konsekuensi dari perubahan lingkungan strategis tersebut menjadikan birokrasi harus tampil sebagai sosok lembaga yang mengemban nilai-nilai profesionalitas dan akuntabilitas publik dalam kerangka pembentukan *good governance*⁴ (Pierre & Peters, 2000) sebagai suatu sinergi model pemerintahan modern.

⁴ *Good governance* berbeda pengertiannya dengan *good government*. *Good government* hanya menunjuk pada eksekutif, sedangkan *good governance* menunjuk pada jaringan pengambilan keputusan yang melibatkan eksekutif, legislatif, yudikatif, pers, LSM, perguruan tinggi, dan lain-lain sebagai bagian tidak terpisahkan dari pengembangan *civil society*, lihat dalam Frederickson, George.1997: 78.

Pengembangan sumber daya birokrasi diarahkan pula untuk menginternalisasikan nilai-nilai partikularistik dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik. Nilai partikularistik merupakan orientasi nilai dalam pengambilan kebijakan yang bertumpu pada kepentingan publik secara luas. Birokrasi harus mampu merancang program-program pembangunan dan bentuk pelayanan yang bersandar pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas. Nilai partikularistik akan menutup celah bagi birokrat untuk melakukan kolusi dalam setiap kali pengambilan keputusan publik. Pengabaian aspek partikularistik hanya akan memunculkan inefisiensi dalam birokrasi, seperti terjadinya kasus kontrak listrik swasta, Paiton, Kilang Balongan, Kasus Mobnas Timor, BLBI, dan sebagainya.

Setidak-tidaknya terdapat empat aspek pengembangan kualitas manusia di jajaran birokrasi yang dapat dilakukan untuk membentuk birokrasi yang profesional dan publik akuntabel (Effendi, 1996: 32). *Pertama*, peningkatan kapasitas (*capacity*) yang berarti pembangunan birokrasi harus diarahkan untuk meningkatkan kemampuan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi harus responsif, peka terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Berbagai cara dapat ditempuh untuk meningkatkan kapasitas profesionalisme birokrasi, antara lain, ialah melalui peningkatan mutu pendidikan dan latihan, standar pendidikan setingkat lulusan *master* atau *magister* pada tingkat kepala dinas atau instansi, dukungan untuk kegiatan-kegiatan studi banding, serta pengadaan teknologi informasi (*information technology*) yang mendukung tugas-tugas operasional birokrasi. Penerapan *e-government* (*electronic goverment*), seperti yang telah diterapkan di negara-negara maju dan di Kabupaten Takalar, Provinsi Sulawesi Selatan, dapat merupakan terobosan strategis untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, peningkatan pemerataan (*equity*). Birokrasi harus diarahkan untuk memiliki pola pandang terhadap pentingnya pemerataan pelayanan kepada masyarakat. Publik harus memiliki akses yang sama terhadap pelayanan tanpa adanya diskriminasi pelayanan berdasarkan pada status ekonomi dan sosial, terlebih lagi etnik dan agama. Persamaan pelayanan kepada semua anggota masyarakat tanpa terkecuali akan mengarahkan

birokrasi menjadi lembaga yang profesional dan secara moral mampu menjadi abdi masyarakat yang baik.

Ketiga, peningkatan pemberian kekuasaan dan wewenang (*empowerment*). Birokrasi harus diberikan ruang yang cukup untuk berinisiatif dalam pengambilan keputusan tanpa harus menunggu petunjuk pimpinan. Kemampuan birokrasi dalam melakukan inisiatif pengambilan keputusan (*discretionary of power*) seringkali justru menjadi penghambat kualitas pelayanan yang cepat dan efisien bagi masyarakat. Kondisi tersebut hanya dapat diubah apabila aparat pelayanan birokrasi pada tingkat pelaksana (*street level of bureaucracy*) diberikan keleluasaan dan kewenangan yang proporsional dalam menerjemahkan peraturan dan mengambil keputusan. Aparat birokrasi harus dihindarkan dari mental *juklak-minded* yang harus *tenggo dhawuh* pimpinan sebelum melakukan sesuatu bagi masyarakat.

Keempat, peningkatan kelangsungan perkembangan (*sustainable*). Pengembangan kualitas profesional dan moral birokrasi hendaknya dilakukan secara berkesinambungan dan sistemik tanpa harus tergantung pada pribadi pimpinan. Dalam rangka pengembangan aspek tersebut diperlukan suatu model kelembagaan birokrasi yang lebih *organis-adaptif* (Effendi,1996) sehingga sistem pelayanan birokrasi akan tetap dapat mengikuti perkembangan dinamika masyarakat yang dilayannya.

Selama ini keempat aspek pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi tersebut belum banyak disentuh sehingga kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menemui banyak kendala. Beberapa indikator yang memperlihatkan rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam birokrasi ikut mempengaruhi kemampuan birokrasi dalam menjalankan fungsinya, yaitu munculnya isu-isu ketimpangan pemerataan hasil pembangunan yang memperlihatkan lemahnya visi dan kesadaran birokrasi dalam merencanakan model pembangunan nasional yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Pola pembangunan sentralistik yang selama ini berjalan hanya menimbulkan ketimpangan regional yang sangat potensial menyulut bahaya disintegrasi nasional.

Penutup

Pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah memerlukan serangkaian perombakan secara struktural maupun aspek mental. Secara struktural, birokrasi harus diarahkan pada upaya-upaya untuk membentuk struktur birokrasi yang efisien, ramping, dan sistem informasi organisasi dan pengambilan keputusan yang sifatnya horizontal, bukan piramidal. Organisasi yang didesain secara horizontal merupakan tipe organisasi yang diterapkan di perusahaan-perusahaan swasta yang memungkinkan pimpinan dapat menerima arus informasi dari mana saja tanpa terikat hierarkhis jabatan sehingga birokrasi lebih responsif terhadap perkembangan aspirasi di masyarakat. Pengembangan sistem insentif perlu dilakukan untuk memacu prestasi kerja pegawai melalui mekanisme *reward and punishment*, gaji pegawai negeri tidak sama besarnya untuk pangkat yang sama. Gaji untuk setiap pegawai besarnya harus tergantung pada prestasi, kedisiplinan, inisiatif, dan kreativitas (*out put*) yang merupakan ukuran kinerja (*performance*) seorang pegawai.

Perombakan aspek mental dan moral di kalangan birokrasi diarahkan untuk menghilangkan mental penguasa yang masih melekat di sebagian besar birokrat. Mental penguasa menjadikan birokrasi memosisikan diri sebagai penguasa yang lebih tinggi kedudukannya daripada masyarakat dan berhak mengontrol publik. Arogansi birokrasi tersebut hanya dapat dicegah melalui internalisasi kultur pelayanan kepada aparat birokrasi sebagai penyedia pelayanan (*services provider*). Aparat birokrasi harus memperlakukan masyarakat sebagai pengguna jasa (*customer*) yang sangat menentukan eksistensi lembaga birokrasi. Perspektif tersebut menjadikan birokrat sebagai agen yang harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya apabila tidak ingin ditinggalkan oleh konsumennya.

Referensi

- Deal, Terrence E and Allan Kennedy. 1982. *Corporate Cultures: the Rites and Rituals of Corporate Life*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Effendi, Sofian. 1996. "Meningkatkan kemampuan kelembagaan untuk mendukung pembangunan kualitas manusia: suatu perspektif administrasi negara", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 1(1):29-34, Mei.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1995. *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Finkelstein, Neal D. 2000. *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. London: MacMillan Press Ltd.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. California: Jossey-Bass Inc.
- Jabbara, Joseph G. and O. P. Dwivedi. 1988. *Public Service Accountability: a Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintah Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia: Temuan dari Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan*. Yogyakarta: Kerja sama dengan Ford Foundation.
- Rohdewohld, Rainer. 1995. *Public Administration in Indonesia*. Melbourne: Montech PTY Ltd.
- Sukamdi. 1995. "Konsep, definisi dan indikator sumber daya manusia", *Pelatihan Perencanaan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, April-Oktober. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Bambang Wicaksono

United Nations Development Programme. 1999. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

—————. 2000. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman and Loenard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.