

Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph. D.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

(Sebuah Refleksi)

Editor
Muhammad Idris Patarai

PENERBIT
de la macca

Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph. D.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

(Sebuah Refleksi)

Editor
Muhammad Idris Patarai

Penerbit
DE LA MACCA
Makassar

Birokrasi, Akuntabilitas dan Kinerja
© Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph. D.

Penulis

Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph. D.

Editor

Muhammad Idris Patarai

Desain Sampul/Layout

Mariny Andries

Cetakan I 2016

Penerbit

De La Macca

Jalan Borong Raya No. 75 A telp. 08114124721- 08114133371

Makassar

Pos-el : de.lamacca@yahoo.com. gunmonoharto@yahoo.com

Hak cipta dilindungi oleh Undang - Undang. Dilarang mengutip isi buku ini tanpa izin tertulis dari penulis dan Penerbit.

ISBN 978 602 263 101 9

Sanksi Pelanggaran Hak Cipta

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

*“Hati-hati. Jangan menjadi doktor pohon pisang.
Sekali berbuah, sudah itu mati”*

Peringatan dari Prof. Ikrar Nusa Bakti, Ph. D., Guru Besar Riset di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), pada pertemuan Alumni Australia di Jakarta kurang lebih sepuluh tahun yang lalu selalu menghantui saya. Sampai hari ini. Peringatan itu didasarkan pada kenyataan bahwa banyak di antara alumni Australia yang ketika menulis desertasi doktornya sangat serius - sampai berdarah-darah - tetapi setelah itu tidak pernah lagi menghasilkan karya tulis. Sepertinya, desertasi doktor telah menguras habis potensi intelektual mereka sehingga desertasi menjadi produk akhir dan karya tulis akademik terakhir yang dihasilkan.

Dan, peringatan tersebut nyaris menjadi kenyataan pada diri saya. Setelah menyelesaikan desertasi doktor pada tahun 2003 silam, sepertinya kemampuan dan semangat menulis saya menjadi sirna. Sesekali, saya hanya bisa menghasilkan artikel-artikel ringan di surat kabar lokal atau makalah-makalah pendek kebutuhan seminar. Menulis buku yang lebih “serius” layaknya desertasi belum bisa saya wujudkan. Sebenarnya, di data komputer jinjing saya ada *file folder* dengan nama “Book Project” yang berisi naskah buku untuk sedikitnya tiga judul. Namun demikian, kesibukan pekerjaan sebagai birokrat dan dosen sepertinya menyita seluruh waktu saya sehingga naskah

buku yang ada belum satu pun yang dapat saya selesaikan. Satu-dua-kali saya masih membuka dan mengedit naskah-naskah tersebut tetapi lebih banyak waktu di mana saya melupakan naskah-naskah tersebut. Sejurnya, manajemen waktu saya kurang bagus.

Takut peringatan Pak Ikrar menjadi kenyataan dan terinspirasi oleh beberapa buku yang berisi kumpulan artikel-artikel pendek para penulisnya, saya mencoba menghimpun kembali semua artikel yang pernah saya tulis. Ada yang ketemu tetapi beberapa di antaranya sudah sulit dilacak keberadaannya. Dari sekian artikel yang saya temukan kembali, saya mengelompokkan ke dalam tiga tema besar (walaupun beberapa terkesan dipaksakan): birokrasi, akuntabilitas, dan kinerja. Tiga kelompok artikel ini juga yang menjadi judul buku ini.

Bagian pertama, Birokrasi, terdapat sepuluh artikel yang dibuka dari tulisan saya di Harian Kompas yang mengkritisi lambannya respon dari perwakilan kita di Canberra terhadap pengeledehan warga negara Indonesia di Australia yang dilakukan oleh aparat keamanan. Penggeledehan yang dilakukan dengan alasan yang sering mengada-ada dan dipublikasi secara luas oleh media cetak dan elektronik ini membuat warga Indonesia di Australia merasa ketakutan. Ketika tulisan ini dimuat, pihak KBRI memberi klarifikasi dan menganggap tulisan saya melakukan *passing judgment* yang selayaknya tidak dilakukan oleh seorang calon intelektual. Tulisan lain pada bagian pertama antara lain tentang penggunaan fasilitas negara secara tidak bertanggung jawab oleh para birokrat daerah, pensiun dini yang sekarang isunya mulai menghangat lagi, dan dua artikel berbahasa Inggris.

Bagian kedua, Akuntabilitas dan Korupsi, terdiri dari delapan artikel dimulai dengan pentingnya peran akuntabilitas

bagi kinerja organisasi pemerintah, disusul dengan tulisan mengenai akuntabilitas moral penyelenggara negara dan akuntabilitas politik anggota parlemen. Isu akuntabilitas sangat penting dan masih relevan sampai saat ini dalam konteks penyelenggara negara kita. Banyak kita jumpai penyelenggara negara yang berdalih sepanjang tidak melanggar aturan walaupun dari aspek akuntabilitas moral dan etika perilaku tersebut sangat tidak layak bagi seorang penyelenggara negara. Bagian ini diakhiri dengan artikel berbahasa Inggris yang menjelaskan pendapat saya menyangkut korupsi di Indonesia, penyebab, dan bagaimana menyembuhkannya.

Bagian ketiga, Kinerja, terdiri dari delapan artikel secara umum berisi pandangan saya tentang perlunya kinerja organisasi sektor publik dinilai tidak hanya dengan ukuran-ukuran objektif berbasis kuantitas seperti efisiensi dan efektifitas tetapi juga dengan ukuran-ukura subjektif berbasis kualitas. Dua artikel terakhir pada bagian ini menyoroti kinerja lembaga legislatif kita yang sepertinya masih relevan dengan kondisi saat ini.

Tulisan-tulisan yang selama ini berserakan di mananya akhirnya dapat terkumpul menjadi sebuah buku berkat kerja keras dan bantuan berbagai pihak. Untuk itu saya ingin mengucapkan terima kasih kepada saudara Fakrullah yang dengan tekun menata ulang serakan artikel yang ada. Saya juga berterima kasih kepada teman saya, Dr. Idris Patarai, yang sudah bersedia menjadi editor buku ini. Penghargaan yang tinggi saya berikan kepada Penerbit De La Macca yang sudah bersedia menerbitkan buku ini walaupun mungkin dalam perhitungan laba-rugi, buku ini bahkan tidak akan sampai break-even-point. Kepada Bapak Ikrar Nusa Bakti yang pasti tidak pernah tahu telah mengantui saya selama puluhan tahun dan semua pihak yang sudah membantu, yang tidak mungkin saya sebutkan satu

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

per satu, saya juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan. Semoga ide, gagasan, dan pemikiran saya dalam berbagai artikel dan isu bisa menjadi bahan diskusi bagi kita semua. Amin.

Makassar, April 2016

Penulis

PENGANTAR EDITOR

Suatu hari, saya *buru buru* menemui Prof Amir Imbaruddin di ruang kerjanya –Stia Lan Pettarani, Makassar. Sambil menyodorkan buku yang baru saja saya selesaikan. “Ini prof buku saya yang baru, mohon perkenan prof memberi kata pengantar”. Sebenarnya harapan saya yang terselip, ketika itu, adalah beliau mau membaca, mengoreksi lalu mengiyahkan atau “no”, “jangan...” untuk beberapa hal yang bersifat proposisi yang berimplikasi kontraversi. Namun dia menyambut baik, dan.... “*Saya baca-baca dulu nah?*”.

Sekali waktu saya datang kembali, rencana mau menanyakan kata pengantar yang saya maksud. Namun ketika itu, saya malah disodori setumpuk tulisan dalam bentuk file: “*Ini, jadikan buku*”. Tahlulah saya ketika itu, saya dipercaya menjadi editor untuk buku yang saat ini tengah ada di tangan Anda. “*Dari situ pengantarnya*”, ujarnya tegas.

Terus terang, sebagai editor dan berbekal pengalaman pernah menjadi redaktur majalah, saya mencermati tulisan tulisan yang diminta dijadikan buku itu, sekaligus saya belajar dari penalaran ilmiah, pengalaman empirik dan pikiran pikiran menggelitik penulis yang sekalipun, beberapa diantaranya, peristiwanya sudah cukup lama namun masalahnya tetap aktual. Hal ini sekaligus sebagai pertanda **lambatnya satu perubahan di negeri ini**.

Kurt Lewin (1951) dalam teorinya mengenai perubahan *force field theory* menyatakan kondisi atau keadaan merupakan *equilibrium* (keseimbangan) dari dua kekuatan yang berlawanan dimana sisi yang satu menuntut adanya perubahan (*driving forces*), disisi lain ada yang mempertahankan keberadaan (*status quo*) dan menghambat perubahan (*restraining forces*).

Berdasarkan teori itu perubahan dapat dilakukan dengan menambah atau memperkuat *driving forces* (ide perubahan) dan memperkecil *restraining forces* (penghambat perubahan).

Kaitan antara teori Lewin mengenai perubahan, tulisan tulisan dalam buku ini dengan kondisi aktual dewasa ini menunjukkan lemahnya bangsa kita memperkuat driving force, sehingga restraining forces menjadi daya tanding yang membuat bangsa ini dalam kondisi equilibrium yang tidak tuntas, samar samar dan menimbulkan pertanyaan skeptis: Sesungguhnya, kita mengarah ke mana ? “Kita hilang bentuk...”, menurut bahasa para penyair.

Demikian halnya, pada beberapa bagian akhir tulisan kolom dalam buku ini, penulisnya bergumam: “*Mudah mudahan ini hanya masalah waktu*”, lalu mendesah “*Semoga !*”, yaitu ketika menkritisi aspek aspek birokrasi akuntabilitas, pelayanan publik yang masih jauh dari yang semestinya. Namun nyatanya tatkala tulisan tulisan dalam bentuk kolom tersebut dirangkum dalam satu buku setelah hampir sepuluh tahun, masalah masalah tersebut tetap “masih seperti yang dulu”. Itulah sebabnya buku ini selalu relevan untuk disuarakan sebagai refleksi terhadap *restraining forces* bagi birokrasi dalam hal akuntabilitas dan dalam hal kinerja yang masih menggunakan pendekatan pendekatan kuantitatif, dan bukannya subyektif (istilah Prof Amir Imbaruddin) kualitatif, mikro yang demokratis.

Hal menarik lainnya dalam buku ini, adalah kolom mengenai korupsi “*Corruption in Indonesia: Causes, Forms and Remedies*”. Pada konklusinya ditegaskan bahwa :“ Korupsi adalah masalah bagi negara maju dan berkembang. Di Indonesia sebagian strategi menghapuskan korupsi sudah diidentifikasi, namun penerapannya akan sulit selama pemerintahan tidak demokratis”.

Namun apa yang terjadi ? Ibarat penyakit, jalan kesembuhan yang diharapkan melalui trapi “demokrasi” dimaksud, menjadi komplikatif dan kronis, karena sistem demokrasi yang diadop dan mulai diterapkan malah menimbulkan masalah baru, yaitu karena demokrasi yang ada di Indonesia saat ini cenderung korup, atau biang korupsi itu sendiri! Nah, lho? Itulah alasannya hingga buku ini diberi sub judul “Sebuah Refleksi”.

Semoga *file folder* dengan nama “*Book Project*” dalam computer jinjing Prof. Amir Imbaruddin, dalam waktu tidak lama, dapat kita baca dalam bentuk buku. Siapa tahu bisa menunjukkan posisi kita sekarang ini dan untuk berbenah bagi tujuan yang bersifat *never ending* dan agar kita tetap optimis.

Bersamaan dengan buku ini adalah, kata pengantar yang saya harapkan sejak awal, saya temukan dalam satu sub judul “***Making Decentralization Work in a Unitary State***”. Di dalamnya mengutip pendapat Hyden (2007) “There is not shortcut to decentralized governance”, tidak ada jalan pintas dalam desentralisasi pemerintahan. Proposisi ini relevan dengan buku saya “**Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia**” yang mendeskripsikan pembangunan politik mestilah dapat mencari solusi mencapai tujuan desentralisasi. Dalam “***Making Decentralization Work in a Unitary State***”, tulisan Pak Amir, tujuan desentralisasi tersebut

dinobatkan sebagai satu cara mencapai indikator indikator demokratisasi, pelayanan publik dan akuntabilitas sebagaimana sukses yang dicapai pada beberapa negara berkembang.

Mengacu pada pendekatan “konotasi geografis” versi *Huntington* dan *Dominguez*, cara meniru seperti ini “dihalalkan” dalam teori teori pembangunan politik, yakni: “Proses perubahan politik pada negara-negara sedang berkembang menggunakan konsep-konsep dan metoda yang pernah digunakan oleh negara-negara yang telah maju”.

Satu lagi tulisan yang menarik disimak dalam buku ini, yaitu “Pensiun Dini” terutama jika kita kaitkan dengan Komisi percepatan Penyelengaraan Program Strategi Kota Makassar yang pernah heboh. Topik ini menawarkan dilakukannya Anjab, analisis jabatan, sedikitnya sekali dalam lima tahun; bahkan bukan hanya pada jabatan akan tetapi meliputi kelembagaannya. Menurut penulis, hal ini perlu untuk mengetahui apakah eksistensi setiap institusi pemerintah masih perlu atau sudah saatnya dihapuskan. Kegiatan analisis ini akan menunjukkan pula bahwa institusi pemerintah sebenarnya bersifat dinamis, selalu berubah dan tidak abadi.

Dengan demikian, kaitannya dengan PNS (*public servants*), jabatan itu bukanlah pekerjaan seumur hidup (*lifetime employment*), karena kelembagaan satu intansi tidaklah bersifat limitative, selamanya. Keberadaannya sesuai hasil analisis fungsi lembaga. Analisis ini pada dasarnya menilai apakah kegiatan atau layanan publik (*public services*) yang selama ini dilakukan (*delivered*) oleh suatu lembaga pemerintah masih dibutuhkan oleh masyarakat atau tidak. Apabila hasil analisa ini menunjukkan bahwa kegiatan atau layanan tersebut tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat maka lembaga tersebut harus dihapuskan (*abolished*).

Seterusnya, dinamika kelembagaan ini, tidak hanya bersifat penghapusan (abolished) karena sudah tidak diperlukan akan tetapi dapat bersifat sebaliknya, pembentukan (forming) lembaga baru sesuai kebutuhan. Salah satu contoh mengenai hal ini adalah Kota Makassar yang membentuk kelembagaan baru KP3S yang ditentang bukan hanya oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dianggap bertentangan dengan undang undang, tetapi pun ditentang oleh pemangku jabatan itu sendiri, bahkan sampai pada tingkat PTUN.

Hal ini menarik disimak lebih lanjut pada konteks negara kesatuan yaitu bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan dalam satu badan legislatif nasional. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir, kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Dengan demikian kedaulatan negara kesatuan, baik ke dalam maupun keluar sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat (C.F. Strong)

Hakekat Negara kesatuan menurut CF. Strong ialah kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Hal ini terjadi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. Untuk memastikan pendapatnya ini, CF. Strong akhirnya menyimpulkan ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan tidak adanya badan badan lainnya yang berdaulat.

Namun pendapat CF. Strong itu masih dapat diperhadapkan dengan faktor histori dan konstitusi – Indonesia.

Pasca proklamasi ditetapkan UU No 1 1945, tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang seterusnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pencerminan kedaulatan rakyat. Di Indonesia, di daerahpun pemerintahan dilakukan secara permusyawaratan (UUD Tahun 1945- amandemen IV). Lembaga legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, propinsi dan kabupaten/kota pun diadakan melalui pemilihan Umum. *“Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”* (**Pasal 18, ayat (3) UUD 1945**).

Lembaga legislatif adalah perwujudan supermasi rakyat yang berdaulat. Tanpa legislatif daerah, maka wilayah negara ini terbagi tuntas atas wilayah administratif belaka. Salah satu karakteristik daerah otonom yakni dicirikan dengan kelembagaan perwakilan rakyat daerah. Kelembagaan perwujudan kekuatan rakyat yang berdaulat, berkuasa, dimana pendapatnya, suaranya bukan hanya sebagai rujukan pengambilan keputusan akan tetapi perwujudan keputusan itu sendiri.

Berkenaan dengan itu, inti dari daerah otonom adalah “aspirasi” bukan “kondisi”. Artinya, aspirasi rakyat itu yang dijadikan sumber inspirasi bagi pengambil keputusan, pemegang kewenangan dan kekuasaan. Lain halnya jika pendekatan berdasarkan “kondisi”, peletakan kebijakan mendasarinya bukan tuntutan melainkan berdasarkan kondisi. Istilah kondisi inipun bisa tentatif, berkait kebijakan pusat.

Berkait dengan itu patut diperhatikan kedudukan produk produk legislatif di daerah, dimana Peraturan Daerah didudukkan sebagai sub sistem perundang undangan nasional. Artinya adalah kemandirian daerah dalam berotonomi tidak

berarti daerah dapat membuat peraturan perundang undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang undangan secara nasional.

Proposisi atau aturan main sistem perundang undangan yang memposisikan daerah lebih rendah dari pusat adalah pandangan pada pendekatan “hirarki dan struktur pemerintahan”, bukan pandangan atau pendekatan substansi “keinginan masyarakat” pada aspek sosiologis dan administrasi pembangunan. Masyarakat di daerah tidak memiliki struktur dengan tingkatan pemerintahan atau legislatif yang berkedudukan di pusat, setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam pendekatan hak dan kewajiban, tanpa memandang lokus.

Dengan demikian di dalam memahami paraturan daerah semestinya bukan pada pendekatan tingkatan daerah akan tetapi pada substansi yang dikandung satu aturan yang dikenal dengan aspirasi daerah, aspirasi masyarakat di daerah. Sekali lagi dimanapun rakyat itu berdomisili tidak berbeda hak dan kewajibannya satu dengan yang lainnya dimuka hukum dan pemerintahan.

Proposisi UU No 5 Tahun 1974, tidak mempergunakan otonomi seluas luasnya, karena membahayakan keutuhan NKRI, adalah proposisi yang relevan diterapkan dalam sistem otoriter, masayarakat yang terbelenggu. Reformasi adalah satu fase dimana masyarakat mendobrak keterbelengguan dan kemudian menyuarakan hal hal yang perlu di atasi, antara lain hak azasi manusia, demokratisasi, tarsparansi dan seterusnya. Tidak satupun tuntutan reformasi 1988 itu yang membahayakan NKRI, pembubarannya Negara, perubahan sistem pemerintahan menjadi federal, tak satupun. Seluruh tuntutan reformasi

esensinya menyelamatkan, memajukan NKRI. Artinya melalui reformasi kita sudah keluar dari ancaman “membahayakan” itu.

Atas dasar itu pemakaian istilah “membahayakan keutuhan NKRI”, kaitannya dengan pemerintahan daerah saat ini tidak relevan lagi. Bahkan kondisi sebaliknya bisa terjadi, apabila desentralisasi-otonomi daerah tidak berhasil dilaksanakan, kesejahteraan tidak tercapai, pelayanan publik tidak terukur, akibatnya terjadi kesenjangan. Ini malah bisa memangundang disintegrasi.

Aspek seluas luasnya, yang dinilai membahayakan itu, bukan hanya telah teruji antara lain melalui pelaksanaan Undang Undang 32/2004 yang menggunakan prinsip seluas luasnya tersebut, akan tetapi sesluas luasnya itu mengandung aspek kesejahteraan.

“Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.” Pasal 2 (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Otonomi seluas luasnya dalam perspektif pembahasan tulisan ini, adalah otonomi yang diharapkan menjangkau hal terdalam, hal terjauh, yaitu hal yang belum dapat diprediksi, belum terpikirkan, baik pusat maupun daerah, sehingga sifat sesuatu yang belum bisa diprediksi itu ialah “aspirasi”, yang masih berada dalam benak dan pikiran masyarakat, dalam hal ini masyarakat di daerah sebagai warga negara yang berdaulat.

Oleh karena itu, pada pendekatan substansi, bukan hanya peraturan lebih rendah tingkatannya yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang diproduk oleh lembaga yang lebih tinggi tingkatannya, tetapi peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya pun tidak boleh

bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya pada aspek substansi, yaitu aspek aspirasi, aspek kedaulatan. Pasal 1 ayat (2) : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar".

Pemahaman mengenai aturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi tingkatannya, adalah pemahaman atas pemikiran bersifat sentralistik. Dalam pendekatan pemerintahan daerah, aspirasi diwadahi oleh sistem yang desentralistik.

Berkenaan dengan itu, maka analisis jabatan, analisis kelembagaan kaitannya dengan kelembagaan daerah disarankan pusat memberi diskresi kepada daerah menyusun kelembagaannya sesuai kebutuhannya berdasarkan kajian akademik yang sekaligus menganalisis jabatan yang ada di dalamnya, dan kalau perlu, untuk kepentingan menjaga NKRI, hasil kajian dan analisis itu dilegitimasi pusat. Hanya saja, patut diingat, yang *begini begini*, biasanya *high cost*

.

Editor

Muhammad Idris Patarai

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
PENGANTAR EDITOR	v
DAFTAR ISI	xiv
BIROKRASI	
Pengeledahan WNI di Australia	
dan Budaya Birokrasi Feodal	1
Mobil Dinas Sang Gubernur	6
Darimana Reformasi Birokrasi?	11
Kalau Saya Menjadi Menpan	16
Pemberdayaan Pegawai Apa, Mengapa dan Bagaimana?	21
Diklat Berbasis Kompetensi	29
Pensiun Dini	40
Politisi Birokrasi	44
Pemerintahan “Pa Paja’Paja”	57
Policy Brief: Human Resource Management and Regional Autonomy	62
Making Decentralization Work In A Unitary State	80
AKUNTABILITAS	
Akuntabilitas dan kenerja Organisasi Publik	97
Akuntabilitas Moral Penyelenggaran Negara	101
Akuntabilitas Politik Legislatif	106
Kotak Pos 5001	111

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Ombudsman: Meningkatkan Akuntabilitas dan Kualitas Pelayanan Publik Can You Count On Accountability	118 131
 KORUPSI	
Social Marketing dan Korupsi	147
Mobil Dinas dan Korupsi	152
Corruption in Indonesia: Causes, Forms and Remedies	157
 KINERJA	
Kinerja Organisasi Publik:	
dari Kuantitas ke Kualitas	175
Instutional Capacity: an Analytical Framework	186
Organisational Performance Of Higher Education	204
Pelayanan Publik Era Otonomi:	
Masihkah Seperti yang Dulu?	226
PDAM Dibuang Sayang	234
Manajemen Pelayanan Masyarakat	240
Studi Banding DPRD: Persengkokolan	
Eksekutif-Legislatif	252
Pelicin di Legislatif	257
Tentang Editor	261

BIROKRASI

PENGGELEDAHAN WNI DI AUSTRALIA DAN BUDAYA BIROKRASI FEODAL

SELAIN berbagai implikasi politik yang dapat terjadi, penggeledahan sejumlah warga negara Indonesia (WNI) di Australia beberapa hari terakhir ini juga menunjukkan betapa masih kuatnya budaya birokrasi lama di kalangan aparat pemerintah, termasuk para diplomat kita yang bertugas di berbagai kantor perwakilan di luar negeri. Budaya birokrasi ala Orde Baru tersebut di antaranya, tidak sensitif dan responsif, akuntabilitas publik yang rendah, dan lemahnya kemampuan pengambilan keputusan karena tidak adanya *empowerment*.

Menyusul tragedi Bali dan dinyatakannya organisasi Jamaah Islamiyah sebagai organisasi teroris internasional, Pemerintah Australia bertindak cepat dengan melakukan penggeledahan terhadap sejumlah WNI yang dianggap mempunyai kaitan dengan, atau memiliki informasi tentang organisasi ini. Penggeledahan yang dilakukan di Kota Melbourne, Sydney, dan Perth oleh Badan Keamanan dan Intelijen Australia (ASIO) dan Polisi Federal Australia (AFP) tersebut sangat luas dipublikasikan oleh media cetak dan elektronik yang ada di Australia.

Oleh karena luasnya publikasi media massa dan adanya anggapan bahwa alasan yang digunakan untuk melakukan penggeledahan dianggap sangat mengada-ada (misalnya karena pernah menghadiri ceramah Abu Bakar Ba'asyir), masyarakat Indonesia di Australia mengalami ketakutan yang sangat.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Walaupun Pemerintah Australia sepenuhnya merestui penggeledahan tersebut, berbagai kalangan seperti pemimpin gereja, imam masjid, akademisi, dan *civil libertarian* di Australia melakukan protes. Mereka menilai penggeledahan yang dilakukan oleh ASIO/AFP dengan berseragam tempur dilengkapi senjata otomatis, memecahkan jendela dan mendobrak pintu rumah, itu bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. (*Sydney Morning Herald*, 1/11/2002)

Anehnya, Pemerintah Indonesia sendiri yang di Australia tentu saja direpresentasikan oleh Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) tidak melakukan keberatan terhadap perlakuan tersebut. Bahkan sebaliknya, Kuasa Usaha Indonesia yang juga *ad-interim* Duta Besar Indonesia di Australia menyatakan bisa memahami sikap dan tindakan Pemerintah Australia tersebut. (*Tempo Interaktif*, 31/10/02)

Pernyataan keberatan Pemerintah Indonesia justru datangnya dari Jakarta melalui juru bicara Departemen Luar Negeri yang mengingatkan Pemerintah Australia bahwa perilaku ASIO/AFP melanggar Konvensi Wina dan hak-hak asasi manusia.

SEBAGAI wakil negara, salah satu tugas KBRI di luar negeri adalah memberikan perlindungan dan rasa aman bagi WNI yang ada di negara tersebut. Ketakutan yang melanda masyarakat Indonesia di Australia dengan peristiwa ini antara lain disebabkan oleh tidak adanya pernyataan keberatan dari pihak KBRI Canberra, utamanya pada hari-hari awal terjadinya penggeledahan tersebut.

Oleh karena luasnya liputan media massa, sangat mustahil bahwa para diplomat kita di Canberra tidak mengetahui adanya insiden tersebut. Juga, tidak masuk akal apabila para diplomat kita tidak mengerti bahwa cara-cara yang dilakukan dalam penggeledahan tersebut melanggar Konvensi Wina dan hak-hak asasi manusia.

Kalau demikian, mengapa tidak ada keberatan dari KBRI Canberra pada saat itu?

Terlepas dari tata krama diplomatik, dari perspektif budaya birokrasi, ada beberapa hal yang bisa menjelaskan “diamnya” para diplomat kita di Canberra atas insiden tersebut sehingga WNI merasa bahwa negara tidak peduli dengan nasib mereka.

Pertama, seperti juga para pejabat publik kita di Tanah Air, para diplomat kita di luar negeri masih beranggapan bahwa masyarakat yang membutuhkan mereka, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, masyarakat yang harus menghubungi para diplomat tersebut apabila membutuhkan pertolongan.

Arogansi birokrasi feodal seperti itu tentu saja keliru karena sebagai wakil negara mereka lah yang seharusnya lebih aktif untuk mencari tahu kondisi masyarakat yang harus mereka lindungi. Khususnya, dalam suasana ketakutan seperti saat ini.

Birokrasi di era tahun 2000-an, kata Guy Peters (1998), adalah birokrasi yang melayani masyarakat. Bukan birokrasi yang minta dilayani oleh masyarakat. Ciri utama birokrasi yang melayani adalah sensitif, responsif, dan proaktif, tidak arogan, pasif, dan menunggu.

Tidak responsifnya para diplomat kita terhadap kebutuhan masyarakat yang mereka harus lindungi juga berhubungan dengan tidak adanya mekanisme yang mengharuskan para birokrat kita untuk akuntabel kepada masyarakat yang dilayani.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Kinerja instansi pemerintah kita selama ini hanya diukur dengan indikator-indikator obyektif seperti *output* tetapi tidak dilengkapi dengan indikator-indikator subyektif seperti tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani. Jadi, sepanjang anggaran yang diberikan dapat dihabiskan, para diplomat kita seakan tidak peduli dengan keluhan masyarakat yang merasa tidak mendapat perlindungan dari negara.

Terakhir, lambannya perwakilan kita di Canberra dalam memberikan respons terhadap insiden yang dialami oleh WNI di Australia dapat juga dijelaskan sebagai lemahnya kemampuan pengambilan keputusan karena tidak adanya pendeklasian wewenang pengambilan keputusan (*empowerment*).

Tampak jelas bahwa para diplomat kita harus menunggu “petunjuk” dari Jakarta sebelum mengeluarkan suatu pernyataan. Padahal, seperti pada kebijakan desentralisasi, pembentukan kantor perwakilan akan sia-sia karena tidak akan menghasilkan pelayanan publik yang lebih cepat apabila “budaya minta petunjuk” masih tetap dipelihara.

Kelambanan pengambilan keputusan ini akan semakin parah apabila birokrat di lapangan terdiri dari orang-orang yang kaku mengikuti aturan, takut mengambil risiko dan selalu mencari aman (*risk averse*).

Lambannya respons pemerintah terhadap penggeledahan sejumlah WNI di Australia tidak hanya menunjukkan semakin rendahnya martabat bangsa di dunia internasional, tetapi juga menguatkan anggapan bahwa budaya birokrasi feodal pemerintahan kita tidak berubah.

Tanpa melakukan perubahan mendasar pada perilaku birokrasi feodal seperti ini, martabat dan keselamatan warga negara kita di luar negeri mustahil akan mampu dilakukan secara maksimal oleh para diplomat kita. Akibatnya, kasus-

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

kasus pelanggaran hak-hak asasi warga negara kita seperti yang terjadi di Malaysia, Australia, dan di berbagai negara lainnya akan terus berulang.

MOBIL DINAS SANG GUBERNUR

PRAKTISI pemerintahan di Indonesia pasti pernah mendengar nama Gamawan Fauzi. Sebelum terpilih menjadi Gubernur Sumatera Barat, Gamawan menjabat sebagai Bupati Solok selama dua periode; tahun 1995-2000 dan 2000-2005. Istimewanya, walaupun pemilihan bupati yang dilakukan oleh anggota DPRD pada waktu itu ditengarai sangat kental dengan praktek-praktek *money politics*, Gamawan tidak pernah mengeluarkan satu sen pun uang untuk terpilih menjadi bupati. Gamawan adalah bupati yang memperkenalkan tunjangan daerah setelah menghapus semua honor-honor yang secara tidak adil diterima hanya oleh pegawai negeri yang terlibat dalam proyek. Gamawan juga yang menginisiasi pelayanan satu pintu - yang saat ini banyak dicontoh oleh pemerintah daerah lainnya - untuk memudahkan pelayanan perizinan. Masih banyak lagi prestasi yang telah diukir oleh Gamawan sejak menjadi bupati dan gubernur, yang tidak mungkin dapat dijelaskan pada rubrik opini yang terbatas ini. Tulisan ini menyangkut gebrakan terakhir Gamawan yang mengatur penggunaan kendaraan dinas dengan harapan agar – seperti inovasi-inovasi Gamawan lainnya – dapat menjadi teladan bagi para gubernur, walikota, dan bupati yang ada di daerah ini.

Mengakhiri tahun 2008, tepatnya pada tanggal 30 Desember Gamawan, menandatangani Peraturan Gubernur (Pergub) Sumatera Barat Nomor 112 Tahun 2008 yang

mengatur penggunaan kendaraan dinas operasional di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumbar. Secara umum pergub ini mengharuskan semua mobil dinas masuk "kandang" setelah jam kerja atau setelah urusan yang menyangkut pekerjaan dinilai selesai. Mobil dinas tidak bisa lagi dibawa pulang tetapi harus diparkir di kantor masing-masing. Padahal, selama ini, sudah menjadi rahasia umum di kalangan pegawai pemerintah di Indonesia, mobil dinas tidak hanya digunakan untuk keperluan dinas tetapi juga digunakan "pemiliknya" untuk aneka kegiatan pribadi, mulai dari mengantar anak sekolah, menemani kegiatan berbelanja hingga piknik. Lihatlah di Kota Makassar, misalnya. Pada jam-jam masuk dan pulang sekolah, dapat dipastikan kita akan melihat mobil-mobil dinas, dengan berbagai merek dan gaya, terparkir di depan sekolah, mulai TK sampai dengan sekolah lanjutan, untuk menurunkan dan menaikkan anak-anak dari "pemilik" mobil-mobil dinas tersebut. Di kota Makassar ini, kita juga akan dengan mudah menemukan kendaraan dinas terparkir di pusat-pusat perbelanjaan, mulai dari mal-mal modern sampai dengan pasar-pasar tradisional, baik pada waktu pagi, siang, maupun malam hari. Bahkan, di setiap iring-iringan kendaraan pengantar pengantin pun di daerah ini, hampir pasti kita akan selalu menemukan kendaraan dinas terselip di antaranya.

Korupsi

Dari perspektif ilmu administrasi negara, penggunaan fasilitas negara untuk keperluan pribadi seperti ini termasuk perilaku korupsi. Nye (1979), misalnya, mendefinisikan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari tugas-tugas atau peran publik karena pertimbangan pribadi (keluarga, teman), karena pertimbangan uang atau status, atau karena melanggar aturan. Termasuk dalam kategori ini, menurut Nye, perilaku seperti suap,

nepotisme, dan penggunaan fasilitas publik untuk kepentingan pribadi. Pemanfaatan mobil dinas untuk kepentingan pribadi para “pemiliknya” tentu saja menguntungkan bagi mereka yang mendapatkan jatah mobil. Tetapi pada saat yang bersamaan, perilaku seperti ini cukup menguras uang negara.

Dikatakan menguras uang negara karena belanja untuk keperluan mobil dinas tentunya tidak hanya sebatas pada pembelian bahan bakar tetapi juga termasuk pengeluaran yang berhubungan dengan pemeliharaan, penggantian suku cadang sampai dengan perbaikan kerusakan kendaraan apabila terjadi kecelakaan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa biaya perbaikan mobil dinas tetap dibebankan kepada pemerintah walaupun kerusakan atau kecelakaan tejadi pada saat mobil dinas tersebut digunakan di luar keperluan dinas. Dengan gambaran seperti ini dapat dibayangkan betapa beratnya beban negara yang harus ditanggung negara karena penyalahgunaan kendaraan dinas ini. Sebagai gambaran, menurut perhitungan pemerintah Provinsi Sumatera Barat, kebijakan memarkir kendaraan dinas setelah jam kerja atau setelah urusan yang urusan dinas selesai ini, dapat menghemat anggaran pemerintah provinsi sampai dengan Rp. 4.7 miliar rupiah setahun. Jumlah ini pun setelah dikurangi dengan pemberian insentif Rp 2 juta sebulan bagi pejabat setingkat kepala dinas sebagai pengganti biaya bolak-balik, rumah-kantor tanpa mobil dinas. Selain penghematan keuangan negara, kebijakan seperti ini juga dapat menjadi pembelajaran yang tak ternilai harganya kepada anak-anak kita - pemimpin bangsa masa depan - tentang apa yang patut dan tidak patut dilakukan pada saat mereka menjadi pejabat pemerintah. Pembelajaran yang sama dapat diberikan kepada istri-istri atau suami-suami yang kebetulan pasangannya menikmati fasilitas publik seperti ini.

Komitmen dan Pengawasan

Usaha-usaha penghematan keuangan negara seperti ini hanya dapat terwujud apabila ada komitmen dari pimpinan pemerintah daerah. Pada awalnya, kebijakan Gubernur Sumatera Barat ini hanya diperuntukkan bagi PNS mulai dari level kepala dinas hingga jajaran paling bawah. Namun demikian, berdasarkan masukan dari berbagai pihak, Pergub tersebut kemudian direvisi pada Januari ini, dengan memasukkan gubernur, wakil gubernur, dan sekretaris daerah sebagai bagian yang harus tunduk pada kebijakan tersebut. Satu-satunya “kesitimewaan” bagi ketiga pejabat teras ini adalah bahwa mobil dinas mereka tidak perlu diparkir di kantor gubernur, tetapi di rumah dinas masing-masing. Walaupun diparkir di rumah dinas, Gubernur Gamawan menjamin “kalau selesai kerja dan saya mau pergi ke kebun, saya harus pakai mobil pribadi. Tidak boleh pakai mobil dinas”. Sekali lagi, Gubernur Gamawan memperlihatkan komitmennya sebagai seorang pemimpin. Pemimpin yang efektif, seperti kata orang-orang bijak, adalah pemimpin yang memberi laku-teladan, bukan yang hanya bicara retorika belaka.

Selain komitmen pimpinan, keberhasilan kebijakan seperti ini juga akan ditentukan oleh pengawasan dan dukungan kebijakan lainnya. Penggunaan kendaraan dinas di luar jam kerja atau untuk keperluan pribadi semakin dimungkinkan karena adanya kebijakan pemberian pelat hitam bagi sejumlah pejabat sehingga membuka kesempatan mobil dinas “berubah” menjadi mobil pribadi. Oleh karena itu, kebijakan memberikan pelat hitam untuk kendaraan dinas operasional di lingkungan pemerintah daerah sudah waktunya dihentikan. Lembaga-lembaga pengawasan independen yang ada seperti Ombudsman yang baru saja dibentuk di kota Makassar mungkin dapat juga

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

meningkatkan perannya dalam mengawasi penyalagunaan pemanfaatan kendaraan dinas ini. Terakhir, agar masyarakat umum dapat berpartisipasi dalam pengawasan penggunaan kendaraan dinas, mungkin ada baiknya apabila pada badan semua kendaraan dinas diberi pengumuman dengan tulisan yang besar dan mencolok. Misalnya, “Mobil Operasional Pemkot Makassar. Hanya untuk keperluan Dinas. Silahkan SMS ke Nomor ... Apabila Anda melihat Mobil Ini Disalahgunakan”. Semoga dengan tulisan seperti ini “pemilik” mobil dinas tersebut lebih sadar. Semoga.

DARI MANA REFORMASI BIROKRASI?

HIRUK pikuk reformasi yang terjadi lima tahun terakhir nampaknya sudah mulai dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hal yang tidak membawa berkah bagi mereka. Selain karena ekspektasi yang mungkin terlalu tinggi, kekecewaan ini timbul karena laju reformasi yang terjadi pada tataran politik tidak seiring dengan laju reformasi pada tataran birokrasi yang menjadi titik temu antara pemerintah dan masyarakat. Ada kecenderungan jajaran birokrasi sama sekali tidak tersentuh (*stagnant*) oleh arus reformasi yang terjadi sehingga kinerja birokrasi saat ini masih sama dengan kinerja birokrasi sebelum reformasi.

Ironisnya, sampai saat ini belum terlihat kebijakan yang memadai dari pemerintah untuk mempercepat laju reformasi birokrasi. Yang ada baru sekedar hujatan dan caci-maki. Presiden Megawati, misalnya, mengibaratkan aparat birokrasi pemerintahan yang dipimpinnya saat ini sebagai keranjang sampah. Seperti tidak mau kalah, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN), dalam berbagai kesempatan, meggambarkan birokrasi sebagai sosok yang kegemukan, tidak bucus, mementingkan diri sendiri, dan hanya sekitar 40 persen PNS yang bekerja secara optimal. Walaupun sinyalemen ini ada benarnya, pertanyaan yang lebih penting untuk dijawab tentu saja adalah apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah untuk memperbaiki kondisi ini.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Melakukan perubahan yang mendasar pada birokrasi bukanlah pekerjaan yang mudah. Untuk kasus Indonesia yang masalahnya sudah sangat kompleks, mencari jawaban atas pertanyaan dari mana reformasi birokrasi itu harus dimulai pun nampaknya sangat sulit. Namun demikian, mengingat keterbatasan keuangan pemerintah akibat krisis ekonomi yang terjadi dan relatif besarnya jumlah pegawai negeri sipil saat ini, melakukan analisis fungsi lembaga (institutional analysis) dapat dipilih pemerintah sebagai langkah awal dalam melakukan reformasi birokrasi di Indonesia.

Pemerintahan yang memiliki komitmen terhadap penciptaan pelayanan publik yang moderen, berkualitas tinggi, efisien, dan responsif terhadap keinginan masyarakatnya secara berkala dan sistematis melakukan analisis fungsi lembaga mereka. Analisis yang dilakukan sedikitnya sekali dalam lima tahun ini bertujuan untuk mengetahui apakah eksistensi setiap institusi pemerintah masih perlu dipertahankan seperti apa adanya, direstrukturisasi, atau sudah saatnya untuk dihapuskan. Adanya kegiatan seperti ini menunjukkan bahwa institusi pemerintah sebenarnya bersifat dinamis yang selalu berubah dan eksistensinya tidak abadi.

Walaupun pada prakteknya dilakukan dengan sangat komprehensif, prinsip utama analisis fungsi lembaga dapat digambarkan secara sederhana dan hanya terdiri dari beberapa langkah. Pertama, analisis fungsi lembaga mempertanyakan apakah kegiatan atau layanan publik (public services) yang selama ini dilakukan (delivered) oleh suatu lembaga pemerintah masih dibutuhkan oleh masyarakat atau tidak. Apabila jawaban

dari pertanyaan ini menunjukkan bahwa kegiatan atau layanan tersebut tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat maka lembaga tersebut harus dihapuskan (abolished). Dengan demikian, usia suatu lembaga pemerintah termasuk aparatur di dalamnya hanya seumur kebutuhan masyarakat atas pelayanan lembaga tersebut.

Apabila analisis pertama menunjukkan bahwa sebahagian dari kegiatan dan layanan publik yang dilakukan oleh lembaga tersebut masih ada yang dibutuhkan masyarakat maka langkah kedua yang harus dilakukan adalah merestrukturisasi lembaga tersebut. Unit-unit lembaga yang secara langsung melakukan kegiatan atau menghasilkan layanan yang masih dibutuhkan oleh masyarakat dapat dipertahankan. Sebaliknya, unit-unit yang tidak memiliki kontribusi terhadap layanan yang dihasilkan dapat dihapuskan. Dengan demikian, bentuk akhir dari lembaga tersebut menjadi lebih ramping sesuai dengan kebutuhan. Sudah tiba saatnya pemerintah harus berani mem-PHK pegawai negeri sipil yang kehadirannya tidak diperlukan lagi. Kebijakan seperti ini tentu saja dilematis tetapi dalam jangka panjang akan sangat bermanfaat bagi usaha-usaha memodernisasi birokrasi pemerintah.

Selanjutnya, apabila analisis pertama menunjukkan bahwa masyarakat masih membutuhkan semua kegiatan dan layanan publik yang dihasilkan oleh lembaga pemerintah tersebut maka perlu dilakukan analisa lanjutan yang dapat menghasilkan dua kesimpulan dengan implikasi berbeda. Pertama, walaupun masih masih dibutuhkan masyarakat, layanan publik tersebut tidak lagi harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, layanan tersebut harus dilakukan oleh pihak swasta yang selama ini dikenal sebagai privatisasi. Keputusan privatisasi ini akan menghapuskan lembaga pemerintah yg selama ini

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

malakukan layanan publik sekaligus meringankan beban pemerintah karena tidak perlu lagi mengeluarkan anggaran untuk menyediakan layanan publik tersebut.

Analisis lanjutan dapat juga menyimpulkan bahwa layanan publik tersebut masih dibutuhkan masyarakat dan masih merupakan tanggungjawab pemerintah. Walaupun demikian, kesimpulan ini tidak berarti bahwa pengadaan layanan publik tersebut harus secara langsung ditangani pemerintah. Apabila pihak swasta ternyata mampu menghasilkan kualitas layanan yang lebih baik dengan harga yang lebih murah maka layanan publik yang selama ini dilakukan oleh lembaga pemerintah dapat dialihkan ke pihak swasta walaupun anggaran masih menjadi tanggung jawab pemerintah (contracting out). Oleh karena lembaga pemerintah tidak lagi secara langsung memberikan layanan publik tersebut, eksistensi lembaga tersebut juga harus diakhiri atau minimal diciutkan sekedar untuk melaksanakan fungsi regulasi saja. Keinginan Wakil Presiden yang dikemukakan beberapa waktu yang lalu untuk membubarkan BKKBN mungkin dapat dilihat dalam konteks ini. Maksudnya, walaupun lembaga ini dibubarkan, fungsi-fungsi BKKBN tetap dapat dinikmati oleh masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kinerja birokrasi saat ini masih sangat jauh dari harapan pemerintah dan masyarakat. Namun demikian, menghujat kinerja birokrasi tanpa melakukan usaha-usaha nyata untuk memperbaiki kinerja tersebut tidak akan memperbaiki kondisi yang ada sekarang. Di tengah kesulitan untuk memutuskan dari mana reformasi birokrasi ini bisa dimulai, analisis fungsi lembaga dapat menjadi titik

awal apabila pemerintah serius untuk melakukan perbaikan terhadap kondisi birokrasi. Dengan melakukan analisis fungsi lembaga maka ada beberapa hasil positif yang dapat diperoleh apabila dilakukan secara konsisten. Pertama, pemerintah dapat menentukan lembaga mana yang eksistensinya sudah tidak dibutuhkan lagi dan oleh karena itu harus dibubarkan. Kedua, pemerintah juga dapat melakukan proses restruktursasi kelembagaan pemerintah secara lebih bertanggung jawab. Tidak seperti penghapusan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial di jaman pemerintahan Abdul Rahman Wahid yang walaupun mungkin sangat beralasan tetapi terkesan emosional dan mengada-ada. Ketiga, dengan melakukan analisis fungsi kelembagaan, pemerintah dapat menunjukkan kepada para pegawai negeri sipil bahwa pekerjaan sebagai pelayan masyarakat bukan lagi pekerjaan seumur hidup (lifetime employment). Salah satu penyebab rendahnya kinerja birokrasi karena adanya anggapan di antara pegawai negeri sipil bahwa pekerjaan mereka adalah untuk seumur hidup. Terakhir, dengan melakukan analisis fungsi lembaga secara konsisten pemerintah dapat menghemat anggaran yang cukup besar karena tidak perlu lagi terus membiayai lembaga-lembaga pemerintah yang kegiatan atau layanannya tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat atau yang fungsinya dapat dijalankan oleh pihak swasta.

KALAU SAYA MENJADI MENPAN

TULISAN Feisal Tamin, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN), tentang kondisi birokrasi Indonesia saat ini dan arah kebijakan yang akan diambil untuk memperbaiki kondisi tersebut (*Republika* 27/11/2002) sangat menarik untuk ditindaklanjuti. Hal ini terutama karena tulisan tersebut hanya memaparkan rencana *grand policy* yang akan dilaksanakan tetapi belum dilengkapi dengan alternatif kegiatan operasional yang akan dilakukan agar tujuan dari kebijakan yang dipaparkan pada tulisan tersebut dapat terwujud. Kalau saya menjadi MenPAN maka melaksanakan analisis fungsi lembaga (*institutional analysis*) terhadap semua lembaga pemerintah yang ada sekarang akan saya pilih sebagai langkah awal untuk melakukan pekerjaan besar mereformasi birokrasi yang ada saat ini. Dengan melaksanakan analisis ini, berbagai kegiatan susulan untuk wewujudkan berbagai tujuan dari kebijakan yang direncanakan oleh MenPAN, seperti aparatur negara yang profesional, efisien, transparan dan melayani, akan dapat dapat dilaksanakan.

Pemerintahan yang memiliki komitmen terhadap penciptaan pelayanan publik yang moderen, berkualitas tinggi, efisien, dan responsif terhadap keinginan masyarakat yang

dilayani, secara berkala dan sistematis melakukan analisis fungsi lembaga birokrasi mereka. Analisis yang dilakukan sedikitnya sekali dalam lima tahun ini bertujuan untuk mengetahui apakah eksistensi setiap institusi pemerintah masih perlu dipertahankan seperti apa adanya atau sudah saatnya untuk direstrukturisasi atau dihapuskan. Adanya kegiatan seperti ini menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah sebenarnya bersifat dinamis yang selalu berubah dan eksistensi suatu lembaga pemerintah tidak abadi.

Prinsip utama analisis fungsi lembaga adalah mempertanyakan apakah kegiatan atau layanan publik (*public services*) yang selama ini dilakukan (*delivered*) oleh suatu lembaga pemerintah masih dibutuhkan oleh masyarakat atau tidak. Berdasarkan prinsip ini, analisis fungsi lembaga dapat menghasilkan sedikitnya tiga kesimpulan dengan implikasi kebijakan yang berbeda. Pertama, hasil analisis dapat menyimpulkan bahwa kegiatan atau layanan suatu lembaga pemerintah tidak dibutuhkan lagi oleh masyarakat dan oleh karena itu lembaga tersebut harus dihapuskan (*abolished*). Dengan demikian, usia suatu lembaga pemerintah termasuk aparatur di dalamnya seharusnya hanya seumur kebutuhan masyarakat atas pelayanan lembaga tersebut. Hal ini bisa dianalogikan dengan kehadiran seorang penjual di pasar yang hanya akan bertahan sepanjang masih ada pembeli yang membutuhkan dagangan si penjual. Dengan adanya penghapusan lembaga-lembaga yang layanannya tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat maka salah satu tujuan kebijakan reformasi birokrasi MenPAN berupa penetapan jumlah pegawai negeri sipil yang sesuai dengan kebutuhan dapat segera diwujudkan. Kebijakan *zero growth* sudah tidak memadai lagi untuk dijadikan sebagai satu-satunya upaya merampingkan birokrasi yang ada saat ini.

Kedua, analisis fungsi lembaga dapat juga menghasilkan kesimpulan yang menunjukkan bahwa sebahagian dari kegiatan dan layanan publik yang dilakukan oleh suatu lembaga pemerintah masih ada yang dibutuhkan masyarakat. Kesimpulan seperti ini dapat ditindaklanjuti dengan kebijakan merestrukturisasi lembaga tersebut. Unit-unit lembaga yang secara langsung melakukan kegiatan atau menghasilkan layanan yang masih dibutuhkan oleh masyarakat dapat dipertahankan. Sebaliknya, unit-unit yang tidak memiliki kontribusi terhadap layanan yang dihasilkan dapat dihapuskan. Dengan demikian, bentuk akhir dari lembaga tersebut akan menjadi lebih ramping searah dengan kebijakan MenPAN untuk menciptakan birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan.

Ketiga, hasil analisis dapat juga menunjukkan bahwa masyarakat masih membutuhkan semua kegiatan dan layanan publik yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah. Kesimpulan ini harus dianalisis lebih lanjut lagi untuk mengetahui apakah layanan publik yang masih dibutuhkan masyarakat tersebut masih harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Apabila ternyata bahwa layanan publik tersebut dapat disediakan dengan lebih baik oleh pihak swasta maka tanggung jawab pengadaan layanan publik tersebut sebaiknya diserahkan kepada pihak swasta. Hanya dengan demikian maka kebijakan MenPAN yang ingin mendorong peran serta sektor swasta sebagai salah satu unsur pelaku aktif dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional dapat terwujud. Dalam konteks ini maka sangat sulit untuk memahami adanya sejumlah pemerintah daerah yang membentuk perusahaan taksi atau membangun taman hiburan ala Disneyland karena selain semakin membengkakkan birokrasi juga menapikan peran serta pihak swasta dalam menyediakan layanan publik.

Tidak dapat dipungkiri bahwa berbagai layanan publik seperti kesehatan masih harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Namun demikian, tidak berarti bahwa pengadaan layanan publik tersebut harus secara langsung ditangani pemerintah. Apabila pihak swasta ternyata mampu menghasilkan kualitas layanan yang lebih baik dengan harga yang lebih murah maka layanan publik yang selama ini dilakukan oleh lembaga pemerintah dapat dialihkan ke pihak swasta walaupun anggaran masih menjadi tanggung jawab pemerintah (*contracting out*). Oleh karena pemerintah tidak lagi secara langsung memberikan layanan publik tersebut, eksistensi berbagai lembaga pemerintah juga harus diakhiri atau minimal diciutkan sekedar untuk melaksanakan fungsi regulasi dan pengawasan saja. Keinginan Wakil Presiden yang dikemukakan beberapa waktu yang lalu untuk membubarkan BKKBN mungkin dapat dilihat dalam konteks ini. Maksudnya, walaupun lembaga ini dibubarkan, fungsi-fungsi BKKBN tetap dapat dinikmati oleh masyarakat.

Hasil akhir dari analisis fungsi lembaga adalah semakin rampingnya birokrasi karena pemerintah hanya akan mempertahankan suatu lembaga yang layanannya masih dibutuhkan oleh masyarakat. Sebagai MenPAN, saya sadar bahwa kebijakan seperti ini akan dipandang kontroversial oleh berbagai kalangan dan dilematis bagi pemerintah. Pada saat yang sama, saya juga berkeyakinan bahwa dalam jangka panjang kebijakan ini akan sangat bermanfaat bagi usaha-usaha memodernisasi birokrasi, seperti peningkatan profesionalitas dan sistem remunerasi PNS. Sudah tiba saatnya, pemerintah

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

harus menunjukkan kepada para PNS bahwa pekerjaan sebagai pelayan masyarakat bukan lagi pekerjaan seumur hidup (*lifetime employment*) karena anggapan seperti ini juga merupakan salah satu penyebab rendahnya kinerja birokrasi.

PEMBERDAYAAN PEGAWAI: APA, MENGAPA DAN BAGAIMANA?

SELAIN pelayanan prima, pemberdayaan pegawai adalah kosa kata lain yang sepertinya “harus” diucapkan oleh para pejabat pemerintah dalam berbagai kesempatan. Tetapi seperti pelayanan prima, tahukah kita apa yang dimaksudkan dengan pemberdayaan pegawai? Tulisan singkat ini akan menjelaskan apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan pemberdayaan pegawai, mengapa konsep yang berasal dari organisasi bisnis ini perlu diadopsi oleh organisasi publik, bagaimana mengimplementasikan konsep ini, apa manfaat mengaplikasikan konsep ini ke dalam organisasi publik, dan apa hambatan yang dapat menggagalkan usaha-usaha pemberdayaan pegawai di dalam organisasi.

Apa Pemberdayaan itu?

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) diartikan secara berbeda-beda. Ada yang mengartikan konsep ini secara sederhana seperti “memberi daya” (*to give power*) atau adanya keleluasaan bagi setiap individu untuk mengendalikan dirinya sendiri. Ada juga yang mencoba menjelaskan dengan menganalogikan konsep pemberdayaan dengan pemberian lisensi atau surat izin (Applegarth dan Posner 2002:8). Dengan analogi tersebut mereka berpendapat bahwa pegawai yang diberdayakan (*empowered*) adalah mereka yang telah diberi

lisensi atau kebebasan untuk bertindak dalam batas-batas yang jelas guna mencapai hasil yang telah disepakati bersama. Sebaliknya, pegawai yang tidak diberdayakan (*unempowered*) adalah mereka yang tidak diberi lisensi atau karena pegawai tersebut tidak menyadari adanya kebebasan tersebut. Cook dan Macaulay (1996:1) mengartikan pemberdayaan sebagai penyebaran pengambilan keputusan dan tanggung jawab di dalam organisasi, yang akan mendorong keterlibatan para pegawai, dan yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Dari defenisi-defenisi yang dikemukakan sebelumnya dapat dirangkum bahwa pemberdayaan sebenarnya adalah memberikan daya atau lisensi kepada pegawai-pegawai di dalam organisasi agar mereka dapat mengambil keputusan-keputusan.

Konsep pemberdayaan ini berkembang di dalam organisasi bisnis di awal tahun 1990-an. Oleh karena dianggap mampu meningkatkan tidak hanya kinerja organisasi bisnis, konsep tersebut dicoba diperkenalkan di dalam organisasi publik. Kemungkinan penerapan konsep ini ke dalam organisasi publik didasari pada kenyataan bahwa alasan-alasan yang melatarbelakangi lahirnya konsep ini di dalam organisasi bisnis juga terjadi di dalam organisasi publik. Pertama, konsep ini berasumsi bahwa pada dasarnya setiap pegawai di dalam organisasi sebenarnya sudah memiliki daya (potensi) baik berupa pengetahuan, sikap, atau keterampilan. Oleh karena itu, usaha-usaha pemberdayaan pada dasarnya hanya bertujuan untuk mengeluarkan potensi-potensi yang sudah dimiliki oleh para pegawai di dalam organisasi.

Kedua, konsep pemberdayaan juga dilatarbelakangi oleh asumsi bahwa pegawai yang berhubungan langsung (*front-line staff*) dengan pelanggan (untuk organisasi bisnis) atau

masyarakat atau *stake holder* (untuk organisasi publik) adalah orang yang paling mengetahui keinginan pelanggan/masyarakat. Oleh karena itu, seyokyanyalah apabila mereka yang mengambil keputusan terbaik tentang apa-apa yang harus dilakukan untuk memenuhi harapan-harapan pelanggan/ masyarakat. Ketiga, konsep ini mengasumsikan bahwa kemungkinan implementasi suatu keputusan akan menjadi lebih besar apabila keputusan tersebut dibuat oleh mereka yang akan melaksanakan keputusan tersebut, dibandingkan dengan keputusan yang diambil oleh orang lain. Karena umumnya keputusan-keputusan di dalam organisasi dilaksanakan atau diimplementasikan oleh staf, maka kemungkinan implementasi keputusan tersebut akan menjadi lebih besar apabila keputusan tersebut dibuat oleh staf. Asumsi-asumsi yang melatarbelakangi lahirnya konsep pemberdayaan ini tidak hanya berlaku pada organisasi bisnis tetapi juga pada organisasi publik.

Manfaat Pemberdayaan?

Secara umum pemberdayaan pegawai diyakini akan meningkatkan produktifitas organisasi yang di sektor bisnis dapat diukur dari semakin besarnya keuntungan. Walaupun tidak diukur dalam bentuk keuntungan (karena umumnya tidak mengejar keuntungan), manfaat pemberdayaan pegawai di dalam organisasi publik dapat dijelaskan dari sisi bawahan, pimpinan, dan masyarakat yang menerima pelayanan. Bagi pegawai bawahan, pemberdayaan dapat meningkatkan rasa bangga, rasa percaya diri, dan kepuasan kerja karena usahanya dihargai. Karena merasa usahanya dihargai, pegawai bawahan akan selalu terdorong untuk menggunakan pengetahuan dan ketrampilannya untuk berinovasi dalam bekerja, dalam

mengambil keputusan dan dalam mengemukakan saran-saran untuk meningkatkan kinerja organisasi.

Karena pengambilan keputusan menyebar di dalam organisasi maka beban kerja pimpinan dapat dikurangi. Selanjutnya, waktu luang yang dimiliki pimpinan sebagai akibat dari adanya pemberdayaan pegawai dapat digunakan untuk meningkatkan kemampuan manajerial dan untuk hal-hal yang lebih penting/strategis. Dan karena pegawai bawahan termotivasi untuk mengemukakan pendapat-pendapatnya, kemungkinan pimpinan untuk mendapatkan ide-ide baru dari pegawai bawahan juga semakin besar.

Bagi organisasi, pemberdayaan pegawai akan meningkatkan efisiensi, efektifitas organisasi kualitas layanan. Peningkatan kualitas layanan sebagai hasil dari pemberdayaan pegawai pada akhirnya akan meningkatkan kepuasaan masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena, pada dasarnya, masyarakat lebih senang berurusan dengan staf yang dapat mengambil keputusan dan membutuhkan pelayanan segera (*on-the-spot*), bukan pelayanan yang berjenjang (berlapis dengan berbagai persetujuan).

Bagaimana Memberdayakan Pegawai?

Karena pemberdayaan pada dasarnya adalah penyebaran pengambilan keputusan dan di dalam organisasi wewenang pengambilan keputusan terbanyak selalu berada di puncak pimpinan, usaha-usaha pemberdayaan pegawai hanya akan menjadi kenyataan apabila dimulai dari pimpinan tertinggi di dalam organisasi (Blanchard, Carlos, dan Randolph 1998:25). Adapun langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam mewujudkan pemberdayaan pegawai di dalam organisasi dijelaskan oleh Diana Tracy sebagai berikut.

Pertama, perlu dijelaskan kepada setiap pegawai apa yang menjadi tanggung jawab mereka. Setelah tanggung jawab ini dipahami, pegawai tersebut juga harus diberi wewenang yang setara dengan tanggung jawab yang mereka miliki. Namun demikian, untuk setiap wewenang dan tanggung jawab yang diberikan harus dilengkapi dengan standar kinerja yang diharapkan dari para pegawai yang bersangkutan. Kedua, agar setiap pegawai dapat memenuhi standar kinerja yang diharapkan maka pelatihan dan pendampingan (*mentoring*) harus dilakukan. Selain itu, para pegawai juga harus diberikan sebanyak mungkin informasi menyangkut berbagai hal yang terjadi di dalam organisasi karena informasi ini akan membantu para pegawai dalam pengambilan keputusan yang tepat.

Ketiga, bagaimanapun tingkat kinerja yang dihasilkan oleh pegawai, pimpinan perlu memberikan umpan-balik (*feedback*). Pegawai yang berkinerja baik dan dapat memenuhi standar yang diharapkan harus diberi penghargaan. Namun demikian, pimpinan dan seluruh anggota organisasi juga harus dapat menerima apabila masih ada pegawai yang belum mampu memenuhi standar kinerja yang sudah ditetapkan. Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya dalam menentukan keberhasilan usaha-usaha pemberdayaan di dalam suatu organisasi, adalah memberikan kepercayaan (*trust*) kepada setiap pegawai dan memperlakukan mereka dengan penuh rasa hormat (*dignity*).

Dengan adanya langkah-langkah dalam proses pemberdayaan seperti yang diuraikan ini, secara tersirat dapat juga dikatakan bahwa pemberdayaan adalah suatu proses untuk menyiapkan pegawai di dalam organisasi agar dapat mengambil keputusan-keputusan. Hal inilah yang membedakan pemberdayaan dengan pendeklegasian wewenang. Pendeklegasian wewenang dapat dilakukan secara serta merta dengan satu

perintah, lisan atau tertulis, sedangkan pemberdayaan sifatnya berproses, yang dimulai dengan menyiapkan pegawai agar dapat menjalankan wewenang pengambilan keputusan yang didelegasikan kepada mereka.

Gagal Pemberdayaan?

Walaupun langkah-langkah seperti yang telah diterangkan sebelumnya sudah diimplementasikan, usaha-usaha pemberdayaan pegawai dalam organisasi belum tentu dapat terwujud karena beberapa hal. Faktor-faktor penghambat keberhasilan pemberdayaan pegawai ini ada yang berasal dari pegawai itu sendiri tetapi ada juga yang berasal dari pimpinan. Hambatan yang berasal dari pimpinan utamanya adalah keengganannya untuk membagikan kekuasaan atau wewenang mereka dengan alasan bahwa hal tersebut akan mengurangi wibawa pimpinan. Hambatan lainnya adalah keinginan pimpinan untuk melakukan perubahan dengan sekejap (*impatience*) tanpa menyiapkan atau mempertimbangkan kemampuan staf untuk menerima dan melaksanakan wewenang baru. Pimpinan seperti ini berasumsi bahwa staf memiliki pengetahuan dan ketrampilan untuk melakukan program pemberdayaan tanpa harus diberi pelatihan atau pendampingan. Usaha-usaha pemberdayaan dapat juga digagalkan oleh kurangnya komunikasi yang terbuka dari pimpinan sehingga pegawai tidak memiliki informasi yang cukup untuk dapat mengambil keputusan yang baik. Selain itu, pemberdayaan pegawai juga akan sulit terwujud apabila pimpinan tidak melakukan monitor dan umpan balik sehingga pegawai dapat mengetahui apakah kinerja mereka sudah sesuai dengan apa yang diharapkan. Umpan balik dan monitor juga diperlukan oleh pegawai utamanya agar mereka mengetahui

langkah-langkah yang harus mereka lakukan apabila kinerja tersebut belum sesuai dengan yang diinginkan.

Selain faktor-faktor yang berasal dari pimpinan, usaha-usaha pemberdayaan dapat juga gagal karena berbagai hal yang berasal dari pegawai yang ingin diberdayakan. Sebagai contoh, ada pegawai yang sudah cukup puas dengan kondisi kerja yang mereka jalani sehingga mereka tidak mau lagi dibebani dengan tanggung jawab yang baru. Selain itu, ada juga tipe pegawai yang lebih senang bekerja atau bergantung pada keputusan yang dibuat atasan. Kedua tipe pegawai yang seperti ini berpotensi untuk menggagalkan usaha-usaha pemberdayaan pegawai di dalam organisasi karena mereka merasa tidak perlu untuk diberdayakan lagi. Selain itu ada juga jenis pegawai yang cenderung selalu kaku dengan aturan yang ada dan “*ngebos*” apabila pimpinan tidak ada. Tipe pegawai seperti ini juga dapat menghambat proses pemberdayaan karena tujuh pemberdayaan yang antara lain memberikan kelonggaran kepada pegawai untuk berimprovisasi dan membuat keputusan menjadi terhambat.

Penutup

Konsep pokok pemberdayaan pegawai di dalam organisasi sebenarnya adalah penyebaran pengambilan keputusan. Dengan demikian, pengambilan keputusan pada organisasi yang memberdayakan pegawainya tidak lagi terpusat hanya pada pimpinan tetapi menyebar sampai pada pegawai terdepan yang setiap saat berhubungan langsung dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Karena di dalam setiap organisasi pimpinan selalu merupakan pemegang wewenang pengambil keputusan terbesar, usaha-usaha pemberdayaan pegawai di dalam suatu organisasi tidak mungkin dapat terwujud kalau komitmen tersebut tidak

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

dimulai dari pucuk pimpinan. Oleh karena itu, pimpinan organisasi yang masih melihat penyebaran pengambilan keputusan sebagai usaha yang mengurangi kewibawaan dan atau kekuasaan mereka, tidak mungkin dapat menerapkan konsep pemberdayaan di dalam organisasi. Sebaliknya, staf atau bawahan yang merasa terbebani apabila diberi wewenang yang lebih besar, misalnya dalam bentuk kemungkinan untuk pengambilan keputusan juga bisa menggagalkan usaha-usaha pemberdayaan di dalam organisasi.

DIKLAT BERBASIS KOMPTENSI

“Once, land and capital were the key strategic resources. Now, knowledge is our key strategic resource and learning is our key strategic skill”

Algore, “Lifelong Learning Summit” January 1999

Pendahuluan

SEHEBAT apa pun lembaga politik membuat kebijakan publik, birokrasi yang buruk bisa dengan gampang membuat implementasi sebuah kebijakan remuk. Edward III, misalnya, mengemukakan bahwa selain faktor komunikasi dan ketersediaan sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi para birokrat (PNS) sangat menentukan berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan publik. Struktur birokrasi yang dimasudkan oleh Edward III adalah tersedianya organisasi dan administrasi yang sesuai dengan karakteristik kebijakan publik yang akan diimplementasikan. Sedangkan disposisi para PNS adalah sikap dan perilaku birokrat yang sejalan dengan kebijakan publik yang mereka harus implementasikan. Sebaik apapun suatu kebijakan publik dibuat apabila PNS tidak bersikap positif terhadap kebijakan tersebut maka implementasi kebijakan dimaksud tidak akan efektif.

Hampir sepuluh tahun terakhir, angin reformasi bertiup kencang di negara ini. Sayangnya, reformasi yang terjadi di Indonesia didominasi oleh reformasi politik dan sepertinya mengabaikan reformasi birokrasi/kepegawaian. Dasar Negara

yang dahulu dianggap sakral sudah diamendemen beberapa kali. Undang-undang pemilihan umum yang baru telah menghasilkan pimpinan nasional dan puluhan gubernur, bupati, dan walikota melalui pemilihan langsung. Kewenangan yang selama ini hanya menjadi milik pemerintah pusat, oleh undang-undang otonomi, telah sebahagian besar dilimpahkan ke pemerintah provinsi, kabupaten atau kota. Terakhir, reformasi mendasar di bidang politik dilengkapi dengan undang-undang anti korupsi dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kebalikan dari perubahan besar yang telah terjadi di bidang politik ini, kepegawaian Indonesia sepertinya mengalami atau mempertahankan *status quo*. Berbagai laporan memperlihatkan bahwa selama periode reformasi di berbagai bidang, tidak banyak perubahan yang terjadi pada manajemen kepegawaian. Sistem rekrutmen dan promosi masih jauh dari prinsip-prinsip berdasarkan meritokrasi . Selain belum dapat memenuhi kebutuhan pegawai secara layak, sistem penggajian yang ada pada saat ini juga belum berkaitan langsung dengan kinerja karena sistem penilaian kinerja pegawai juga belum memadai. Selain itu, kompetensi pegawai lemah dengan disiplin dan akuntabilitas yang kurang. Pegawai negeri siluman masih ada, korupsi masih merajalela dengan penegakan hukum yang timpang. Dengan kata lain, kondisi birokrasi di Indonesia masih belum efisien and efektif. Hal ini menyebabkan tingginya ketidakpuasan masyarakat karena mereka merasa tidak mendapatkan pelayanan yang memadai dari pegawai pemerintah.

Dalam kampanyenya, Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK), misalnya, menekankan pentingnya pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi. Kedua hal ini saling terkait erat, karena disadari bahwa tidak

mungkin dapat memberantas korupsi tanpa upaya reformasi birokrasi pemerintahan. Namun demikian, setelah kurang lebih dua tahun berkuasa, kebijakan mengenai reformasi birokrasi di Indonesia belum berbentuk. Kondisi birokrasi pemerintah saat ini masih kurang lebih sama dengan yang digambarkan oleh Bank Pembangunan Asia (ADB) pada tahun 2004 ketika pasangan SBY-JK mulai berkuasa, seperti berikut ini:

Pertama, sistem administrasi kepegawaian tidak kondusif untuk menerapkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik dan peningkatan kinerja. Kedua, organisasi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, belum didesain dan diisi dengan sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Ketiga, gaji dan kesejahteraan pegawai masih belum mampu untuk meningkatkan kinerja dan mencegah korupsi. Keempat, pelatihan pegawai negeri masih menerapkan metode-metode tradisional dan belum berfokus pada peningkatan keterampilan teknis dan manajerial. Kelima, klasifikasi jabatan, penilaian keterampilan dan kompetensi jabatan, rekrutmen, penempatan, mutasi dan promosi belum berdasarkan prinsip-prinsip *meritokrasi*. Terakhir, penempatan dan promosi masih menggunakan sistem tertutup dan belum jelas hubungan antara remunerasi dan insentif dengan kinerja.

Kondisi seperti ini juga diungkapkan oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dalam laporan yang dibuat pada tahun 2005. Lebih jelasnya, Depdagri, antara lain, menilai bahwa jumlah pegawai negeri yang dimiliki oleh pemerintah daerah saat ini umumnya cenderung melebihi jumlah yg diperlukan. Ironisnya, walaupun jumlahnya berlebih, pada saat yang sama, pemerintah daerah juga kekurangan tenaga-tenaga atau *ekspertise* tertentu. Hal ini antara lain disebabkan oleh distribusi atau penerimaan pegawai yang lebih banyak tenaga-tenaga

administratif dibandingkan dengan tenaga-tenaga teknis yang melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat. Masalah lain yang ditemukan adalah maraknya kasus-kasus putra daerah dalam pengangkatan pejabat atau promosi pegawai. Hal ini mengindikasikan kecenderungan semakin dipolitisasinya pegawai negeri sehingga berakibat pada rendahnya netralitas dan profesionalisme mereka. Selain itu, dengan otonomi, mobilitas pegawai negeri baik secara horizontal maupun vertikal sangat rendah sehingga akan sulit untuk mengharapkan PNS sebagai perekat kesatuan bangsa (*nation buiding*) seperti pada resim-resim sebelumnya. Terakhir, Depdagri juga menemukan masalah menyangkut kurang jelasnya perencanaan SDM dan pengembangan karir pegawai dan maraknya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang tidak berdasarkan kebutuhan karena tidak dilakukannya analisa kebutuhan diklat (*training need assessment*).

Kajian yang dilakukan oleh berbagai organisasi donor (USAID 2006) juga menyimpulkan, antara lain, bahwa kelembagaan pemerintah daerah dan pusat serta manajemen pegawai negeri di Indonesia membutuhkan reformasi agar dapat mendukung reformasi yang terjadi pada bidang-bidang lainnya. Pada kelembagaan misalnya, kajian ini menyimpulkan bahwa sejumlah pemerintah kabupaten/kota dan provinsi sudah melakukan penataan kelembagaan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah mereka, yang menghasilkan struktur organisasi pemerintah daerah yang ramping. Namun demikian, secara umum pemerintah kabupaten/kota dan provinsi masih cenderung berlebihan dalam membangun organisasi mereka sehingga membebani anggaran belanja negara.

Sedangkan yang berhubungan dengan manajemen sumber daya manusia aparatur juga ditemukan berbagai

persoalan, antara lain, masih terlalu banyaknya instansi pusat (seperti MenPAN, LAN, BKN, Departemen Keuangan, departemen teknis lainnya) yang terlibat dalam manajemen kepegawaian dengan koordinasi yang lemah dan cenderung berusaha menguatkan kewenangan masing-masing. Selain itu, rekrutmen, penempatan dan promosi pegawai masih belum berdasarkan atas *meritokrasi* (merit system). Hal ini disebabkan, antara lain, karena belum jelasnya deskripsi pekerjaan bagi setiap pegawai (*job description*), lemahnya hubungan antara prestasi kerja dan kenaikan pangkat, promosi dan gaji atau insentif, instrumen pengukuran kinerja yang lemah, dan belum jelasnya perencanaan dan perkembangan karir. Permasalahan juga masih nampak pada pendidikan dan pelatihan (diklat) yang belum berdasarkan kebutuhan (supply-driven rather than demand-driven), disiplin dan penegakan hukum kepegawaian yang masih lemah, dan perencanaan pensiun yang belum ada dengan paket pensiun yang tidak menarik sehingga ada kecenderungan pegawai untuk memperpanjang usia pensiun (USAID 2006).

Pengembangan Karir dan Diklat Berbasis Kompetensi

Dari berbagai hasil kajian yang disebutkan terdahulu dapat disimpulkan adanya berbagai kendala dalam manajemen PNS di Indonesia saat ini, termasuk di antaranya, kurang jelasnya perencanaan SDM dan pola pengembangan karir pegawai serta masih maraknya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang tidak berdasarkan kebutuhan. Pada dasarnya, UU Kepegawaian No 43/1999 dengan tegas menerangkan bahwa “Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban

kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.” (Pasal 1 Ayat 8). Untuk dapat melakukan hal tersebut maka sejak awal penerimaan, setiap PNS harus melalui analisis jabatan dan deskripsi pekerjaan serta diseleksi berdasarkan spesifikasi kompetensi. Analisis jabatan (*job analysis*) berfungsi untuk mengetahui apa tugas dan fungsi jabatan tersebut sedangkan deskripsi pekerjaan (*job description*) memberikan informasi nama jabatan, pengorganisasian pekerjaan (siapa atasan langsung dan siapa bawahannya), tanggung jawab, dan tugas dan fungsi utama. Sedangkan spesifikasi kompetensi jabatan (*personnel specification*) menjelaskan pengetahuan, keterampilan, kualifikasi pendidikan, diklat, dan pengalaman baik yang “wajib” maupun “pendukung” yang harus dimiliki untuk menduduki jabatan tertentu serta jenjang karir yang tersedia untuk jabatan tersebut.

Berdasarkan hal ini dapat disimpulkan bahwa, di samping pola karir yang jelas, pasti, transparan, dan berdasarkan prinsip-prinsip meritokrasi, tersedianya analisis jabatan, deskripsi pekerjaan, dan spesifikasi kompetensi jabatan menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi untuk terciptanya pola karir yang baik dan penyelenggaraan diklat berbasis kompetensi. Dengan adanya kejelasan tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap individu pegawai dan kompetensi yang harus dimiliki untuk dapat mengemban tugas dan tanggung jawab tersebut maka pejabat yang bertanggung jawab terhadap kinerja pegawai dapat menilai apakah pegawai yang ada saat ini memiliki kompetensi yang dipersyaratkan. Kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki dan kompetensi yang dipersyaratkan untuk jabatan dimaksud dapat menjadi dasar pelaksanaan

diklat berdasarkan kompetensi (*competency based training/CBT*). Hal ini sebenarnya yang dimaksudkan dalam Pasal 3 PP 101/2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS yang menyatakan bahwa “sasaran Diklat adalah terwujudnya PNS yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing”.

Diklat berdasarkan kompetensi (*CBT*) memiliki beberapa ciri-ciri, yang dalam berbagai praktik pelaksanaan diklat PNS di Indonesia belum mengadopsi ciri-ciri tersebut walaupun “niat baik” untuk itu telah ditunjukkan oleh PP 101/2000.

1. *CBT* menekankan pada kompetensi apa yang harus dimiliki peserta pada akhir pelatihan. Sepanjang kompetensi tersebut dapat dicapai oleh peserta pelatihan maka tidak penting siapa yang mengajar, kapan dan dimana pelatihan tersebut berlangsung, dan sumber belajar apa yang digunakan. Pada diklat-diklat PNS di Indonesia, berbagai persyaratan administrasi masih sering digunakan dalam menentukan siapa yang dapat mengajar, di mana pelatihan harus dilakukan, dan sumber belajar yang mana yang harus dipergunakan.
2. *CBT* bertujuan agar peserta mampu melakukan tugas dan tanggung jawabnya di tempat kerja dengan baik. Oleh karena itu, idealnya, pelatihan dan penilaian juga berlangsung di tempat kerja dan dalam kondisi ril. Atau minimal, pelatihan kadang-kadang berlangsung di kelas, kadang-kadang di tempat kerja. Sebaliknya, umumnya diklat PNS kita dijauhkan dari tempat kerja. Diasramakan.
3. *CBT* bertujuan untuk meningkatkan kompetensi tertentu/spesifik peserta. Oleh karena itu, setiap pelatihan dibuat atau didesain untuk mencapai kompetensi dan outcome tertentu. Pelatihan seperti ini umumnya berlangsung

antara 18 – 60 jam. Di Indonesia, umumnya Diklat PNS berlangsung selama berminggu-minggu bahkan beberapa bulan dengan materi yang sangat banyak sehingga tidak jelas kompetensi apa yang sesungguhnya ingin dicapai. Sebagai contoh, kurikulum Diklat Kepemimpinan Tingkat IV dan III terdiri dari empat kelompok (tiga kajian dan satu aktualisasi) dengan jumlah 22 materi berbeda. Salah satu materi “Manajemen SDM, Keuangan, dan Materil” sebenarnya dapat menjadi tiga jenis diklat berbeda. Materi “Kordinasi dan Hubungan Kerja” dapat menjadi satu jenis diklat. Demikian pula dengan materi “Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan” dan materi lainnya dapat berdiri sendiri menjadi satu jenis diklat.

4. CBT fokus pada outcome, bukan input. Dengan demikian, CBT tidak mempersoalkan di mana dan kapan peserta memperoleh kompetensi tersebut (pada pekerjaan sebelumnya atau pada bangku sekolah/kuliah) kompetensi tersebut akan diakui secara resmi.
5. CBT mengenal Recognition of Prior Learning (RPL) atau semacam sistem akreditasi di perguruan tinggi. Dengan demikian peserta diklat tidak perlu mengikuti semua materi apabila mereka sudah memiliki kompetensi yang ingin dicapai pada materi tersebut. Menurut CBT, adalah tidak efisien dan pemborosan melatih pegawai yang sudah memiliki kompetensi yang akan dilatihkan. Pegawai seperti ini bahkan akan mengacaukan kelas apabila dipaksa mengikuti materi yang mereka sudah ketahui. (Ilustrasi: Doktor manajemen ikut Pim II di Yogyakarta. Widyaiswaranya S1).

6. CBT lebih mengutamakan keterampilan dibandingkan dengan pengetahuan.

Selain mengadopsi karakteristik diklat berbasik kompetensi, PP 101/2000 juga mempersyaratkan bahwa "metode diklat disusun sesuai dengan tujuan dan program diklat bagi orang dewasa" (Pasal 18). Untuk dapat menerapkan metode diklat bagi orang dewasa, maka karakteristik orang dewasa dalam proses belajar-mengajar perlu dipahami. Sama halnya dengan CBT, karakteristik orang dewasa seperti disebutkan di bawah ini sepertinya belum maksimal diadopsi oleh para penyelenggara diklat-diklat PNS di Indonesia:

1. Orang dewasa memiliki pengalaman dan informasi yang memadai. Oleh karena itu, proses belajar mengajar di dalam diklat sedapat mungkin melibatkan dialoh dan diskusi dengan memanfaatkan pengalaman peserta sebagai bahan pelatihan.
2. Orang dewasa memiliki nilai, kepercayaan, dan pendapat yang berbeda. Oleh karena itu orang-orang yang terlibat dalam diklat PNS harus dapat menghargai perbedaan kepercayaan, sistem nilai, dan gaya hidup peserta serta memberikan kesempatan seluas mungkin untuk mengemukakan pendapat mereka berbeda dan beradu argumentasi (berdebat).
3. Orang dewasa memiliki gaya dan kecepatan belajar yang berbeda. Oleh karena itu sedapat mungkin strategi diklat divariasikan misalnya dalam bentuk diskusi dan pemecahan masalah dalam kelompok-kelompok kecil. Variasi juga diperlukan dalam bentuk auditory, visual, tactile (tangible and touchable) dan metode patisipatif.

4. Orang dewasa tahu apa yang mereka inginkan. Oleh karena itu mereka umumnya tidak suka hanya “digurui” atau “disuapin”.
5. Orang dewasa selalu menghubungkan pengetahuan dan informasi baru dengan informasi atau pengalaman sebelumnya. Untuk itu dalam diklat PNS sebaiknya konsep dan teori harus dihubungkan dengan keadaan praktikal/sesungguhnya dan umumnya orang dewasa tidak senang metode ceramah.
6. Orang dewasa secara fisik gampang lelah. Oleh karena itu, ‘break’ secara regular diperlukan, yang untuk metode ceramah minimal setiap 45-60 menit. (Ilustrasi. Kasihan melihat peserta Pim II yang sudah sangat lelah duduk dalam kelas sehari).
7. Orang dewasa punya harga diri dan ego yang tinggi. Karena setiap individu orang dewasa berbeda (termasuk kepercayaan diri dan ego) maka setiap pendapat harus dihargai.
8. Orang dewasa cenderung belajar untuk pemecahan masalah. Untuk itu untuk setiap materi yang diberikan harus jelas bentuk aplikasinya di tempat kerja.

Penutup

Reformasi di bidang kepegawaian adalah hal mendesak yang harus dilakukan agar tujuan reformasi menyeluruh yang sudah dimulai di bidang politik dapat terwujud. Reformasi manajemen kepegawaian yang mendesak dilakukan meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian (pensiun).

Agar diklat berbasis kompetensi dapat dijadikan instrumen pengembangan karir pegawai maka di samping pola karir yang jelas, pasti, transparan, dan berdasarkan prinsip-prinsip meritokrasi, tersedianya analisis jabatan, deskripsi pekerjaan, dan spesifikasi kompetensi jabatan menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi. Dengan adanya kejelasan tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap individu pegawai dan kompetensi yang harus dimiliki untuk dapat mengemban tugas dan tanggung jawab tersebut maka pejabat yang bertanggung jawab terhadap kinerja pegawai dapat menilai apakah pegawai yang ada saat ini memiliki kompetensi yang dipersyaratkan. Kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki dan kompetensi yang dipersyaratkan untuk jabatan dimaksud dapat menjadi dasar pelaksanaan diklat berdasarkan kompetensi (*competency based training/CBT*). Dan kompetensi yang dimiliki dari hasil mengikuti diklat dapat dijadikan sebagai salah satu dasar dalam pengembangan karir pegawai. Hasilnya, tidak ada lagi diklat PNS yang tidak jelas kompetensi yang ingin dicapai dan setiap diklat yang diikuti mempunyai dampak positif terhadap pengembangan karir pegawai.

Dengan kewenangan yang dimiliki, pemerintah daerah sebenarnya dapat menyusun pola manajemen kepegawaian daerah mereka sebagai komplimen terhadap manajemen kepegawaian yang berlaku secara nasional yang dalam banyak aspek sudah tidak memadai lagi (*out of date*).

PENSIUN DINI

PADA setiap kesempatan memberikan kuliah kepada para pegawai negeri sipil (PNS) yang mengikuti pendidikan dan latihan (diklat), saya selalu melontarkan pertanyaan apakah kantor mereka diliburkan atau ditutup karena mereka sedang mengikuti diklat. Tentu saja, para PNS ini selalu menjawab tidak karena, katanya, pekerjaan mereka sudah didelegasikan kepada pegawai lainnya. Kalau begitu, kata saya selanjutnya menyimpulkan, “bapak-bapak dan ibu-ibu ini adalah PNS yang sebenarnya tidak dibutuhkan dan sebaiknya diberhentikan saja”.

Oleh banyak pihak, utamanya para PNS, kesimpulan saya ini banyak ditentang karena dianggap tidak ilmiah. Namun demikian, kenyataan sehari-hari juga menunjukkan bahwa jumlah PNS saat ini sudah melebihi dari yang sebenarnya dibutuhkan. Bukankah para PNS yang tampak berkeliaran di pasar, mal, jalan atau yang asyik bermain catur, domino, atau nonton Inul di televisi, pada jam-jam kerja, adalah bukti empiris bahwa kehadiran mereka sebenarnya tidak dibutuhkan di kantor mereka masing-masing?

Oleh karena itu saya tidak merasa kaget mengetahui niat pemerintah untuk memberlakukan kebijakan pensiun dini bagi PNS mulai tahun 2004, yang katanya, sebagai konsekuensi teknis dari PP 8/2003. Sebab, sejatinya, tanpa kehadiran PP 8/2003, pemerintahan yang memiliki komitmen terhadap penciptaan pelayanan publik yang moderen, berkualitas tinggi, efisien, dan

responsif terhadap keinginan masyarakat seharusnya melakukan analisis fungsi lembaga secara berkala dan sistematis.

Analisis yang dilakukan sedikitnya sekali dalam lima tahun ini bertujuan untuk mengetahui apakah eksistensi setiap institusi pemerintah masih perlu dipertahankan seperti apa adanya, direstrukturisasi, atau sudah saatnya untuk dihapuskan. Adanya kegiatan seperti ini menunjukkan bahwa institusi pemerintah sebenarnya bersifat dinamis yang selalu berubah dan eksistensinya tidak abadi. Dengan demikian pekerjaan sebagai pelayan masyarakat (*public servants*) bukanlah pekerjaan seumur hidup (*lifetime employment*). Adanya anggapan di antara PNS bahwa pekerjaan mereka dijamin sepanjang hayat adalah salah satu penyebab rendahnya kinerja birokrasi kita saat ini.

Untuk dapat menentukan kelompok PNS yang akan diikutsertakan dalam program pensiun dini dan agar mendapatkan dukungan karena dinilai sebagai langkah yang rasional, kebijakan pensiun dini dapat dimulai dengan analisis fungsi lembaga. Analisis ini pada dasarnya menilai apakah kegiatan atau layanan publik (*public services*) yang selama ini dilakukan (*delivered*) oleh suatu lembaga pemerintah masih dibutuhkan oleh masyarakat atau tidak. Apabila hasil analisa ini menunjukkan bahwa kegiatan atau layanan tersebut tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat maka lembaga tersebut harus dihapuskan (*abolished*). Dengan demikian, usia suatu lembaga pemerintah termasuk aparatur di dalamnya hanya seumur kebutuhan masyarakat atas pelayanan lembaga tersebut. Aparatur yang bekerja pada lembaga yang layanannya tidak lagi dibutuhkan oleh masyarakat dapat dijadikan sebagai “kloter” pertama kebijakan pensiun dini.

Analisis fungsi lembaga dapat juga menunjukkan bahwa sebahagian dari kegiatan dan layanan publik yang dilakukan

oleh suatu lembaga pemerintah masih ada yang dibutuhkan masyarakat. Hasil analisis seperti ini dapat disikapi dengan melakukan restrukturisasi lembaga. Unit-unit lembaga yang secara langsung melakukan kegiatan atau menghasilkan layanan yang masih dibutuhkan oleh masyarakat dapat dipertahankan. Sebaliknya, unit-unit yang tidak memiliki kontribusi terhadap layanan yang dihasilkan dapat dihapuskan. Dengan demikian, bentuk akhir dari lembaga tersebut menjadi lebih ramping sesuai dengan kebutuhan. PNS yang mengisi unit-unit yang harus dihapuskan tersebut dapat dimasukkan ke dalam kelompok kedua pelaksanaan program pensiun dini.

Apabila analisis fungsi lembaga menyimpulkan bahwa masyarakat masih membutuhkan semua kegiatan dan layanan publik yang selama ini dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah maka perlu dilakukan analisa lanjutan yang dapat menghasilkan dua kesimpulan dengan implikasi berbeda. Pertama, walaupun masih dibutuhkan masyarakat, layanan publik tersebut tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, layanan tersebut harus dilakukan oleh pihak swasta yang selama ini dikenal sebagai privatisasi. Keputusan privatisasi ini akan menghapuskan lembaga pemerintah yg selama ini malakukan layanan publik sekaligus menghasilkan PNS yang berpotensi untuk diikutsertakan dalam program pensiun dini

Kesimpulan kedua dapat juga menunjukkan bahwa selain masih dibutuhkan masyarakat, layanan publik yang dimaksud masih merupakan tanggung jawab pemerintah. Walaupun demikian, kesimpulan ini tidak berarti bahwa pengadaan layanan publik tersebut harus secara langsung ditangani pemerintah. Apabila pihak swasta ternyata mampu menghasilkan kualitas layanan yang lebih baik dengan harga yang lebih murah, maka penyediaan layanan publik tersebut dapat dialihkan ke pihak

swasta walaupun anggarannya masih menjadi tanggung jawab pemerintah (*contracting out*). Karena pemerintah tidak lagi secara langsung menyediakan layanan publik yang dimaksud, eksistensi lembaga tersebut juga harus diakhiri atau minimal diciutkan sekedar untuk melaksanakan fungsi regulasi saja. PNS yang selama ini menjalankan lembaga tersebut selanjutnya dapat diprogramkan untuk mengikuti pensiun dini.

Ketika pemerintah daerah sedang hangat-hangatnya menata kelembagaan mereka, di bulan-bulan awal implementasi Undang-undang 29/1999, saya pernah melakukan “protes” kepada salah satu harian yang cukup ternama di Makassar karena, dengan judul-judul yang sangat provokatif, menyayangkan hilangnya beberapa jabatan eselon akibat penataan kelembagaan di berbagai pemerintahan kabupaten/kota di Sulawesi Selatan. Sepertinya harian ini lebih bersympati kepada pejabat yang harus kehilangan kedudukannya dari pada penghematan anggaran yang terjadi karena dihapuskannya jabatan-jabatan yang tidak lagi dibutuhkan. Semoga kali ini simpati kita lebih kepada negara dan bukan pada individu-individu. Siapa sih yang takut pensiun dini?

POLITISASI BIROKRASI

Pengantar

BIROKRASI ideal ala Max Weber mensyaratkan beberapa kriteria yang harus dipenuhi. Antara lain, (1) adanya fungsi-fungsi jabatan atau pembagian kerja yang diatur secara tegas; (2) kewenangan yang dimiliki pegawai bersifat impersonal atau bebas secara pribadi. Dengan demikian, keputusan-keputusan yang diambil pegawai tersebut hanya didasarkan pada aturan semata dan tidak dipengaruhi oleh motif atau kepentingan pribadi; (3) para pegawai direkrut berdasarkan kualifikasi profesional yang ditunjukkan atau potensi kompetensi yang biasanya dibuktikan dengan diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian; (4) pegawai pemerintah mendapatkan gaji dan tunjangan lainnya seperti hak-hak pensiun dan bagi mereka yang sudah bekerja dengan baik berhak mendapatkan keamanan kerja dan promosi berdasarkan senioritas dan atau meritokrasi; dan (5) hirarki jabatan dalam organisasi jelas di mana pegawai pada level yang lebih rendah diawasi atau bertanggung jawab pada pegawai yang berada pada level di atasnya .

Gambaran birokrasi Weber di atas seolah-olah menegaskan bahwa birokrasi di negara manapun akan selalu seperti itu dan menafikan perbedaan karakteristik birokrasi berdasarkan kondisi atau budaya politik setempat. Birokrasi klasik ala Jerman dan Perancis, misalnya, terkenal sangat profesional dan efisien walaupun cenderung terkesan tidak fleksibel (rigid) dan menjaga jarak (aloof), bahkan menaruh

curiga, pada aktor-aktor politik. Sebaliknya, birokrasi di Inggris dan Amerika lebih “bersahabat” dan dapat menerima kontrol para politisi karena memosisikan diri mereka sebagai pelaksana keinginan dari pemerintahan yang terpilih.

Birokrasi yang digambarkan oleh Weber juga sepertinya menarik garis tegas antara politik dan administrasi, antara politisi dan birokrat. Politisi, seperti namanya, bertugas membuat policy (kebijakan) yang merupakan ranah politik sedangkan birokrat sekedar menjalankan kebijakan tersebut dan terbebas dari pengaruh politik. Keadaan seperti ini hampir tidak pernah ditemukan karena pada kenyataannya, birokrat atau pegawai pemerintah juga terlibat dalam aktifitas politik, walaupun dengan cara yang berbeda dengan para politisi. Mungkin tidak tampak di permukaan, birokrat misalnya harus berhadapan dengan berbagai kelompok kepentingan yang menyuarakan keinginan-keinginan dan harapan-harapan mereka yang mana merupakan aktifitas politik. Juga birokrat senior yang menempati posisi hirarki tertinggi setiap saat memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada, atau melakukan kontak dan bekerja bersama-sama dengan para politisi.

Politisasi Birokrasi: Suatu Keniscayaan

Dikotomi politik-administrasi seperti yang diinginkan oleh Weber yang dalam literatur administrasi negara dikenal sebagai “old public administration” mendapatkan dukungan kuat dari Woodrow Wilson, dosen yang kemudian menjadi presiden Amerika. Pernyataan Wilson yang sangat terkenal dalam hal pemisahan yang tegas antara politik dan birokrasi ini adalah:

“Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although

politics sets the tasks of administration, it should not be suffered to manipulate its offices”

Namun demikian, pandangan dikotomi seperti ini sepertinya tinggal menjadi kajian-kajian akademik semata dan sangat sulit untuk menemukan hal tersebut dalam praktek kepemerintahan saat ini. Seperti sudah dijelaskan di awal tulisan ini, birokrat saat ini terlibat dalam aktifitas politik dan politisi pun tidak mungkin menahan diri untuk tidak melakukan intervensi pada birokrasi.

Dalam kajian administrasi negara, intervensi politik terhadap birokrasi pemerintah sedikitnya disebabkan oleh dua alasan. Pertama, politisi ingin memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang mereka buat diimplementasikan oleh para birokrat. Sebagai aktor dominan dalam implementasi kebijakan publik, pegawai pemerintah memiliki kekuasaan yang besar dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan, dibandingkan para politisi. Hal ini disebabkan karena aktor politik (menteri, misalnya, atau gubernur, bupati, dan walikota di pemerintah daerah) tidak memiliki kemampuan untuk mengontrol implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pegawai pemerintah. Sebaliknya, dengan peran implementasi yang dominan para birokrat dapat saja “memelintir” kebijakan politik yang tersebut di lapangan, baik karena keadaan yang memaksa atau karena kepentingan dari para birokrat itu sendiri.

Mengingat jabatan politik setiap saat berganti, pejabat politik di departemen atau pemerintah daerah memiliki pengetahuan teknis yang terbatas dibandingkan pegawai negeri senior karena merupakan jabatan karir. Oleh karena itu, untuk dapat memastikan keberhasilan kebijakan-kebijakan yang terkait pada kementerian atau pemerintah daerah yang dipimpinnya, pejabat politik tersebut sangat tergantung

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

pada informasi dan “bimbingan” dari para birokrat senior. Berdasarkan kenyataan tersebut, penggantian birokrat senior yang biasanya mengikuti kedatangan pejabat politik yang baru mendapatkan pembenaran - untuk menjamin bahwa informasi dan advis yang diberikan oleh birokrat senior tersebut sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Kekhawatiran bahwa birokrat tidak sepenuhnya menjalankan kebijakan yang dibuat oleh aktor-aktor politik yang menyebabkan intervensi politik dalam birokrasi seperti ini terjadi bahkan di negara-negara komunis yang menolak pemisahan antara birokrasi dan politik. Walaupun, jabatan-jabatan birokrasi penting telah diduduki oleh birokrat yang merupakan kader-kader partai komunis, birokrasi masih berusaha - dan sering berhasil - untuk “memelintir” implementasi kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh politisi partai. Di Cina, misalnya, pada tahun 1987, pemerintah komunis Cina sangat gencar mengingatkan birokrasi pemerintah di daerah untuk menjalankan kebijakan-kebijakan nasional yang telah ditetapkan oleh para politisi partai komunis. Bahkan, “mata-mata” pemerintah pusat yang terdiri dari orang-orang kepercayaan partai komunis harus diturunkan ke daerah-daerah untuk melakukan pengawasan dan menjamin bahwa implementasi kebijakan publik di daerah benar-benar sesuai dengan yang digariskan politik pemerintah partai komunis .

Di negara-negara demokrasi liberal pun, intervensi politik untuk mengontrol birokrasi juga terjadi walaupun dengan cara yang berbeda. Di Jerman, misalnya, birokrat senior yang bersympati kepada partai pemerintah yang berkuasa akan ditempatkan pada “*sensitive administrative positions*”. Praktek seperti ini dapat diterima walaupun biayanya mahal karena pegawai negeri yang kehilangan jabatan karena alasan politis

seperti ini mengambil pensiun dini dan menerima pesangon dan hak-hak lainnya secara penuh. Di Finlandia, sejak setelah perang dunia kedua, intervensi politik terhadap birokrasi sangat kental sehingga “*very difficult for civil servants who are not committed politically to advance to leading posts in administration*”

Politisasi Manajemen SDM Pemerintahan Daerah

Apa yang sudah digambarkan pada bagian terdahulu menegaskan bahwa intervensi politik ke dalam birokrasi tidak hanya terjadi pada negara-negara sedang berkembang atau yang secara politis tidak demokratis, tetapi juga terjadi di negara-negara yang secara ekonomi sangat maju dengan sistem politik yang demokratis. Yang berbeda dengan apa yang terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini - apalagi sejak otonomi daerah berlangsung - adalah intensitas dan masifnya intervensi politik tersebut. Pada negara-negara maju seperti Inggris, Amerika, Jerman, dan Australia, intervensi politik birokrasi hanya terjadi pada posisi-posisi kunci secara terbatas (political appointments dan minister's advisory staff). Sebaliknya, intervensi politik birokrasi di pemerintah daerah terjadi bahkan pada posisi-posisi yang secara nyata tidak memiliki kewenangan yang berarti. Berikut ini akan digambarkan berbagai intervensi tersebut berdasarkan aspek-aspek umum atau pendekatan utama manajemen sumber daya manusia. Ilustrasi, data dan informasi pada bagian ini umumnya berdasarkan beberapa hasil penelitian di mana penulis terlibat di dalamnya.

Rekrutmen

Di Indonesia, seperti juga di banyak negara berkembang lainnya, hubungan kekeluargaan yang kental dan adanya “kewajiban luhur” bagi keluarga yang mampu untuk menolong

anggota keluarga yang kurang mampu seringkali dirujuk sebagai penyebab maraknya intervensi dalam proses rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil. Walaupun secara normatif rekrutmen pegawai negeri di Indonesia didasarkan pada prinsip-prinsip meriktokrasi, pada kenyataannya, proses seleksi penerimaan PNS yang dilakukan pemerintah daerah selalu beraroma korupsi, kolusi, dan nepotisme. Intervensi politik dari luar birokrasi dapat berasal partai politik dan dari pimpinan dan anggota legislatif di daerah. Namun demikian, rekrutmen yang menyalahi prinsip-prinsip penerimaan pegawai berdasarkan profesionalisme dan kompetensi ini terjadi bukan hanya karena intervensi dari aktor politik lokal saja tetapi juga berasal dari internal birokrasi daerah itu sendiri, khususnya dari pejabat eksekutif tertinggi di daerah. Bentuk lain intervensi politik yang menyebabkan lemahnya proses rekrutmen dan seleksi PNS juga berasal dari warga masyarakat lokal yang menginginkan agar “putra-putri daerah” diprioritaskan dalam setiap penerimaan PNS.

Kesalahan terhadap terjadinya intervensi dalam rekrutmen dan seleksi PNS di daerah mungkin tidak bisa dilimpahkan hanya kepada pemerintah daerah saja. Bisa jadi apa yang dilakukan merupakan hasil dari “berguru” pada apa yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Walaupun pemerintah pusat berusaha keras memberikan pemberian yang rasional, pengangkatan seluruh pegawai honorer dan, kemudian, sekretaris desa, menjadi pegawai negeri adalah kebijakan yang syarat dengan pertimbangan politis. Pemerintahan sepertinya ingin memberikan perhatian dan empatinya kepada ribuan pegawai honorer yang telah mengabdi bertahun-tahun pada negara melalui instansi tempat mereka bekerja. Spekulasi politik pun berkembang bahwa rekrutmen tersebut bernuansa politis

karena dapat mendongkrak popularitas pemerintah di mata rakyat. Apalagi saat ini, popularitas sangat berpengaruh dalam politik seiring berubahnya tatanan konstitusi dalam pemilihan presiden yang bersifat langsung dipilih oleh rakyat.

Hal yang sama dapat dikatakan terhadap kebijakan penerimaan PNS setiap tahunnya di tengah-tengah kecaman berbagai pihak bahwa sebenarnya jumlah pegawai di Indonesia sudah berlebih (over-staffing). Pemberian politik dari kebijakan ini bisa jadi adalah sebagai usaha untuk menanggulangi masih tingginya tingkat pengangguran dan lemahnya penyerapan tenaga kerja di sektor swasta. Terakhir, walau pun sulit untuk dibuktikan, penetapan formasi pegawai tahunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat juga disinyalir kental dengan intervensi politik dan atau intervensi lainnya (bargaining) sehingga formasi yang diterima seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah.

Promosi

Baik birokrasi Weber maupun teori-teori manajemen SDM menekankan pentingnya promosi pegawai yang didasarkan pada pertimbangan meritokrasi, di mana pegawai yang memiliki kompetensi terbaik yang seharusnya dipromosikan. Bahkan, selain aspek kompetensi, pendekatan manajemen SDM stratejik mensyaratkan agar promosi juga harus dihubungkan dengan rencana pengembangan SDM secara menyeluruh untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Berbagai kebijakan formal kepegawaiannya pada dasarnya sudah mensyaratkan promosi harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan objektif berupa kompetensi, prestasi kerja, dan senioritas (Pasal 17 UU 43 Tahun 1999). Senioritas erat kaitannya dengan persyaratan golongan atau kepangkatan dari pegawai yang akan dipromosikan.

Namun yang terjadi sangat berbeda dengan apa yang secara normatif sudah diatur oleh perundang-undangan yang ada. Intervensi-intervensi politik dalam setiap promosi jabatan di pemerintah daerah terus sampai saat ini sehingga jabatan diduduki oleh pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi, tidak menunjukkan prestasi kerja yang istimewa, bahkan belum memenuhi persyaratan kepangkatan. Dalam banyak kasus, pergantian pimpinan daerah (gubernur, bupati, atau walikota) diikuti dengan pergantian pejabat eselon II, III, bahkan IV. Kadang-kadang terasa “lucu” ada pejabat eselon yang diangkat oleh pejabat politik sebelumnya perdasarkan pertimbangan kompetensi yang dimiliki oleh pejabat eselon tersebut tetapi dilengserkan oleh pejabat politik yang baru juga dengan alasan yang sama: kompetensi.

Untuk menepis kesan adanya intervensi politik dalam kaitannya dengan promosi pegawai, Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang ada umumnya masih dilibatkan. Meskipun demikian, gubernur, bupati atau walikota seringkali memiliki calon untuk dipromosikan dalam jabatan tertentu dan umumnya Baperjakat “tidak mampu” untuk menolak keinginan tersebut. Selain itu, beberapa pimpinan daerah juga mencoba menepis kesan adanya intervensi politik dengan melakukan apa yang populer dikenal dengan istilah fit and proper test, baik yang dilakukan sendiri oleh unit kepegawaian pemerintah daerah maupun dengan bekerja sama dengan lembaga “independen”. Namun demikian, dalam beberapa kasus, pejabat yang akhirnya dinyatakan memenuhi syarat atau lulus dalam proses tersebut selalu dapat dihubungkan dengan pejabat politik: tim sukses, putra daerah, kerabat atau pun keluarga. Bahkan di Makassar, ada pegawai yang sudah dinyatakan tidak lulus fit and proper test tetapi tetap

dipromosikan pada jabatan struktural sehingga pada saat itu, di kalangan pegawai, istilah ini diplesetkan menjadi “fee and proper test”.

Salah satu penyebab “mudahnya” intervensi politik dalam promosi pegawai di daerah adalah karena sampai saat ini ukuran-ukuran kompetensi dan prestasi kerja yang dapat digunakan untuk menilai seorang pegawai sangat lemah. Sudah menjadi rahasia bahwa Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) sangat tidak relevan dalam menilai prestasi kerja pegawai. Persyaratan golongan dan kepangkatan menjadi satu-satunya kriteria yang dapat secara objektif diukur juga tidak memadai karena banyaknya jumlah pegawai yang memenuhi persyaratan dari aspek ini sehingga tidak sulit bagi gubernur, bupati atau walikota untuk mempromosikan orang-orang yang mereka inginkan.

Mutasi

Walaupun gaungnya tidak sebesar pada rekrutmen dan promosi, mutasi pegawai negeri di daerah juga tidak lepas dari intervensi politik. Dibandingkan sebelum otonomi daerah, frekuensi mutasi pegawai baik pada level staf pelaksana maupun pada level pejabat eselon pada saat ini sangat sering terjadi sehingga banyak yang menduduki suatu jabatan dalam waktu yang relative singkat. Sayangnya, mutasi yang dilakukan bukan karena alasan untuk peningkatan profesionalisme pegawai (semacam tour of duty) atau untuk meningkatkan kinerja organisasi tetapi hanya didasarkan pada keinginan dan pertimbangan subjektif dari gubernur, bupati atau walikota. Mutasi pegawai yang terlalu sering dan posisi dalam jabatan yang terlalu pendek berakibat kurang optimalnya kontribusi pegawai tersebut bagi instansinya.

Baik UU 32 Tahun 2004 maupun PP 9 Tahun 2003 mengatur, antara lain, perpindahan pegawai antar pemerintah daerah harus mendapatkan persetujuan dari gubernur dan bupati/walikota. Walaupun tidak terlalu menjolok sejumlah pegawai juga mengeluhkan adanya intervensi dalam pemberian persetujuan perpindahan semacam ini. Pegawai yang memiliki koneksi dengan pejabat politik dapat dengan mudah mendapatkan persetujuan tersebut. Sebaliknya, ada pegawai yang sebenarnya mendapatkan tawaran jabatan yang lebih baik (promosi) di pemerintah daerah yang lain namun tidak mendapatkan persetujuan dari bupati/walikota di tempat asal mereka.

Pensiun

Pensiun dapat dikatakan sebagai tahapan akhir dari karir seorang dalam birokrasi sehingga kemungkinannya sangat kecil untuk terjadinya intervensi dalam tahap ini. Pada kenyataannya, intervensi politik juga masih ditemui pada fase ini. Yang paling banyak ditemukan adalah kasus perpanjangan usia pensiun bagi pegawai yang menduduki jabatan struktural dan dianggap berjasa kepada, atau memiliki hubungan dengan, gubernur atau bupati/walikota. PP 32 Tahun 1979 memang memberikan peluang untuk perpanjangan usia pensiun bagi pejabat dan eselon tertentu. Namun dalam banyak kasus, perpanjangan usia pensiun dilakukan bukan berdasarkan pertimbangan kelangkaan kompetensi yang dimiliki oleh pejabat tersebut tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan subjektif misalnya sebagai “hadiah” karena sudah menjadi tim sukses pada pilkada. Selain berakibat pada kinerja organisasi, perpanjangan usia pensiun bagi pejabat struktural seperti juga juga menghambat karir pegawai lainnya.

Menyadari bahwa jumlah pegawai yang dimiliki sudah melebihi dari kebutuhan sejumlah pemerintah daerah seperti Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Jokjakarta, pernah merencanakan untuk melakukan penataan kepegawaian yang agak radikal dengan menawarkan pensiun dini kepada pegawai mereka yang sudah memenuhi kriteria tertentu dan dengan paket pesangon yang menarik (golden shake-hands). Namun, lagi-lagi, karena intervensi politik dari pemerintah pusat, kebijakan ini tidak dapat diimplementasikan walaupun sejumlah pegawai sudah siap untuk menerima tawaran tersebut.

Penutup

Intervensi politik terhadap birokrasi adalah suatu keniscayaan. Hal ini terjadi bukan hanya pada negara-negara sedang berkembang dengan tingkat perekonomian yang belum maju dan sistem politik yang tidak demokratis tetapi juga terjadi di negara-negara maju yang tingkat perekonomiannya sudah sangat maju dengan sistem politik demokrasi liberal. Perbedaannya adalah pada negara-negara maju intervensi politik pada birokrasi bersifat terbatas dan selektif sedangkan di pemerintah daerah di Indonesia intervensi tersebut sangat masif.

Karena merupakan suatu keniscayaan, menghentikan secara menyeluruh intervensi politik pada birokrasi pemerintah daerah tidak mungkin dapat dilakukan. Oleh karena itu, meminimalisir intervensi politik tersebut dengan, antara lain, menyempurnakan berbagai kelemahan yang dimiliki oleh kebijakan atau peraturan perundangan yang mendasari praktek manajemen kepegawaian di Indonesia saat ini adalah pilihan yang lebih realistik. Pada aspek rekrutmen, misalnya, sistem penerimaan pegawai terpusat (centralized recruitment)

bisa dipertimbangkan untuk meminimalisir intervensi aktor politik lokal dalam proses rekrutmen. Pemerintah daerah hanya memberikan kriteria pegawai yang mereka butuhkan tetapi proses seleksi dilakukan secara terpusat oleh lembaga independen. Selain itu, sudah waktunya untuk membuka kesempatan adanya rekrutmen berdasarkan pertimbangan politik (political appointments) dengan aturan yang jelas dan dalam jumlah dan posisi yang terbatas.

Kebijakan zero growth yang akhir-akhir ini sepertinya sudah “dimatikan” oleh pemerintah sebaiknya dihidupkan kembali untuk mengerem laju overstaffing, termasuk rekrutmen pegawai terselubung yang dilakukan oleh berbagai perguruan tinggi kedinasan yang mahasiswanya langsung diangkat menjadi pegawai negeri. Selain itu, pemerintah daerah yang sudah memiliki jumlah pegawai yang dianggap cukup harus diberi tanggung jawab untuk membiayai sendiri pegawai baru yang mereka terima dan tidak lagi disediakan oleh pemerintah melalui meknisme dana alokasi umum (DAU).

Untuk meminimalisir promosi dan mutasi pegawai yang terkesan syarat dengan pertimbangan politis, berbagai aspek dari undang-undang kepegawaian yang ada saat ini juga membutuhkan penyempurnaan. Kriteria kompetensi jabatan dan pengukuran prestasi kerja pegawai, misalnya, harus jelas sehingga dapat membedakan pegawai yang berprestasi dengan yang tidak berprestasi. Selain itu, perencanaan karir (career path) bagi setiap pegawai harus menjadi kewajiban bagi setiap unit organisasi pemerintah. Selanjutnya, untuk menghindari mutasi yang terkesan terjadi setiap saat, mungkin ada baiknya apabila waktu minimal seorang pegawai dalam menduduki jabatan tertentu perlu juga diatur.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Kebijakan mengenai usia pensiun sudah waktunya dipertegas sehingga peluang untuk memperpanjang usia pensiun dapat dihentikan. Tentu saja, kebijakan ini perlu didukung dengan kebijakan paket pensiun yang lebih “manusiawi” sehingga pegawai yang memasuki usia pensiun tidak lagi berusaha untuk memperpanjang usia pensiunnya. Terakhir, sudah waktunya pemerintah memikirkan kebijakan pensiun dini dengan paket yang menarik untuk menjadi salah satu pilihan yang bagi pegawai negeri yang menginginkannya.

PEMERINTAHAN “ PA PAJA’ PAJA’ ”

BEBERAPA waktu yang lalu Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan mengungkapkan adanya ratusan Peraturan Daerah (Perda) produk pemerintah propinsi dan pemerintah kota/ kabupaten di seluruh Indonesia yang bermasalah. Perda-perda bermasalah ini diminta untuk segera dianulir karena, antara lain, sangat memberatkan masyarakat dan tidak kondusif dengan iklim berusaha. Selain alasan-alasan yang sudah dikemukakan tersebut, perda-perda bermasalah ini juga mengingatkan saya pada seorang kawan yang, dengan kritis ala wartawan dan senimannya, mengatakan bahwa wajah pemerintahan sekarang ini telah berubah dari pelayan masyarakat ke pemerintahan *pa pajapaja’*.

Bagi masyarakat Sulawesi Selatan, istilah atau ungkapan *pa pajapaja’* tentu sudah tidak asing lagi di telinga kita. Awalnya, istilah ini, mungkin, dengan konotasi netral, diberikan kepada pegawai pemerintah yang betugas memungut pajak atau retribusi dari masyarakat. Belakangan, istilah ini sepertinya mengalami pergeseran makna sehingga sekarang, sepertinya, julukan ini diberikan lebih banyak kepada seseorang, yang tanpa alasan yang benar (*illegal*) dan biasanya disertai dengan ancaman, meminta orang lain (*korban*) untuk menyerahkan harta bendanya, baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk materi lainnya. Oleh karena itu istilah *pa pajapaja’*, saat ini, lebih banyak digunakan dalam konotasi negatif seperti pemerasan atau perampokan.

Dalam konotasi negatif seperti inilah, nampaknya, kawan saya tadi menggunakan istilah pemerintahan *pa paja' paja'*. Yang artinya kurang lebih, pemerintah yang hanya pandai menarik pajak dan restribusi dari masyarakat (*taxing regime*) tetapi tidak diimbangi dengan penyediaan layanan publik yang memadai. Yang lebih payah lagi, katanya, *pa paja' paja' illegal* yang non-pemerintah hanya hadir pada saat-saat tertentu, di tempat-tempat tertentu, dan secara sembunyi-sembunyi. Sebaliknya, pemerintahan *pa paja' paja'* hadir setiap saat, di berbagai tempat, secara terang-terangan, dan karena itu merecoki hampir semua aktifitas sosial ekonomi masyarakat.

Untuk mendukung argumen tentang pemerintahan *pa paja' paja'*, kawan saya memaparkan berbagai contoh yang terjadi sehari-hari. Misalnya, katanya, hampir setiap bulan, tetangga saya mengeluhkan kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* di rekening pembayaran listrik mereka. Yang dimaksud dengan pemerintahan *pa paja' paja'* di sini adalah rekening retribusi sampah yang harus dibayar setiap bulan karena disatukan dengan rekening listrik. Padahal, katanya, sampah mereka tidak pernah diangkut oleh pemerintah yang bernama dinas kebersihan. Sedangkan, di dalam rekening listrik itu sendiri, katanya melanjutkan, masyarakat sudah lama mengeluhkan kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* dalam bentuk pajak penerangan jalan. Masyarakat merasa pajak seperti ini seharusnya hanya ditarik dari mereka yang menikmati penerangan jalan. Tidak ditarik dari masyarakat yang jalan-jalan di sekitar rumahnya galap-pekat di malam hari karena tidak berlampaui jalan.

Contoh lain, kata rekan saya, para pemilik hotel dan restoran juga pernah mengeluhkan kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* di halaman-halaman hotel dan restoran mereka. Pemerintahan *pa paja' paja'* di tempat-tempat seperti ini

berwujud, antara lain, retribusi parkir. Para pengusaha ini mengeluh karena halaman parkir tersebut berada di atas tanah milik mereka dan dibangun dengan biaya sendiri untuk memudahkan para pelanggan mereka yang umumnya menggunakan kendaraan. Pengusaha boleh saja menolak kehadiran pemerintah yang menarik retribusi parkir dari para pelanggan yang menggunakan halaman hotel dan restoran asalkan pemilik usaha bersedia membayar iuran parkir bulanan.

Para orang tua, tambah rekan saya tadi, yang menggunakan kendaraan untuk mengantar-jemput anak-anak mereka dari sekolah juga pernah mengeluhkan kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* yang berwujud retribusi parkir ini. Betapa tidak, mereka harus membayar retribusi parkir pemerintah meskipun kendaraan mereka hanya berhenti sejenak di jalan di depan sekolah. Para orang tua yang menurunkan atau menaikkan anak-anak mereka di jalan di depan sekolah harus membayar kepada pemerintah.

Masyarakat, khususnya pengusaha dan sopir angkutan antar kota, juga mengeluhkan kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* di hampir sepanjang jalan di republik ini. Ada pemerintahan *pa paja' paja'* yang berseragam polisi, ada juga yang berseragam pamongpraja. Yang berseragam polisi, katanya, biasanya hadir di tempat-tempat yang strategis dan agak lengang sedangkan yang berseragam pamongpraja dapat dipastikan hadir di batas-batas wilayah kabupaten atau kota dan di terminal-terminal. Apa pun seragamnya, pemerintahan *pa paja' paja'* dalam wujud seperti ini, bagi pengusaha dan sopir angkutan, selalu berarti pengeluaran biaya tambahan.

Pemerintahan *pa paja' paja'* juga hadir di pabrik, di perkebunan, di sawah dan di pantai. Di pabrik, wujud pemerintahan *pa paja' paja'* beraneka rupa. Selain yang klasik

seperti pajak keuntungan, ada juga wujud pemerintah yang relatif baru. Misalnya, pemerintah hadir dalam rupa retribusi alat pemadam kebakaran. Ini artinya, pemilik pabrik harus membayar retribusi karena mereka melengkapi pabriknya dengan alat pemadam kebakaran. Jadi, untuk berjaga-jaga dari bahaya kebakaran pun pengusaha harus membayar pemerintah. Ada juga sosok pemerintahan *pa paja' paja'* di pabrik berupa pajak generator. Karena pasokan listrik dari perusahaan negara tidak terlalu andal, banyak pengusaha yang melengkapi pabrik mereka dengan generator. Untuk itu, lagi-lagi, pengusaha harus membayar pemerintah.

Di sawah dan perkebunan rakyat pun pemerintah merasa perlu untuk hadir. Bukan untuk membantu para petani meningkatkan hasil produksi mereka tetapi untuk turut menikmati hasil jerih payah para petani yang kadang-kadang tidak mencukupi untuk kebutuhan petani dan keluarganya. Di antara produksi petani, pemerintahan *pa paja' paja'* hadir dalam bentuk retribusi pascapanen atau retribusi penggunaan pupuk. Terakhir, di pantai, di mana para nelayan berlabuh dan menurunkan hasil tangkapan mereka, pemerintah tidak mau ketinggalan untuk melibatkan diri. Di sini, pemerintahan *pa paja' paja'* hadir dalam wujud retribusi hasil laut atau semacam itu.

Contoh-contoh yang disebutkan teman saya tadi hanyalah sebagian kecil dari wujud kehadiran pemerintahan *pa paja' paja'* dalam hampir semua aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Kalau begitu, kata saya mencoba menyimpulkan, pemerintahan *pa paja' paja'* seperti ini sejenis mahluk gaib, antara ada dan tiada. Pemerintah *pa paja' paja'* ada ketika akan menarik keuntungan dari masyarakat dan menghilang ketika waktunya untuk melaksanakan kewajiban menyediakan

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

pelayanan publik yang memadai bagi masyarakat. Penomena ini persis sama dengan perilaku partai-partai politik di Indonesia. Berlomba mendekati rakyat di tahun-tahun menjelang pemilu seperti saat ini dan melupakan rakyat segera setelah perhitungan suara berakhir.

POLICY BRIEF: HUMAN RESOURCE MANAGEMENT AND REGIONAL AUTONOMY

Introduction

DECENTRALISATION came with a big bang to Indonesia. In 2001, decades of centralised rule were radically reversed with the transfer of numerous functions and massive funding to regional governments. New electoral processes were introduced and provisions for accountability debated and installed. The original laws from 1999 have even been revised to take account of many issues and problems that have arisen during implementation. But amidst all this attention and action one aspect of decentralisation has remained largely ignored, and that is human resource management (HRM). As our research has found, HRM is the forgotten dimension of decentralisation in Indonesia.

Our research project investigated the HRM laws, the regulations which apply to regional governments, the existing HRM practices, and the attitudes of public servants to them. The team collected documents and interviewed key personnel in central agencies and in nine regional governments in three different parts of Indonesia. A questionnaire was also delivered to public servants in each of the nine regions to discover their opinions on HRM matters. From these enquiries we have identified a number of policy issues, which if addressed could lead to significant improvements in regional government performance.

The Need for Incremental Reform

The manner in which an organisation's personnel are organised has a major effect on what that organisation achieves. Our research project has revealed shortcomings in the ways personnel are organised in Indonesia's regional governments. The HRM structures and practices are having a negative effect on the achievement of developmental goals. Reform of HRM could make a significant contribution to improved organisational efficiency and effectiveness which will mean enhanced service delivery. Through HRM reforms there are opportunities to provide citizens with better quality services at a lower unit cost.

The HRM reform program should be incremental. Our research has revealed no support in the public service at regional or central levels for a radical reform program. To engage in such a strategy would be dangerous as it risks alienating those most affected—public servants at all levels. These officials could oppose, frustrate and ultimately destroy an overly ambitious reform program. In the process, citizens could suffer welfare losses from declines in service delivery.

While the organisational climate for radical change is highly unfavourable, that for incremental change is moderately favourable. Our research found leading government officials at both central and regional levels supportive of change in HRM. Some regional leaders had already instituted modest reforms aimed at improving government performance while several central government ministries had also introduced public service reforms. Staff members of regional governments were more cautious in their attitudes to change as our questionnaire survey revealed. Responses to questions showed that staff members were typically risk averse although not adamantly and universally opposed to change. However, their general

satisfaction with the status quo indicated that there would be a need for change agents to persuade and demonstrate to staff the benefits that HRM changes would bring. Advocates of public service change could also mobilise the opinions of citizens to introduce reform programs. Other research indicates citizens' growing political awareness and a more active civil society in Indonesia, both of which could be used to justify and leverage reforms to the HRM system in regional governments.

A Strategic Approach to HRM

From our semi-structured interviews with leading personnel from central government personnel agencies, heads of region, heads of *dinas* (sub-national government departments) and heads of regional personnel offices the research team came to the conclusion that for successful reform to take place, there was a need for a new HRM 'mindset'. Current thinking and practice on HRM in Indonesia's regional and central governments are characteristically bureaucratic. Personnel are administered rather than being viewed as resources that can be organised in particular ways to achieve organisational goals. The prevailing bureaucratic mindset emphasises process and compliance rather than performance and results. HRM is kept separate from other organisational activities especially the core activities which produce the organisation's outputs. HRM in regional governments is placed into discrete personnel units where the application of rules set by central government is the primary task.

In developing countries there has been growing interest in moving from bureaucratic personnel administration towards Strategic Human Resource Management (SHRM). This transition is in its infancy in Indonesia where our review of the

existing research showed that even private sector firms have been very slow in embracing SHRM. Government organisations have been even less innovative but could undoubtedly benefit from adopting some of the thinking and resultant practical measures characteristic of SHRM.

But what is SHRM? It emerged as a complement to Strategic Management which itself is a set of techniques to focus on and achieve the purposes of the organisation. SHRM can be viewed as one of those techniques oriented to organisational goal achievement. This distinguishes it from traditional personnel management which prevails in Indonesia's regional governments and focuses on conformance with rules and standardised processes. According to the tenets of SHRM, an organisation's HRM practices should be 'integrated' or 'aligned' with overall strategic plans to obtain enhanced individual and organisational performance.

There are various models of SHRM but three features are common to most and relevant to regional government in Indonesia:

- *Vertical integration:* linking an organisation's HRM practices to the achievement of strategic goals
- *Horizontal integration:* the linking of an organisation's different HRM activities to facilitate organisational goal achievement

Devolution: the delegation of HRM functions to line managers These principles of SHRM allow considerable variation in HRM design. This is necessary as organisational environments differ and require different modes of 'fit' to facilitate organisational goal achievement. But whatever the design choice, SHRM demands a focus on results, performance and on

organising staff to achieve goals. For regional governments to improve their performance it is highly desirable that some of the SHRM thinking is absorbed by leaders and disseminated to staff so that the conditions are created for reforms. This shift in thinking does not, however, entail dispensing with standardised processes and conformity with rules. These are necessary elements of HRM as they can provide staff and citizens with confidence and security. However, standardised processes and rules should be reconsidered and revised to become more oriented to goal achievement. Who Should Set the Framework for HRM? Our surveys of staff and government leaders at all levels and in diverse organisations revealed little or no support for devolution of authority for HRM to sub-national levels of government. Our questionnaire surveys of public servants in regional governments in three areas of Indonesia—Central Java, Southern Sumatra, and Sulawesi—revealed that 90 per cent of personnel in each area ‘agreed’ or ‘strongly’ that ‘HRM rules or regulations should be determined by central government’. There is undoubtedly mistrust of HRM rule-setting by regional governments, a state-of-affairs found in many developing countries. Questionnaire responses showed that job security was heavily associated with central government control rather than with sub-national government control. Semi-structured interviews with leading officials in the personnel agencies of central government found interest in reform but not in ceding significant HRM authority to regional governments. Heads of region, heads of *dinas* and heads of regional personnel bureaus were more ambivalent about assuming more HRM authorities and in most cases had not considered such a policy shift. They were oriented to personnel management within the framework set by central government but which allowed them some

small space for manoeuvre. These research findings suggest that it would be prudent to maintain central control over the rules and regulations governing HRM as to move strongly in the opposite direction would run the heavy risk of generating considerable opposition. Such opposition could muster political support and could certainly obstruct reform initiatives leading to policy failure. Even if policy is made, without a critical mass of support that policy will fail in implementation. The history of public administration reforms in developing countries is littered with such failures. This does not mean that we should maintain the *status quo*. There could be room for delegating additional authorities to regional governments but with the proviso that practices of transparency and accountability accompany any such transfer. There are certainly efficiency and effectiveness gains to be made from decentralising some additional authorities to regional governments without threatening the overall position of central government personnel agencies. However, there may be a need to rationalise at the centre as HRM functions are currently distributed across at least five agencies. Such rationalisation in the name of improved coordination has been flagged by the Government of Indonesia in Law 43 of 1999 with reference to the creation of a Civil Service Commission. This provision of the Law has yet to be implemented.

Improving Recruitment and Selection

SHRM recognises that organisations operate in turbulent environments and need staff who can achieve organisational goals in such challenging conditions. This means that organisations need to recruit high quality staff. Unfortunately, recruitment practices for Indonesia's sub-national governments fall short of the 'good practices' recommended by SHRM advocates. The

current system is cumbersome, over-centralised, has elements of irrelevancy, encourages inefficiency, and does not guarantee the recruitment of the most appropriate candidates.

The process focuses on requests from regional governments being scrutinised and approved by central government. It is the central government through MenPan (the Ministry of Administrative Reform) which makes the annual approval of the *formasi* (literally ‘formation’ but loosely translated as ‘new positions’) for each sub-national government. The approved *formasi* will indicate the number of new public servants that can be recruited by regional governments. To qualify for recruitment, candidates must sit an exam, the same exam whether one is a doctor, dentist, engineer, teacher, computer operator or clerk. It is a general knowledge test and has little or no relationship with job vacancies, career paths and professional attainment.

Regional government leaders are aware of the shortcomings of the system and complained to the research team about not being able to recruit the right staff because decisions on the *formasi* are out of their hands. However, we did discover that when recruitment of public servants was more under sub-national governments in the early days of decentralisation there were many complaints of nepotism and corruption. This entailed re-centralisation and emphasises the policy issue that any decentralisation of recruitment must be accompanied by transparency and accountability measures which can be and are enforced.

One of the reasons why sub-national governments do not complain too loudly about recruitment policy and practice is that they do not have to find the wages from within their own budgets. In approving the *formasi*, the central government also approves the allocation of funds to cover the wages of the new

public servants. Thus, there is no incentive towards the efficient management of personnel, or to have the appropriate numbers of people with the requisite skills in each functional area. If sub-national governments had greater budget responsibility for their public servants, it can be assumed that there would be a considerable growth of interest in matters of efficiency.

The system of recruitment does not allow lateral entry. Persons who have demonstrated professional success in the private or non-governmental sectors cannot be individually recruited. They must go through the universal recruitment procedure. This means a potential loss of talent to the public service. Loosening up recruitment processes assist in getting the appropriately skilled persons into regional governments. Whether the culture of the public service would welcome such newcomers (perhaps viewed as latecomers) is an issue that would need addressing.

Finally, the nationwide examination system requires review to evaluate its performance in recruiting the most suitable applicants for public service positions. Should there be a variety of paths into the public service? Perhaps such paths could differ according to professional groups or the urgency of the needs of sub-national governments.

Making Merit More Important in Promotion and Advancement

Promotion in the Indonesian public service whether at the centre or in regional governments is supposedly based on merit. The best-performing staff should be promoted. Questionnaire interviews with regional government staff revealed that an overwhelming majority—92-97 per cent—believed that ‘performance’ should be the most important factor

in promotion. Thus, staff appear to share the merit- based view of promotion. However, approximately one in three interviewees also rated seniority as a most important criterion for promotion thus indicating that commitment to merit may be tempered by other, perhaps contradictory, notions of the legitimate basis for promotion.

While Government Regulation Number 12/2002 states that advancement within a rank (*golongan*) is based on performance, experience, seniority or length of service, the reality of promotion in regional governments is that the criterion of length of service reigns supreme. The performance appraisal instrument is weak (as will be seen later in this policy paper) and staff advancement within their particular rank is automatic every four years.

There are three types of promotion:

- Advancement through different levels of a person's functional area. For example, for academics from lecturer assistant (*asisten dosen*) through to professor (*guru besar*)
- From non-structural to structural positions

Advancement from a lower to a higher level (*eselon*) of structural position. Central government regulations determine these promotion processes and, for structural positions, prescribe compulsory training for recruitment/promotion to each of the four *eselon*. The training is, however, less about management and leadership skills than familiarity with and compliance to government rules and adherence to nationalist ideology. Furthermore, in our semi-structured interviews and literature reviews we found consistent reference to favouritism and corruption in the promotion to and within structural positions. Cases were confidentially cited which demonstrated how loyalty,

personal links and money have been used for advancement. The major problem with the promotion system is that it does not necessarily reward performance. Advancement is not based on achievement but on length of service. There is certainty in one's incremental advance through the levels of one's *golongan* and while this may reward loyalty and compliance it does little to acknowledge or encourage performance improvement. Indeed, one will advance every four years even if attendance is poor and work minimal. One should be careful, however, in recommending movement to an entirely performance-based promotion system as our research found that the legitimacy of length of service or seniority as bases for promotion are deeply entrenched in the perceptions of all ranks.

Similarly, promotion into and between structural ranks is certainly found to be wanting if examined from a performance perspective. The key issue is how to transform a declared commitment to promotion on merit into a reality. One possible entry point would be to review the whole system of personnel classification with a view to enhancing opportunities for functional positions. Current incentives create distortions in the distribution of labour within government. Also needing review is the relative lack of attention to management and leadership training, that is, training which aims to build the skills and knowledge of applicants for and holders of structural positions.

Making Training Demand-Oriented

Human Resource Development (HRD) is about investing in a range of activities which are aimed at improving individual, team and organisational performance. Training has been and continues to be the dominant mode of HRD for Indonesian public servants. Contemporary HRD activities associated with

SHRM, such as organisational learning, knowledge management and talent management, have not made any headway in regional governments in Indonesia.

Although training for regional government personnel has a long history in Indonesia our research found various problems with contemporary practices. There are three types of training for regional government personnel—leadership, functional and technical. Leadership training is for the four *eselons* which comprise the structural positions. As already stated, this training has been found to be highly formalised, covering too many subjects in too little depth, very general and focusing more on loyalty to the state than on performance. It is, however, extremely popular with some courses (eg for *eselon II* in one of the study areas) oversubscribed. This is due to the desirability of *eselon* positions because of their income-earning opportunities and not through any structured program of learning to enhance individual and organisational performance.

The popularity of *eselon* training stands in contrast to technical and functional training. While these types of training, if well done, do promise to improve individual and organisational performance they are not associated with improvement in career opportunities. Thus, during our research it was reported that the Makassar campus of the National Institute of Public Administration (*Lembaga Administrasi Negara – LAN*) found difficulty in filling 25 places for free functional training courses such as Introduction to E-Government, Improving Service Quality and Improving Presentation Skills for Trainers. By contrast LAN-Makassar sometimes had to turn away fee-paying public servants from *eselon II* training even though the class size could be up to 100 persons.

Technical training is essential for professionals in regional government to keep up-to-date with developments in their fields of specialisation. During the years of centralised government this training was organised and funded by central government. Decentralisation has entailed the delegation of responsibilities and finance for technical training to regional governments. But our enquiries reveal that budgets allocated for technical training are small, leading to neglect of this activity. The result of such neglect is a skills shortage with regional public servants failing to keep up with changes in practice and technology which would contribute to improved individual and organisational performance.

Despite the problems with training and budget reductions there are still substantial funds for training which have generated new training business with central government agencies and private training centres selling training to local government organisations. Where paid allowances and travel are involved, the training courses receive the support of regional public servants. But such training is strongly supply-driven and not the result of training needs analysis. It encourages rent-seeking behaviour and is not satisfying demands which could lead to performance improvement.

The fundamental problem of HRD in regional governments is that it is not strategically aligned with the achievement of organisational goals. The training that is delivered is not necessarily that which is most required to improve individual and organisational performance. Training is certainly associated with individual advancement, a fact which probably explains some of the survey responses we collected. Indeed these responses were in general favourable towards training. For example, 56 per cent of respondents in each area believed that training opportunities

had improved under decentralisation; between 79 and 87.3 per cent thought that training had helped to improve performance (although it was unclear as to whether education and pre-service professional training were being referred to); and between 39.3 and 62.4 per cent thought that training was based on the needs of individuals and organisations.

Such generally positive responses suggest that persuading staff of the need for reform of the training system may be fraught with difficulty. A majority perceive the prevailing system to be satisfactory, a view not necessarily shared by leaders in regional and central government, and certainly not what the research team concluded from their review of the evidence. Indeed, the research team recommends a reorientation of the current training arrangements to a more demand-driven system in which the focus of concern is performance improvement.

Rewarding Performance

In the view of SHRM, reward systems are means of attracting, motivating and rewarding staff to perform well towards the achievement of organisational goals. Law 43 of 1999 appears to mirror these sentiments but our research in regional governments in Indonesia found a complex and highly bureaucratic system of remuneration which is not oriented towards encouraging performance improvement and attaining results.

In Indonesia, civil servants are placed in a rank (*golongan*) according to educational achievement and will then receive an incremental increase every two years, with a rise in grade within the rank every four years. The increases in grade or salary do not necessarily entail any increases in workload or responsibility and there are acronyms popularly used in the Indonesian public service to indicate the absence of any relationship between

performance and remuneration (eg PGPS – *Pintar Goblok Pendapatan Sama* – clever and stupid public servants receive exactly the same salary). Thus, among the *golongan* the salary system is not a motivational tool.

Within the structural positions there is perhaps greater correlation between different *eselons*, workloads and responsibility. But the great attraction of *eselon* positions is their superior earning power. This is especially manifested in the allowances that such positions attract. There are allowances for functional positions but those available to structural posts are more plentiful and rewarding.

They are rarely directly related to performance but more to the opportunities available for occupants of particular positions and to clientelist links. Other research by the Government of Indonesia and World Bank has questioned the extensive and cumbersome system of allowances labelling it ‘non-transparent, discretionary and prone to abuse’ and accusing it of contributing to the ‘weak link’ between remuneration and ‘either personal or group performance’.

When public servants were asked about who should determine salaries, there was a clear preference for central government control. Between 53.3 and 72.8 per cent of interviewees wished salaries to be set by central government while only between 11.4 per cent and 17.4 per cent disagreed. There was, however, less support for the current system of allowances paid on top of basic salaries. Between 50.8 and 55.8 per cent of interviewees believed that the current system of allowances was not fair while only between 16.2 and 19.1 per cent judged the system to be fair.

It is clear that the Indonesian public service has a salary system which is overly complex and often lacking in transparency.

The urgent requirement is for remuneration to be more closely linked with professionalism and performance. However, the introduction of performance management systems should proceed with extreme caution as results elsewhere indicate that numerous problems can occur with poorly designed and implemented interventions. There are current experiments in Indonesia which appear promising such as: the introduction of performance-based pay into central government agencies such as the Ministry of Finance and the National Auditor's office; the Teachers Law of 2005 which attempts to professionalise teaching to raise the quality of education; and the introduction of project allowance sharing and performance indicators in a few regional governments.

Managing Performance for Organisational Improvement

A core assumption of SHRM is that the performance of individuals and groups can be managed to achieve greater organisational efficiency and effectiveness towards the attainment of organisational goals. It is, however, an area of HRM in regional governments in Indonesia that is underdeveloped despite frequent references and exhortations to improve employee performance or *kinerja pegawai*.

Much of the official effort put into performance management revolves around the attitudes and behavioural standards expected of civil servants. Ideas of loyalty to the state and the state ideology and upholding the image and integrity of the civil service are typically emphasised. The guidelines and associated punishment system for dealing with breaches of the various regulations are extensive. Despite this, discipline is allegedly low and disciplinary measures are vague, superficial and not necessarily enforced. For example, other research has

shown absenteeism to be widespread (19 per cent for primary schools and 40 per cent for health centres) but statistics relating to disciplinary measures do not reflect this situation.

Performance standards in terms of outputs or outcomes were found to be lacking and little understood in most of the regional governments surveyed in our research. Restructuring in the pursuit of performance gains was rare as regional governments followed mechanistic principles prescribed in nationwide rules to determine the shape of their organisations. This militated against innovative restructuring to produce government organisations geared to satisfying the needs and uniqueness of situations faced by individual regional governments. One major problem our research identified was the lack of incentive for heads of region and *dinas* to seek efficiency and effectiveness in staffing arrangements. The approval of a regional government's *formasi* by central government means that the funds to pay the salaries of all in the *formasi* will flow from central government to the region. This relieves regional authorities from considerations of staffing efficiency and effectiveness.

All civil servants in regional government do have an annual appraisal using the *Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan*, DP3—literally ‘List of Appraisal of Tasks Performed’. There is an impressive list of qualities and achievements that the DP3 is supposed to evaluate. These include allegiance, performance, responsibility, compliance, honesty, cooperation, initiative and leadership. In practice, it appeared from our interviews and observations that DP3 was oriented especially towards allegiance to the state and not to the achievement of personal and organisational goals. DP3 does little to identify and encourage good goal-oriented performance and possibly less to spot weaknesses and take remedial action. But DP3 is important as

civil servants need a ‘good’ classification to qualify them for salary rises, promotion and transfer. As the DP3 forms are allegedly filled in often by supervisees rather than supervisors, it appears that the process has little value for improving the efficiency and effectiveness of regional government organisations.

Our questionnaire survey showed overwhelming support for performance appraisal among staff in all regional governments. Between 95.6 per cent and 97 per cent either agreed or strongly agreed that performance appraisal was important. Results were more mixed when attitudes to DP3 were probed. In all the areas we surveyed, the most popular responses did not agree with the proposition that DP3 was a good instrument for performance appraisal but there were substantial numbers who approved of it. Neutral responses were lower than usual possibly indicating strong and divided feelings on this matter. This contrasted with enquiries into whether career opportunities were enhanced under decentralisation. One in three respondents gave non-committal replies indicating a degree of ambivalence.

Recommendations

Our research has demonstrated the need for the reform of current HRM regulations and practices to facilitate the process of public sector reform in regional governments in Indonesia. Our findings lead to the following policy recommendations:

Recommendation 1: That reform of HRM should be an incremental process. Recommendation 2: That a more strategic orientation to HRM should be introduced into the organisation of regional government.

Recommendation 3: That the basic framework for HRM in regional government should continue to be set by central

government but options should be explored to decentralise particular HRM functions to promote more efficient administration.

Recommendation 4: That the annual *formasi* process should be reviewed and revised with the objectives of making the recruitment system more efficient and effective, and giving regional governments more responsibility and accountability in this process.

Recommendation 5: That market-driven options for recruitment and transfer should be introduced.

Recommendation 6: That there should be increased emphasis on merit in promotion and advancement.

Recommendation 7: That there should be a move towards more demand- driven training with a clear relationship between training and individual and organisational performance.

Recommendation 8: That there should be exploration of ways to simplify the system of remuneration for regional public servants.

Recommendation 9: That current systems of performance management be reviewed and revised to align them with the achievement of organisational goals.

MAKING DECENTRALIZATION WORK IN A UNITARY STATE

‘There is no shortcut to decentralized governance’
(Hyden 2007, p226)

Abstract

TIDAK ada jalan pintas untuk desentralisasi pemerintahan. Metode dan alasan desentralisasi terus menerus berubah walaupun alasan utamanya tetap bahwa pemerintah daerah akan lebih efektif melaksanakan tugas pembangunan dan pelayanan. Di negara kesatuan yang selama puluhan tahun mengadopsi sistem pemerintahan yang sentralistik ada beberapa hal yang menentukan suksesnya desentralisasi. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah, pertama, pemerintah pusat yang berdaya (*strong*), kapasitas pemerintah daerah yang memadai untuk melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan, kemampuan pemerintah daerah melakukan inovasi yang sulit dilakukan pada sistem sentralistik, mekanisme dan instrumen yang dapat menjamin penegakan akuntabilitas pemerintah, dan kemampuan daerah untuk melibatkan dan mendapatkan dukungan dari keseluruhan *stakeholders* termasuk *civil society* yang ada di daerah.

Introduction

For many years effective local governance has been advocated as a necessary element of development. However, the favoured modes of decentralization and the rationales for them have changed over the years. British colonial authorities used local government to socialize subject populations into democracy and to promote capitalist economic development (Hicks 1961; Smith 1985). In the 1960s, the UN was advocating decentralization as an essential means of promoting ‘effective government’ in developing countries (UN 1961). This could be through ‘field administration’ or democratically elected local governments. In the early 1980s, Conyers (1983) was reporting decentralization in its political form as ‘the latest fashion in development administration’. By the 1990s decentralization was attracting considerable attention and support from the World Bank (2000) often in association with ‘participation’ (World Bank 1996 and 1997). With the advent of the new millennium, democratic decentralization had assumed the status of a development orthodoxy (Blunt and Turner 2007).

While experimentation and often enthusiasm for decentralization have been evident for a long time, the promised rewards of decentralization have not always been realized. Indeed, there have been many disappointments, some false starts and even failures. But there have also been successes. In this paper I will reflect on these experiences to see what they can tell us about making decentralization work. This is not meant to be an exhaustive analysis of how to make decentralization work but should be seen as a selective list of issues and lessons.

Decentralization for What?

The most basic consideration in any experiment with decentralization is the question, ‘Why are we decentralizing?’ It is a simple and fundamental question but often one that is not given due consideration. Such an oversight can have adverse repercussions as the answer to ‘Why are we decentralizing?’ should guide the design of decentralization. It is important to know the purpose of decentralization rather than simply follow a fashion because others are doing it or that it is a governmental arrangement favoured by donors. A clear justification for decentralization gives direction to policy and its implementation. It is a benchmark against which government actions can be measured by both officials and citizens.

In general there are various interrelated reasons for decentralization but three reasons seem to explain most initiatives. Firstly, there is the desire to extend and deepen democracy. This has been prominent in the laws and rationales for decentralization in Indonesia and the Philippines, although perhaps not always clearly delineated. The idea of giving ‘power to the people’ tends to find widespread support amongst citizens who generally welcome the idea of participating in local decision-making even if it is only through the election of officials. It also appeals to local elites and those aspiring to join this privileged group. An integral aspect of the democratization impetus for decentralization is that it will enhance accountability to local populations and as such reduce corruption and improve public sector management. We will probe deeper into this in a later section. The second reason for decentralization is the promise of improved services leading to rising indicators of human development in such areas as health, education and income. Officials are able to react more quickly to the specific

needs and demands of local populations. Allocative efficiency is improved and citizens get what they want and need rather than be subject to the decisions of distant central bureaucracy. Thirdly, decentralization can be justified in terms of promoting national unity and accommodating centrifugal tendencies which might threaten the integrity of the state. By giving out power and authority to subnational governments, central government can forestall secessionist tendencies and satisfy local demands for a greater say in local affairs. In this way, decentralization can be viewed as promoting ‘unity in diversity’.

Implementing Decentralization

In decentralization initiatives, a great deal of attention is devoted to planning. Decentralization planning can be seen as an arena into which stakeholders seek entry and, once in, strive to get their points of view accepted and the new institutions designed to their liking. While the big issues of the new system generate considerable debate—What functions are to be decentralized? Which territories should have what authorities?—there can also be much negotiation about minutiae and there are unique country specific issues which can absorb much energy and time. The outcome of the planning process is a decentralization framework determined by politics and not according to the rational instruments of planning. That should not be seen to detract from the process or make it irrational. It is how policy is made. However, if this process has not involved regional participation and support, problems should be expected in implementation.

Even if decentralization planning is a political process this is not to say that planning cannot be well done in the view of the participants. However, things can go awry in two ways.

Firstly, if local representatives are not engaged in planning then implementation is likely to suffer. When local people are not involved in the design of decentralization then they may well be ambivalent about its implementation. At worst they could even sabotage the implementation. Planning for decentralization improves with local involvement and feedback. Secondly, there needs to be full appreciation of the job to be done—specifying desired outputs, calculating the needed inputs and anticipating problems which might emerge in implementation. All too often such considerations are overlooked leading to problems in implementation.

After the planning comes the transition to the new decentralized order. This first implementation step is undoubtedly crucial for the future success of decentralization but it is not sufficient to ensure that success. The aim of transition is to ensure that the new institutions function, that finances are flowing as anticipated, and that the new or modified processes of governance are in operation. But such transition does not ensure that decentralization works in the sense that it is contributing to the achievement of the goals of decentralization. This consideration emphasizes the importance of clearly defining the purpose of decentralization as stressed in the previous section. It is after successful transition to decentralized government that officials and citizens in regions can actually get on with the job of using the new institutions, processes and opportunities to make developmental gains. Unfortunately, decentralization sometimes stalls at the transition stage with local officials failing to make the most of the opportunities that should be offered by decentralized governance. This situation can be caused by such things as decentralization frameworks which have been poorly designed, local elites who try to monopolise the benefits

of decentralization, or lack of capacity in regional governments. The answer may be to review and revise the legislation and implementation regulations or it could require pressure from citizens and central government. There is no single answer. What it is important to recognize is that once the transition to decentralization has been made that does not mean the end of the matter. Decentralization is an ongoing process. Review, reform and realignment are invariably required to ensure that the system is oriented to achieving the goals of decentralization in a constantly changing environment.

Remembering the Centre

One of the key factors for successful decentralization is a strong central government. This may seem paradoxical but as Hutchcroft (2001, p44) and others have argued ‘a strong foundation of *prior* centralization’ is a necessary basis for successful decentralization. The importance of this is frequently underestimated and overlooked. However, it is quite easy to demonstrate why strong central government is a necessary condition of an effective decentralized system of governance.

Central governments take the lead in planning decentralization. They organize the reviews of legislation, contract the experts for specialist advice, supervise the drafting of laws and regulations, and make sure that they are formally approved. Central governments also have supervisory duties. They are important actors in decentralized governments’ accountability regimes. For example, they have a national responsibility to ensure that standards are being met across the country and that services are being delivered. Central governments have the job to see that local governments are complying with national laws and regulations while they are the arbiters when serious

complaints are made against leading local officials. It is central governments that organize proceedings and have the authority to dismiss these officials if cases against them are proved. Such upward accountability for local governments complements the downward accountability of those governments to the citizens. A further central government responsibility is the organization of local elections and the formulation of the rules which govern those elections. Finally, central governments frequently control the finance that pays for local governments. It is often the case—for example, in Indonesia, Philippines and elsewhere in Southeast Asia—that the largest share of local government revenue comes from the central government. The central government generally collects the major taxes and then provides local governments their share as specified in the national legislation.

These examples clearly demonstrate that central government plays a major role in local-level governance. This is to be expected as both local and central governments are both organizations of the state. While successful decentralized governance requires strong central government this does not mean domination by central government. The centre should have multiple and complex relationships with local governments in a decentralized system. Thus, it supervises, monitors, controls and facilitates. The central government must perform such roles to ensure that decentralization works.

Building Capacity

A frequent criticism of local governments in decentralized systems is that they lack capacity. That is, they do not have the resources, especially the human resources and organizational systems, to perform the tasks that have been allocated to them.

These deficits are seen to lead to poor performance and, at worst, declining indicators of human development.

There is a variety of measures which can be utilized to build capacity but the particular combination of initiatives will depend on the prevailing conditions. Sometimes there will be system-wide problems which need addressing and which require central government intervention. At other times the problems will be specific to a particular local government or group of local governments. Training is a longstanding technique of capacity building, whose popularity is enhanced by its non-threatening nature. But scarce resources can be squandered if inappropriate training is given. Correct diagnosis of training needs is an important first step in quality training and vital for good training course design. Restructuring local government organizations is often necessary for improving efficiency and effectiveness of service delivery but is an initiative that will encounter resistance. Some staff or stakeholders will feel their interests threatened. Good change management leadership is essential to overcome such resistance and secure the support of staff in implementing change. This support is essential if change is to succeed. There are other capacity-building initiatives such as providing incentives, making clear career paths, ensuring merit-based promotion, reviewing and changing work processes, and introducing electronic governance. And if it proves too difficult to build adequate capacity within government then services and functions can be contracted out to the private sector or NGOs.

Ensuring Accountability

Contemporary literature on decentralization stresses the central role of accountability, ‘the cornerstone of public governance and management’ (Aucoin and Heintzman 2000,

p45). This is the process whereby the public places its trust in officials to carry out their responsibilities in the public interest. ‘In return these officials are obliged to report, justify and be judged on their actions’ (Turner et al. 2003). But why is this important? Three basic reasons are suggested.

Firstly, there is the traditional argument that accountability is necessary to prevent the abuse and misuse of public authority. In short, accountability is the antidote to corruption. When accountability systems are ineffective this gives rise to situations in which corruption can thrive. Secondly, good accountability regimes provide the assurance that public resources will be dealt with in a proper manner, that official actions will be in keeping with the letter and spirit of the law and that officials will undertake their work in accordance with the values of public service. Thirdly, there is a managerial pay-off from an effective accountability system; that is, accountability should promote continuous improvement in governance and public management. What these three factors add up to is that accountability is one of the clearest demonstrations of democratic governance.

In decentralized systems of government it is often argued that accountability to the citizenry is easier to enforce than for central government. This is because the local government officials are close to the people they are meant to serve. Citizens should therefore be more aware of the officials’ actions and have better access to them than if they were many kilometers away in the capital city. Citizens are in close proximity to the local government officials making decisions and providing services. However, this is not necessarily what happens. Indeed in some cases local elites seize and maintain authority and are able to subvert accountability. The result is that these elites benefit, there is no impetus to improve the quality or efficiency of public

services, and citizens fail to reap the promised benefits of local governance. It could even be argued that it is easier to be corrupt at the local level than the national level in situations where regional ‘strongmen’ gain control of office and where central government is weak or inefficient.

A wide range of devices are available to promote local-level accountability. Some are operating in Indonesia where the legislation has consistently stressed the centrality of accountability in regional autonomy. Accountability reports by heads of region, transparent decision-making systems, local ombudsmen, civil society participation, performance measurement, minimum standards, participatory budgeting, complaints procedures, codes of ethics for public servants and surveys of client satisfaction are just some of the many accountability initiatives that can be employed by local-level governments. It is not enough that they exist, there must also be commitment to their implementation. For example, the establishment of a complaints box does not mean that complaints are treated seriously in a transparent process. Such a process must be put in place and made known to citizens. A worthy code of ethics for public officials may be written and published but the values and behaviours in the code will not automatically characterize the actions of officials. Furthermore, there are instances in which the instruments of accountability are improperly used to fight political battles among contenders for official office rather than being used to promote democratic development. For example, political rivals mobilize accountability instruments to oust incumbents.

Promoting Innovation

One of the potential benefits of decentralization is that it provides the opportunity for local leaders to innovate for the

benefit of the citizens in their territory. This can be described as ‘public entrepreneurship’ involving ‘local officials who develop ideas, mobilize coalitions, and make strategic choices about how to advance new organizational or policy agendas, even in the face of political opposition, public apathy or capacity constraints’ (Grindle 2007, p64). A range of factors explain why some mayors and governors demonstrate such entrepreneurial talents. These include commitment, personality, persistence and political networks (Grindle 2007). But these officials also require space in which they can develop and implement their innovative ideas. If they are shackled by bureaucratic procedures, rigid human resource management systems, and limited funding possibilities then public entrepreneurship will prove to be almost impossible.

But it is through the creative leadership of the top elected officials that progress can be made in local government. In the Philippines, since 1994 the annual Galing Pook awards reward municipalities, cities and provinces for their innovations in nineteen areas of their operations. There has been strong competition between these subnational governments especially in the areas of environmental protection, enterprise and livelihood development, health and nutrition, welfare services and agricultural programs (Cariño 2007). Even the poorest towns have won awards thus demonstrating that even in conditions of scarcity and poverty there may still be opportunities for advancement through public entrepreneurship. For example, in Anao municipality a Rural Industrialization Can Happen (RICH) program has made use of the ubiquitous ylang-ylang flower previously only used for garlands (Cariño 2007). Now it is incorporated into perfumes and cosmetics. Community ownership of roadside trees has organized, seedlings distributed, market support provided. The leaders of Opol in Mindanao have

transformed this poor municipality into a centre of ecocultural tourism and sustainable agro-industries. Its local tax returns have increased and it is being used as a model by other municipalities. While such successes make welcome and inspiring news, there is always the issue of how the beneficial changes can be sustained. There is a danger that if the public entrepreneurs are not re-elected, their achievements may not be maintained.

Engaging Civil Society

Writers on decentralization frequently emphasize the importance of cooperation with civil society, especially through non-governmental organizations (NGOs or LSMs) and community organizations. Several benefits are seen to derive from such cooperation:

Pressure on local governments to be more participatory and responsive. Generation of social capital (trust, norms, networks, communications), bridging and bonding. Increased capacity for local collective action. Improved beneficiary targeting of services (for example, focused on the poor, disadvantaged and marginalized). Improved matches between services and beneficiary preferences. Enhanced potential for scaling up service delivery (Brinkerhoff, D. et al. 2007, p190).

A vibrant civil society is seen to have the potential to make a major contribution to the development of democratic governance and socioeconomic development. But such benefits are not automatically achieved. Firstly, there actually needs to be a civil society with organizations that are capable and sustainable. Where such a situation does not occur, it may be in the best interests of citizens to urge the local government to support the development of such organizations. Secondly, there should be trust between the local government and civil

society organizations. Lacking trust makes a partnership uncomfortable and possibly unworkable. But sometimes there is suspicion on both sides about the motivations of the other parties. Local governments are sometimes viewed by civil society organizations as trying to exercise too much control. Conversely local governments may be suspicious and the methodologies used by civil society organizations. Local governments may also feel that civil society organizations are not accountable. These situations (and there are others) show that there is considerable opportunity for tensions to arise in the relationship between local governments and civil society organizations. Building trust will help to reduce such tensions and contribute to working partnerships that benefit the population at large.

A third issue is that civil society organizations are sometimes assumed to share some universal characteristics. These include flexibility, rapid responsiveness, innovative approaches to development issues, and ease of access to and empathy with the poor and marginalized. While this may be the case for many civil society organizations it should not be assumed that these desirable characteristics are evident in all cases. They need to be demonstrated empirically. As Judith Tendler (1997) found in her Brazilian study there were some NGOs which were more bureaucratic than the government in their operations while some parts of the government bureaucracy had the structural characteristics and work processes more usually associated with NGOs. Finally, there is the matter of participation. It is frequently assumed that citizens are eager to take advantage of the participatory opportunities offered by democratic local governance. However, we need to heed the longstanding warning of Johnston and Clark (1982, p171) that participation is not a 'free good' and that the poor will

‘invest their participation when they believe it will secure them valuable benefits not otherwise available at comparative costs’. Citizens can also suffer from participation fatigue while the incorporation of participation into development initiatives can increase complexity, and therefore time and quite possibly cost. This is not to dispute the value of participation rather to stress the need to give careful consideration to the nature and number of participatory initiatives.

Conclusion

My brief review of issues and lessons for making decentralization work reveals that there are many matters which require the attention of local governments and their partners in central government, the private sector and civil society. It should be obvious that some, perhaps all, of the issues are not amenable to immediate solution. As the quote at the beginning of this paper clearly states, ‘There is no shortcut to decentralized governance’ (Hyden 2007, p226). Furthermore, the issues need to be sorted out in cooperative ways. Cooperation may be between different levels of government or between local government and civil society organizations. It may also be between the different actors within local governments. The overriding aim should be to seek the most effective modes of decentralized governance, the ones which help to achieve the goals of decentralization. Indeed it would be a mistake to view decentralization as an end in itself. Decentralization is a means to achieve other worthy goals such as deepened democracy, improved service delivery and greater accountability. Innovations and successes from various developing countries demonstrate that we can be optimistic about using decentralization to bring about improved governance and rising levels of human development.

AKUNTABILITAS

AKUNTABILITAS DAN KINERJA ORGANISASI PUBLIK

PROFESOR Robinson menyatakan adanya revolusi akuntabilitas baru di pemerintahan Indonesia. Hal tersebut dikemukakan secara implisit bahwa sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) yang sedang dikembangkan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai bagian dari revolusi tersebut (Media Indonesia 8 Juli 2002). Tulisan ini menganggap bahwa pengukuran kinerja instansi pemerintah yang sangat erat hubungannya dengan akuntabilitas seharusnya juga dilengkapi dengan ukuran-ukuran subyektif karena indikator-indikator obyektif yang digunakan selama ini - termasuk AKIP yang dikembangkan BPKP - kurang memenuhi harapan dan cenderung tidak sejalan lagi dengan tuntutan peningkatan akuntabilitas di pemerintahan.

Secara sederhana akuntabilitas publik dapat dianggap sebagai suatu proses atau mekanisme di mana pegawai atau organisasi publik dapat diberikan sangsi apabila perilaku dan atau kinerja mereka tidak sesuai dengan apa yang diharapkan (Mulgan 2000). Dari definisi ini terlihat kaitan erat antara kinerja organisasi publik dengan akuntabilitas. Tanpa mengetahui kinerja yang diharapkan, tingkat akuntabilitas instansi publik tidak mungkin diketahui. Sayangnya, pengukuran kinerja organisasi publik selama ini masih didominasi oleh indikator-

indikator objektif seperti output, efisiensi, efektifitas, dan produktifitas karena dianggap memenuhi standar manajerial yaitu perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan jumlah layanan atau jasa publik yang dihasilkan. Pengukuran kinerja instansi publik hanya dengan indikator-indikator obyektif seperti ini dianggap sudah tidak memadai lagi dengan tuntutan perlunya pemerintahan yang semakin akuntabel, responsif dan demokratis.

Ada beberapa argumentasi mengapa indikator-indikator obyektif yang digunakan selama ini dianggap tidak memadai lagi untuk mengukur kinerja organisasi publik, terutama dalam hubungannya dengan tuntutan peningkatan akuntabilitas di pemerintahan. Pertama, terminologi seperti output, efisiensi, efektifitas, dan produktifitas sering membingungkan dan digunakan secara tidak tepat. Kadang-kadang orang menggunakan kata efisiensi padahal yang dimaksudkan adalah efektifitas atau produktifitas. Kedua, mengukur output dengan indikator obyektif seperti perbandingan antara biaya dan pelayanan atau jasa publik yang dihasilkan sebenarnya hanya menunjukkan nilai simbolik tetapi tidak memberikan informasi mengenai manfaat atau dampak terhadap mereka yang menerima atau menggunakan jasa publik tersebut. Dinas kebersihan kota misalnya yang mengukur kinerjanya berdasarkan panjang jalan yang sudah dibersihkan atau berapa banyak rumah tangga yang sudah dilayani tidak memberikan gambaran mengenai tingkat kebersihan jalan tersebut dan tingkat kepuasan rumah tangga yang dilayani atau kerusakan yang mungkin ditimbulkan oleh petugas sampah yang bekerja asal-asalan.

Ketiga, pengumpulan data untuk mengukur kinerja organisasi publik dengan indikator obyektif secara teknis, administratif dan politis juga tidak mudah. Kesulitan teknis

terjadi karena umumnya output organisasi publik tidak berupa barang tetapi jasa atau layanan yang “diproduksi” dan “dikonsumsi” pada saat yang bersamaan dan tidak ada harga. Akibatnya, apa yang telah dihasilkan oleh, dan tingkat keberhasilan, suatu organisasi publik tidak dapat diketahui secara pasti. Misalnya, apa output yang dihasilkan oleh sebuah museum? Apakah keberhasilan museum diukur dari jumlah pengunjung yang datang atau pendapatan yang dihasilkan dari penjualan tiket? Karena data obyektif untuk mengukur kinerja organisasi publik berasal dari dalam organisasi publik itu sendiri, secara administratif data yang akurat sulit diperoleh karena suatu instansi dapat saja menyembunyikan data yang menunjukkan kegagalan instansi tersebut atau memanipulasi data agar instansi tersebut terkesan berhasil. Demikian juga para politisi dapat dengan sengaja mengaburkan data yang dikhawatirkan akan menimbulkan sentimen publik yang merugikan para politisi tersebut.

Selain hal-hal yang disebutkan tadi, terlalu mengandalkan indikator-indikator obyektif dalam mengukur kinerja organisasi publik dapat berakibat buruk pada kualitas pelayanan. Oleh karena itu, semakin besar tuntutan agar kinerja organisasi publik juga diukur dengan indikator-indikator subyektif seperti tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang mereka terima. Di Amerika Serikat sejak 1970an, persepsi dan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang mereka terima sudah digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik. Ketika tuntutan agar pemerintah semakin demokratis dan organisasi publik semakin responsif dan akuntabel terhadap masyarakat yang dilayani, ukuran-ukuran subyektif seperti tingkat kepuasan masyarakat semakin relevan untuk digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Menurut Guy Peters (1998) administrasi publik di era tahun 2000-an adalah administrasi publik yang melayani pelanggannya. Oleh karena itu, kaedah utama membahagiakan pelanggan, seperti yang disinyalir oleh Professor Robinson, tidak lagi hanya milik organisasi bisnis tetapi juga sudah harus menjadi mantra organisasi publik. Bukankah organisasi publik pada dasarnya diciptakan untuk melayani masyarakat? Untuk itu, memahami tingkat kepuasaan masyarakat yang dilayani menjadi sangat penting dan pendapat mereka harus menjadi pertimbangan utama dalam mendesain pelayanan publik. Selain itu, memberi kesempatan kepada masyarakat untuk menilai kualitas pelayanan yang mereka terima juga sangat penting karena kebanyakan organisasi publik bersifat monopolis sehingga masyarakat tidak memiliki alternatif lain untuk mendapatkan layanan tersebut. Ketika mekanisme “exit” tidak tersedia maka “voice” menjadi satu-satunya sarana bagi pelanggan untuk menyalurkan ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan yang mereka terima.

Selain alasan-alasan filosofis tadi, manfaat praktis lainnya seperti pendapat opini publik yang disampaikan melalui survey penilaian masyarakat juga dapat membantu pemerintah dalam memahami perbedaan kebutuhan masyarakat antara kelompok sosial tertentu, membantu pemerintah mendesain cara pelayanan yang terbaik, dan membantu pemerintah menilai tingkat kepuasaan terhadap kualitas pelayanan yang ada. Selain itu, hasil survei tersebut dapat juga memberikan gambaran mengenai perlu tidaknya mekanisme pelayanan berubah dan pendapat masyarakat terhadap masalah-masalah tertentu yang sedang berkembang.

AKUNTABILITAS MORAL PENYELENGGARA NEGARA

KEENGGANAN Ketua DPR Akbar Tanjung, yang telah divonis bersalah dalam kasus korupsi, Jaksa Agung M.A. Rachman, yang “ceroboh” tidak memasukkan salah satu rumah mewah yang dimiliki ke dalam formulir daftar kekayaan KPKN, dan Gubernur DKI Sutiyoso serta sejumlah anggota legislatif yang disinyalir sebagai penebar dan penikmat suap, untuk mengundurkan diri dari jabatannya masing-masing menunjukkan rendahnya etika publik dan akuntabilitas moral (*moral accountability*) para penyelenggara negara di republik ini. Perilaku seperti ini juga akan membuat masyarakat semakin kehilangan kepercayaan (*trust*) terhadap para penyelenggara negara, sedangkan kepercayaan merupakan tonggak penting dalam pembentukan pemerintahan yang berwibawa dan bermoral.

Negara, menurut Hegel, bukan sekedar sebuah organisasi melainkan suatu organisme moral (*moral organism*). Oleh karena itu, seluruh aktifitas negara selayaknya merupakan aktifitas moral. Artinya, seluruh aktifitas para penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan tidak hanya secara hukum formal tetapi juga secara moral. Atau dengan kata lain, selain tidak melanggar aturan hukum, semua perilaku pejabat publik harus berdasarkan pada prinsip-prinsip moral dan etika

yang sesuai dengan, dan oleh karena itu dapat diterima oleh, norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Hal inilah yang dimaksudkan oleh Dwivedi (1987) sebagai akuntabilitas moral yang harus dimiliki oleh setiap individu penyelenggara negara.

Sayangnya, apa yang digambarkan pada awal tulisan ini menunjukkan bahwa para pejabat publik yang dinilai “bermasalah” oleh masyarakat selalu berlindung di balik pendekatan hukum formal untuk mempertahankan kedudukan mereka dan untuk berkelit bahwa apa yang mereka lakukan adalah benar. Karena melakukan upaya banding dan tidak diatur dalam tata tertib DPR, Akbat Tanjung masih merasa layak untuk mempertahankan posisinya. Karena tidak dapat dibuktikan, tuduhan kencang terjadinya suap pada pemilihannya sebagai gubernur tidak sedikit pun mengurungkan niat Sutiyoso untuk terus memimpin DKI. Demikian juga dengan sejumlah anggota legislatif yang disinyalir sebagai penikmat suap. Sedangkan M.A. Rachman merasa bahwa hanya presidenlah yang berhak menilai apakah dia masih layak atau tidak memimpin Kejaksaan Agung walaupun masyarakat manganggap kepemilikan rumah mewah adalah indikasi ketidakjujuran dan ketidaklayakan untuk tetap mempertahankan kedudukannya.

Argumentasi para penyelenggara negara seperti ini terjadi karena mereka hanya menggunakan pendekatan obyektif (*objectivist approach*) dalam menilai etika dan moralitas. Pendekatan ini menganggap bahwa selalu ada standar-standar nyata, obyektif dan absolut yang berasal dari luar diri manusia untuk menilai kebenaran atau ketidakbenaran (*rightness or wrongness*) semua perilaku manusia. Oleh karena itu, perilaku seseorang dianggap etis dan bermoral sepanjang tidak bertentangan dengan hukum, aturan atau tata tertib yang berlaku.

Pada hal sesungguhnya, hukum, aturan dan tata tertib kurang memadai untuk dijadikan sebagai satu-satunya ukuran etika dan moralitas. Selain karena tidak mungkin menciptakan semua aturan hukum untuk setiap aktifitas manusia, juga ada kecenderungan manusia untuk sengaja mengabaikan dan atau memanipulasi aturan hukum yang ada. Oleh karena itu, pendekatan interpretasi (*interpretivist approach*) terhadap etika dan moralitas tidak meyakini adanya standar-standar obyektif dan absolut yang berasal dari luar diri manusia, seperti aturan hukum, yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai etika dan moralitas perilaku manusia. Sebaliknya, pendekatan ini berpendapat bahwa akal budi atau kesadaran manusia (*human consciousness*) yang berasal dari dalam diri setiap individu adalah satu-satunya ukuran untuk menilai etika dan moralitas perilaku manusia.

Mereka yang peduli pada penegakan etika administrasi negara sepertinya sepakat untuk menggabungkan kedua pendekatan ini. Oleh karena itu, selain hukum, aturan dan tata tertib yang ada, suara hati atau hati nurani (*conscience*) juga diakui sebagai salah satu dasar untuk menilai etika dan moralitas perilaku para penyelenggara negara. Hukum, aturan dan tata tertib adalah sumber penilaian etika dan moralitas yang berasal dari luar sedangkan suara hati adalah dasar penilaian etika dan moralitas yang berasal dari dalam diri para penyelenggara negara.

Karena multi interpretasi terhadap suatu aturan hukum dapat dengan mudah terjadi, menilai etika dan moralitas perilaku pejabat publik dengan menggunakan hukum, aturan dan tata tertib juga dapat menghasilkan penilaian yang tidak seragam. Misalnya, dengan interpretasi aturan hukum yang mereka lakukan, para pendukung Akbar Tanjung, M.A. Rachman dan Sutiyoso merasa bahwa tindakan mereka untuk

tetap bertahan pada kedudukannya masing-masing adalah benar, etis dan bermoral. Sebaliknya, dengan interpretasi berbeda terhadap aturan hukum yang sama, tidak sedikit yang berkesimpulan bahwa tindakan mempertahankan kedudukan dari para penyelenggara negara ini tidak etis dan bertentangan dengan prinsip-prinsip moral dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Ketika terjadi pertentangan interpretasi aturan hukum seperti inilah maka pendekatan interpretasi seharusnya menjadi pedoman dalam menilai etika dan moralitas perilaku penyelenggara negara. Dengan didasari hati nurani, pertentangan etis tidaknya perilaku para penyelenggara negara dapat dihindari karena diyakini bahwa pertimbangan hati nurani setiap manusia terhadap suatu perilaku adalah identik. Karena penilaian hati nurani yang identik itulah sehingga tercipta prinsip-prinsip moral, etika atau norma-norma yang diyakini dan berlaku dalam satu kelompok masyarakat.

Berbeda dengan pejabat publik yang memiliki kepentingan untuk mempertahankan kedudukannya, rakyat umumnya lebih bebas mengemukakan penilain berdasarkan pertimbangan hati nurani mereka. Dan oleh karena pertimbangan etika dan moralitas berdasarkan hati nurani selalu identik, maka sesungguhnya dapat dipastikan bahwa hati nurani para penyelenggara negara yang sedang mendapat sorotan publik saat ini identik dengan penilaian yang dikemukakan oleh masyarakat luas. Bahwa tindakan mereka bertahan pada kedudukan masing-masing sebenarnya tidak etis karena bertentangan dengan prinsip-prinsip moral dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat sebagaimana yang diungkapkan dalam berbagai media massa.

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Persoalannya sekarang adalah apakah para penyelenggara negara ini mau mendengarkan hati nurani mereka atau tetap berlindung dibalik argumentasi aturan hukum. Hanya saja perlu diingat bahwa kepercayaan masyarakat akan sirna apabila perilaku para penyelenggara negara bertentangan dengan prinsip-prinsip moral, etika dan norma-norma yang diyakini oleh masyarakat. Sedangkan kepercayaan masyarakat adalah syarat mutlak pembentukan pemerintahan yang berwibawa dan bermoral.

AKUNTABILITAS POLITIK LEGISLATIF

KINERJA anggota legislatif kita kembali mendapat sorotan. Kalau pada masa Orde Baru mereka dianggap inferior yang hanya tahu satu kata, setuju; di jaman reformasi saat ini mereka dianggap terlalu superior. Kasus pemecatan Wali Kota Surabaya oleh DRPD Surabaya dan usulan pencopotan Sekretaris Negara Bambang Kesowo oleh Tim 12 Komisi I DPR, hanya merupakan puncak gunung es dari pameran superioritas yang diperlihatkan oleh para anggota legislatif di Indonesia. Pada pengantar laporan jajak pendapat tentang perlu tidaknya lembaga *recall* dihidupkan kembali, harian ini mensinyalir eksistensi para anggota DPR saat ini nyaris tak tergoyangkan (*Kompas*, 29/07/2002). Media lain bahkan ada yang mengibaratkan para anggota legislatif sebagai diktator yang sompong, pongah dan arogan (*Media Indonesia*, 16/7/2002). Selain apa yang sudah digambarkan di berbagai media massa, perilaku yang dipertontonkan oleh para anggota legislatif kita juga menunjukkan ketidakpahaman mereka atas konsep akuntabilitas politik yang mereka harus perankan dan bagaimana menjalankan peran tersebut secara sehat dan bertanggung jawab. Selain itu, apa yang dipamerkan oleh para anggota legislatif dapat juga dilihat sebagai *inferiority complex* sebab pada dasarnya kapasitas mereka sangat tidak memadai dibandingkan dengan kemampuan eksekutif yang mereka harus hadapi.

Menurut Dwivedi dan Jabra (1989) konsep akuntabilitas politik pada negara demokratis pada hakikatnya mengakui kekuasaan politik badan legislatif untuk mempengaruhi eksekutif dalam pengambilan keputusan publik. Dengan kata lain kehadiran akuntabilitas politik yang diperankan oleh legislatif dapat menjamin institusi dan pegawai pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan oleh badan legislatif. Eksistensi akuntabilitas politik juga sekaligus dimaksudkan untuk mencegah pemerintah mengambil dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang bertentangan dengan keinginan rakyat yang direpresentasikan oleh badan legislatif.

Sepintas lalu, konsep akuntabilitas politik seperti ini menunjukkan kekuasaan legislatif yang sangat besar dalam mengatur eksekutif. Konsep ini juga terkadang dianggap sebagai dominasi absolut legislatif terhadap eksekutif seperti yang cenderung dipertontonkan oleh sebahagian besar anggota legislatif kita saat ini. Pemahaman seperti ini jelas keliru karena derajat akuntabilitas yang sehat dan bertanggung jawab pada hakekatnya ditentukan oleh hubungan-saling-mempengaruhi yang sehat dan bertanggung jawab antara institusi yang akuntabilitasnya harus ditegakkan dan institusi yang harus menegakkan akuntabilitas tersebut. Dalam hubungannya dengan akuntabilitas politik legislatif yang dibahas pada tulisan ini maka derajat akuntabilitas yang sehat dan bertanggung jawab ditentukan antara lain oleh bagaimana legislatif atau DPR/D (sebagai institusi yang harus menegakkan akuntabilitas politik) secara sehat dan bertanggung jawab mempengaruhi kebijakan-

kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah/daerah (sebagai institusi yang harus dibangun derajat akuntabilitasnya).

Sedikitnya ada tiga hal yang dapat dijadikan barometer untuk menilai apakah akuntabilitas politik ditegakkan dengan sehat dan bertanggung jawab. Pertama, seberapa besar kemampuan legislatif mempengaruhi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Hal ini dapat diukur dari frekuensi kehadiran dan kualitas argumentasi yang dikemukakan oleh anggota legislatif dalam rapat-rapat pengambilan keputusan publik dengan pemerintah. Kenyataannya, tingkat kehadiran anggota legislatif dalam rapat-rapat pengambilan kebijakan publik yang strategis dengan pemerintah - seperti yang diributkan akhir-akhir ini - sangat mengecewakan. Bagi anggota legislatif yang "kabetulan" hadir, banyak di antara mereka yang tidak bersuara. Bagi mereka yang sempat bersuara, kualitas pendapat atau argumentasi yang dikemukakan terhadap berbagai isu publik masih sangat tidak memenuhi syarat untuk dapat dikategorikan berbobot. Dengan kenyataan seperti ini, legislatif menjadi sangat tidak berdaya untuk secara sehat dan bertanggung jawab mempengaruhi berbagai kebijakan publik yang dibuat pemerintah.

Alat ukur kedua penegakan akuntabilitas politik secara sehat dan bertanggung jawab dapat dilihat dari mutu interaksi dan komunikasi yang terjadi antara legislatif dan pemerintah. Hal ini dapat dinilai dari kualitas dan kuantitas informasi yang diberikan pemerintah kepada legislatif dan sejauh mana informasi tersebut dimanfaat untuk mempengaruhi kebijakan publik yang akan diambil pemerintah. Hanya saja, untuk dapat memanfaatkan berbagai informasi yang diberikan oleh pemerintah pengetahuan para anggota legislatif terhadap masalah tersebut harus memadai. Tanpa pengetahuan yang

cukup maka berbagai kebijakan publik yang akan diambil oleh pemerintah tidak akan mampu dipengaruhi oleh legislatif.

Ketidakberdayaan legislatif karena keterbatasan pengetahuan dapat dilihat dari lolosnya berbagai rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah tanpa hambatan atau perdebatan yang berarti di parlemen. Keterbatasan pengetahuan menyebabkan anggota legislatif tidak mampu mencermati dan memberikan kontribusi yang berarti terhadap berbagai rancangan kebijakan yang diajukan oleh pemerintah. Demikian juga dengan rapat-rapat konsultasi antara pemerintah dan legislatif terkesan basa-basi belaka di mana wakil pemerintah memberikan ceramah kepada legislatif dan wakil legislatif memberikan ceramah balasan.

Ketiga, penegakan akuntabilitas politik yang sehat dan bertanggung jawab hanya dapat terjadi kalau ada batasan wewenang yang jelas antara kebijakan publik yang dapat dan tidak dapat diintervensi oleh legislatif (*discretionary and nondiscretionary decision-making spheres*). Dengan kata lain tidak semua kebijakan publik yang diambil pemerintah harus mendapat persetujuan legislatif. Harus ada domain independen di mana birokrasi dapat mengambil dan melaksanakan berbagai kebijakan publik tanpa menunggu persetujuan legislatif. Dengan profesionalitas dan ekspertis yang dimiliki, banyak kebijakan publik yang dapat dilaksanakan secara efisien apabila birokrasi memiliki kebebasan mengambil keputusan dan bertindak tanpa harus menunggu mandat parlemen. Terlebih kalau indikator-indikator yang digunakan oleh legislatif untuk menolak berbagai kebijakan yang akan diambil pemerintah tidak rasional dan terkesan mengada-ada. Penolakan legislatif atas sejumlah calon duta besar yang diajukan oleh pemerintah beberapa waktu yang lalu hanya karena umur mereka sudah terlalu tua

atau masih sangat muda adalah salah satu contoh betapa tidak rasionalnya pertimbangan yang dilakukan oleh legislatif dalam menggagalkan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah.

Singkat kata, penegakan akuntabilitas politik yang sehat dan bertanggung jawab hanya dapat terwujud apabila legislatif mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah melalui interaksi dan komunikasi yang berkualitas melalui adu argumentasi yang berbobot. Untuk itu kapasitas legislatif harus melebihi atau sedikitnya seimbang dengan kemampuan yang dimiliki oleh pemerintah. Karena kemampuan anggota legislatif kita saat ini masih jauh dibandingkan dengan kemampuan eksekutif maka yang terjadi adalah *inferiority complex* di mana anggota legislatif akan mencari cara lain untuk menunjukkan superioritasnya sebagai kompensasi atas ketidakberdayaan mereka. Antara lain dengan tidak mengindahkan adanya batasan wewenang yang jelas antara kebijakan yang dapat dan tidak dapat diintervensi oleh legislatif.

Menghidupkan kembali lembaga *recall* mungkin salah satu solusi jangka pendek untuk meningkatkan akuntabilitas politik legislatif. Namun demikian, sudah tiba saatnya anggota legislatif dipilih langsung oleh masyarakat yang diwakili. Dengan demikian masyarakat mengenal dengan pasti siapa yang mereka harus tuntut kalau kinerja legislatif untuk mengawasi pemerintah melempem atau jika kepentingan mereka tidak terbelia di legislatif.

KOTAK POS 5001

Pendahuluan

DALAM ilmu administrasi negara, akuntabilitas (*accountability*) secara sederhana sering didefinisikan sebagai suatu mekanisme di mana kerja atau perilaku sektor publik dan/atau aparatur negara dapat diawasi, dan diberikan sanksi apabila melanggar norma-norma masyarakat dan/atau aturan perundang-undangan yang berlaku (Dwivedi dan Jabbra, 1989:5). Mekanisme ini sangat penting karena, antara lain, hanya sektor publik yang memiliki legitimasi untuk menggunakan kekuasaan (*power*) yang didelegasikan oleh negara. Adanya mekanisme ini akan menghindari sektor publik menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya.

Pemerhati ilmu administrasi negara umumnya hanya mendiskusikan peningkatan akuntabilitas sektor publik melalui mekanisme formal. Sebaliknya, tulisan ini menyimpulkan bahwa selain usaha yang terus menerus untuk mengefektifkan kerja mekanisme formal, perlu juga diciptakan mekanisme informal untuk meningkatkan akuntabilitas sektor publik.

Mekanisme Parlemen

Mekanisme akuntabilitas berbeda antar satu negara dengan negara lainnya, tergantung sistem pemerintahan yang dianut. Di negara-negara demokrasi barat, misalnya, mekanisme parlemen (*parliamentary mechanism*) dianggap sebagai mekanisme akuntabilitas formal yang tertua (*Thynne and Goldring, 1987:33;*

Maheswary, 1983:460). Mekanisme ini percaya bahwa setiap tindakan dan perilaku aparatur pemerintah, baik itu yang berhubungan dengan masalah keuangan maupun kegiatan lainnya harus dapat dipertanggungjawabkan di parlemen.

Namun demikian, sejalan dengan semakin besar dan kompleksnya birokrasi, mekanisme parlemen dianggap tidak mampu lagi untuk megawasi segala kegiatan sektor publik dan aparatur negara. Menurut Haque (1994), bahkan di negara-negara yang mempunyai tradisi demokrasi yang kuat, kekuasaan dalam urusan kenegaraan telah berpindah dari politisi di parlemen ke tangan para birokrat senior. Para birokrat Inggris, Jerman dan Jepang, menurut Pempel (1984:86), misalnya, sepakat bahwa merekalah, bukan para politisi di parlemen, yang mengatasi segala masalah-masalah yang dihadapi oleh negara.

Ada beberapa penjelasan yang dapat menerangkan fenomena dominasi birokrat terhadap politisi ini. Pertama, ada kecenderungan bahwa politisi di parlemen tidak mempunyai informasi yang memadai mengenai kegiatan dan fungsi setiap departemen (Maheshwari, 1983; Haque, 1994). Oleh karena itu, para birokrat dapat menyembunyikan informasi-informasi yang mungkin akan mendapat kritik yang tajam dari para politisi. Kedua, keterwakilan (*representativeness*) para politisi di parlemen juga dipertanyakan. Terlepas dari retorika demokrasi yang sering dikumandangkan oleh negara-negara kapitalis, parlemen di Amerika, misalnya, tetap didominasi oleh para elit kelas atas, dan sangat sedikit wakil rakyat di negara adi kuasa ini yang berlatar belakang sosial ekonomi yang rendah (Parenti, 1988:196-212). Belum lagi jika masalah keterwakilan ini dilihat dari segi ras dan jender. Di Australia, hampir tidak ada anggota parlemen yang berasal dari suku asli (aborijin), sedangkan anggota parlemen wanita di negara-negara demokrasi barat,

menurut penelitian Aberbach, dkk. (1981:47), berkisar antara 4 persen (Inggris dan Italia) sampai 14 persen (Belanda). Tidak mengherankan jika banyak kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah, yang sebenarnya melanggar hak-hak kaum minoritas, dengan leluasa mendapat persetujuan parlemen. Belum lagi jika politisi di parlemen dikenal sebagai orang-orang yang hanya datang, duduk, diam, dengar, dan duit.

Mekanisme Menteri

Selain mekanisme parlemen, di negara-negara yang menganut sistem Westminster seperti Australia dan Inggris, dikenal juga mekanisme menteri (*ministerial mechanism*) untuk menjamin akuntabilitas sektor publik. Mekanisme ini beranggapan bahwa selain harus bertanggung jawab kepada parlemen, seorang menteri juga harus mengawasi segala tindakan aparat negara di dalam departemen yang menjadi tanggung jawabnya (Thynne and Goldring, 1987:56).

Namun demikian, mekanisme menteri juga dipertanyakan kemampuannya untuk menegakkan akuntabilitas sektor publik karena berbagai hal. Pertama, sebagai pejabat yang diangkat berdasarkan pertimbangan politik dan hampir selalu diganti setiap setelah pemilihan umum, pengetahuan seorang menteri terhadap segala hal yang terjadi di departemen sangat terbatas (Subramaniam, 1983:452). Kedua, tidak adanya mekanisme untuk menghukum menteri karena terjadi pelanggaran di dalam departemen yang menjadi tanggung jawabnya. Mekanisme menteri untuk menjamin terwujudnya akuntabilitas sektor publik hanya merupakan konvensi tanpa sangsi hukum. Mekanisme menteri hanya merupakan kesadaran moral, karena seorang menteri akan tetap memangku jabatannya sepanjang dia disenangi oleh presiden atau perdana menteri

yang mengangkatnya (Maheshwari, 1983:464). Tidak ada hukum yang mengharuskan seorang menteri kesehatan, misalnya, harus mengundurkan diri hanya karena banyak kasus malapraktek yang terjadi di rumah sakit pemerintah. Tidak juga seorang menteri perhubungan harus menyerahkan jabatannya kalau banyak kecelakaan lalu lintas yang terjadi di laut, darat ataupun udara. Apalagi kalau mengundurkan diri bagi seorang pejabat pemerintah dianggap tidak sesuai dengan budaya luhur suatu bangsa. Akibatnya, birokrasi yang cenderung semakin besar dijalankan oleh aparatur negara dengan pengawasan yang sangat minim dari menteri.

Pengadilan Administrasi

Penegakan akuntabilitas sektor publik di banyak negara juga ditempuh dengan membentuk Pengadilan Tata Usaha Negara (*administrative tribunal*) di mana keputusan-keputusan pemerintah dan perilaku aparatur negara dapat diuji keabsahannya (McCallum, 1984:164). Namun demikian, seperti yang terjadi di negara kita, kehadiran institusi ini belum dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat. Publik mungkin enggan untuk mengadukan masalahnya ke PTUN karena prosedur teknis dan hukum yang dilalui di pengadilan merupakan hal yang masih asing bagi masyarakat kebanyakan di negara kita. Belum lagi biaya yang harus ditanggung jika harus menggunakan jasa penasehat hukum. Sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Benyamin Mangkudilaga, banyak perkara yang diajukan ke PTUN yang sebenarnya di luar jurisdiksi institusi ini.

Perlunya Mekanisme Informal

Selain perlunya usaha yang terus menerus untuk memberdayakan mekanisme formal, maka perlu pula diciptakan mekanisme informal untuk menegakkan akuntabilitas sektor publik. Di Australian Capital Territory, Canberra (semacam Daerah Khusus Ibukota) yang parlemennya relatif vokal dan institusi pengadilannya terkenal sangat mandiri sebagaimana lasimnya di negara-negara demokrasi barat, Pemerintah Partai Buruh pada tahun 1992 menyediakan satu saluran telepon bebas pulsa atau cuma-cuma (*ACT Wastewatch Hotline*) yang dapat digunakan oleh publik mengadukan segala keluhan, keberatan dan protes terhadap keputusan-keputusan pemerintah dan/atau terhadap pelayanan sektor publik dan perilaku aparatur negara. Saluran telepon yang ditempatkan di kantor *Chief Minister* (setingkat gubernur) sangat diminati oleh masyarakat yang tidak perlu khawatir akan keselamatan mereka karena dapat tetap merahasiakan identitasnya. Jika penelepon meninggalkan alamat, *Chief Minister* sebagai pejabat pemerintahan tertinggi di ACT (*Canberra*) akan memberikan jawaban mengenai tindakan apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah sehubungan dengan keluhan atau protes yang dilakukan oleh penelepon. Dari hasil studi kasus yang penulis lakukan, saluran telepon ini sangat membantu pemerintah menyempurnakan berbagai kebijakan dan prosedur pelayanan masyarakat di Canberra.

Spekulasi dan modifikasi mekanisme informal di Indonesia : Kotak Pos 5000

Di Indonesia, Kotak Pos 5000 merupakan salah satu contoh mekanisme informal untuk meningkatkan akuntabilitas sektor publik. Walaupun belum terdokumentasi dengan baik, telah

banyak kasus-kasus penyelewengan yang dapat dibongkar karena pengaduan masyarakat ke kotak pos di kantor wakil presiden ini.

Ada beberapa kelebihan mekanisme informal seperti Kotak Pos 5000 dan Wastewatch Hotline ini dibandingkan dengan mekanisme formal. Pertama, perbaikan berbagai kebijaksanaan pemerintah dan perilaku aparatur negara dapat dilakukan dan penyelewengan dapat dicegah tanpa hingar bingar masyarakat. Hal ini sangat penting karena budaya birokrasi kita saat ini masih selalu ingin menang sendiri kalau berhadapan dengan masyarakat. Birokrasi kita belum mampu mengaku salah atau khilaf atas segala keputusan dan tindakan yang dilakukan. Buktiya, hampir semua aparatur negara mengajukan banding terhadap keputusan PTUN yang memenangkan masyarakat, atau bahkan tidak mematuhi keputusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum. Kedua, jurisdiksi mekanisme informal tidak terbatas, sedangkan jurisdiksi mekanisme formal seperti PTUN sangat terbatas. Ketiga, murah, karena masyarakat tidak memerlukan biaya, kalau misalnya, semua surat ke Kotak Pos 5000 tidak perlu diberi perangko.

Namun demikian, untuk lebih mendayagunakan fungsi Kotak Pos 5000 sebagai sarana pendukung meningkatkan akuntabilitas sektor publik, ada beberapa hal yang mungkin dapat dilakukan. Pertama, kepercayaan masyarakat terhadap kerja Kotak Pos 5000 perlu ditumbuhkan. Hal ini dapat dilakukan, misalnya, dengan penerbitan berkala mengenai perbaikan berbagai kebijaksanaan pemerintah yang dilakukan berdasarkan laporan masyarakat yang diterima melalui Kotak Pos 5000. Demikian pula dengan keamanan individu-individu yang mengadu ke Kotak Pos 5000 harus mendapatkan jaminan dari pemerintah. Jangan niat baik untuk memperbaiki birokrasi

yang ada dengan, (misalnya), melaporkan adanya dugaan korupsi malah berbalik mengorbankan si pelapor yang dianggap telah memfitnah atau mencemarkan nama baik pejabat tertentu. Pemerintah juga sebaiknya tanggap terhadap semua laporan yang masuk, walaupun mungkin banyak pengirim surat yang tidak berani mencantumkan identitasnya.

Kedua, untuk lebih meringankan tugas Kotak Pos 5000 dan mengefektifkan fungsi pengawasan, ada baiknya untuk membuat Kotak Pos 500 di setiap kantor gubernur dan Kotak Pos 50 di setiap kantor bupati. Dengan adanya kotak pos-kotak pos ini aparatur pemerintah di daerah secara psikologis akan merasa terus diawasi oleh masyarakat. Hal ini sangat penting karena, sekali lagi, berhubungan dengan budaya birokrasi kita yang masih ‘melihat ke atas’. Aparatur pemerintah di tingkat propinsi sangat menghindari kesalahannya diketahui oleh gubernur. Hal yang sama juga terjadi pada aparatur pemerintah di tingkat yang lebih rendah. Dengan adanya kotak pos-kotak pos ini pelayanan dan perilaku aparatur pemerintah terhadap masyarakat diharapkan akan semakin baik.

OMBUSDMAN: MENINGKATKAN AKUNTABILITAS DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Pendahuluan

Dewasa ini ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan pemerintah semakin terbuka diungkapkan oleh masyarakat. Hampir setiap hari keluhan masyarakat dapat kita baca di media massa atau kita Dengarkan melalui media elektronik. Juga, hampir setiap hari kita dapat menyaksikan ekspresi ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang diwujudkan melalui aksi-aksi demonstrasi. Dalam banyak kasus, aksi demonstrasi ini berakhir anarkis.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan semakin maraknya ekspresi ketidakpuasan masyarakat ini. Pertama, layanan publik yang disediakan oleh pemerintah semakin luas cakupannya dan semakin banyak jenisnya seiring dengan semakin berkembang dan meningkatnya kebutuhan masyarakat. Kedua, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat sering tidak sejalan dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menyediakan semua tuntutan masyarakat. Ketiga, kualitas pendidikan masyarakat yang relatif semakin baik berakibat pada semakin meningkatnya harapan masyarakat terhadap kualitas layanan publik yang lebih baik. Masalah ini tidak hanya dihadapi oleh pemerintah di negara berkembang tetapi juga dihadapi oleh pemerintah di negara maju. Perbedaannya adalah pemerintah di negara maju segera

dapat menemukan solusi menarik dan inovatif untuk mengatasi masalah lemahnya akuntabilitas publik ini.

Yang dimaksud dengan akuntabilitas publik adalah pendekatan, mekanisme, dan praktek-praktek yang digunakan oleh pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk menjamin bahwa kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah sesuai dengan harapan masyarakat. Ini berarti bahwa tidak hanya kebijakan yang mendasari akuntabilitas tetapi juga sistem kelembagaan yang tersedia yang dapat memotivasi penyedia layanan (*public service providers*) untuk menyediakan layanan publik sesuai dengan level kualitas dan jenis layanan yang diharapkan.

Buruknya kualitas pelayanan publik pemerintah dapat disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, pemerintah dalam banyak hal merupakan satu-satunya penyedia layanan tersebut (*monopoly*) sehingga tidak ada insentif bagi pegawai pemerintah untuk bekerja secara efisien. Pegawai pemerintah tidak merasa bertanggung jawab (akuntabel) kepada masyarakat yang menerima layanan karena gaji mereka tidak tergantung dari tingkat efisiensi mereka dalam bekerja atau seberapa baik mereka melayani masyarakat. Kedua, di banyak negara berkembang masyarakat atau penerima layanan publik tidak mempunyai insentif atau kemampuan untuk menuntut pemerintah agar lebih akuntabel atau memberikan pelayanan yang efisien dan berkualitas. Kurangnya kekuasaan politik dan informasi yang dimiliki masyarakat dan faktor-faktor kelembagaan lainnya menyebabkan hal ini terjadi. Ketiga, akuntabilitas publik sejauh ini terlalu berfokus pada mekanisme supervisi dan kontrol internal (*hierarchical control*) yang dilakukan oleh setiap atasan atau pimpinan di dalam organisasi pemerintah itu sendiri. Berdasarkan ketiga penyebab buruknya

kinerja layanan pemerintah ini maka dapat disimpulkan bahwa masalah akuntabilitas pemerintah adalah masalah yang kompleks. Solusi untuk memecahkan masalah akuntabilitas ini harus memperhatikan karakteristik layanan publik itu sendiri dan karakteristik masyarakat atau penerima layanan tersebut.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka konseptual (*conceptual framework*) terhadap masalah akuntabilitas pelayanan publik dan mengidentifikasi mekanisme alternatif untuk menguatkan akuntabilitas pelayanan publik tersebut. Argumen utama naskah akademik ini adalah bahwa akuntabilitas pelayanan publik hanya dapat ditingkatkan apabila kontrol hirarki internal dan eksternal terhadap penyedia pelayanan publik diperkuat dengan keinginan masyarakat untuk menekan atau menyuarakan (*voice*) keberatan mereka melalui mekanisme alternatif seperti ombudsman. Lembaga ini sudah terbentuk pada tingkat nasional dan akhir-akhir ini sedang populer dibentuk oleh pemerintah daerah.

Konsep dan Mekanisme Akuntabilitas Publik

Walaupun para ahli sepakat pentingnya akuntabilitas dalam organisasi publik, mereka mendefenisikan akuntabilitas secara berbeda. Minocha (1983), Inamdar (1983), dan McCallum (1984) mendefenisikan akuntabilitas sebagai kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik, khususnya dalam kaitannya dengan keuangan. Namun demikian, Dwivedi dan Jabbar (1989:5) menganggap defenisi dan pendekatan hukum ini kurang memadai. Mereka mengadopsi defenisi akuntabilitas yang lebih kompleks sebagai:

"the methods by which a public agency or a public official fulfils its duties and obligations, and the process by which that

agency or the public official is required to account for a sanction” (metode atau cara di mana pegawai atau lembaga pemerintah memenuhi tugas dan tanggung jawabnya dan proses di mana pegawai atau lembaga pemerintah siap menerima sangsi atau hukuman jika terjadi kelalaian)

Berdasarkan defenisi tersebut Dwivedi dan Jabbra (1989:5-7) lebih jauh menjelaskan bahwa sedikitnya ada lima jenis atau mekanisme akuntabilitas publik, yaitu, akuntabilitas organisasi atau administrasi, akuntabilitas hukum, akuntabilitas profesional, akuntabilitas politik, dan akuntabilitas moral. Akuntabilitas organisasi atau administrasi (*administrative/bureaucratic accountability*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh pegawai yang memiliki hirarki lebih tinggi terhadap perilaku atau tindakan yang dilakukan oleh pegawai pada level yang lebih rendah, biasanya dalam organisasi yang sama. Menurut Appleby (1952), hal ini merupakan bagian dari sistem kontrol internal yang memungkinkan masyarakat untuk melaporkan kepada pimpinan (atasan) apabila mereka tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh seorang pegawai (bawahan).

Akuntabilitas hukum (*legal accountability*) berhubungan dengan ketersediaan mekanisme hukum yang dapat digunakan oleh warga negara untuk menentang keputusan yang dibuat oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Mukhopadhyay (1983) mencantohkan akuntabilitas hukum ketika seorang pegawai atau lembaga pemerintah harus mempertanggungjawabkan keputusan yang mereka buat di pengadilan. Dengan konsep akuntabilitas hukum ini maka masyarakat yang tidak puas dengan keputusan pemerintah atau perilaku pegawai pemerintah dapat megajukan keberatan melalui pengadilan, baik pengadilan umum maupun pengadilan tata usaha negara (*administrative tribunal*). Pengadilan menjadi instrumen yang

memutuskan apakah keputusan atau perilaku pegawai atau lembaga pemerintah telah melanggar hak-hak masyarakat termasuk dalam memberikan pelayanan publik.

Akuntabilitas politik (*political accountability*) beranggapan bahwa pegawai dan lembaga pemerintah bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga politik. Oleh karena itu, agar akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah dapat ditingkatkan maka masyarakat harus mampu mengkritisi lembaga politik yang selanjutnya akan menekan pegawai atau lembaga pemerintah. Dengan kata lain, apabila masyarakat tidak puas dengan pelayanan yang diterima dari pegawai atau lembaga pemerintah maka mereka harus melaporkannya kepada aktor politik yang merupakan wakil atau representasi mereka.

Semakin meningkatnya kebutuhan pemerintah terhadap tenaga-tenaga teknis profesional seperti dokter, guru atau ahli hukum menghadirkan apa yang disebut dengan akuntabilitas profesional (*professional accountability*). Akuntabilitas profesional beranggapan bahwa para pegawai negeri profesional ini, di dalam bekerja, didasari dan akan selalu tunduk pada etika profesi mereka masing-masing dan akan menerima hukuman apabila dalam menjalankan tugas dan kewajibannya melanggar etika profesi. Norma yang mengatur perilaku profesional dianggap selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat. Terakhir, akuntabilitas moral (*moral accountability*) didasari pada anggapan bahwa dalam setiap tindakan dan keputusan yang dibuat pegawai pemerintah selalu menjunjung tinggi nilai-nilai moral yang berasal di masyarakat. Nilai-nilai moral ini oleh Mukhopadhyay (1983:479) sebagai alat kontrol yang efektif yang dapat mencegah pegawai pemerintah bertindak atau berperilaku yang merugikan masyarakat.

Akuntabilitas Publik dan Kualitas Layanan

Ada beberapa alasan mengapa akuntabilitas pegawai dan lembaga pemerintah perlu ditegakkan. Pertama, pada sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabilitas dapat menjadi instumen agar pegawai pemerintah berperilaku dan bertindak sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam sistem demokrasi, lembaga dan pegawai pemerintah diciptakan oleh masyarakat untuk melayani masyarakat dan oleh karena itu harus bertanggung jawab kepada masyarakat. Karena hanya pemerintah yang memiliki legitimasi untuk memaksa (*coersive*), adanya akuntabilitas dapat mencegah pegawai atau lembaga pemerintah menyalagunakan kekuasaannya. Kedua, akuntabilitas publik penting karena pegawai atau lembaga pemerintah dapat saja lalai menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan atau alpa menjalankan kewajibannya, baik disengaja ataupun tidak disengaja atau dilaksanakan dengan setengah hati. Akibatnya, kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal dan masyarakat tetap diperlakukan tidak adil.

Ketiga, akuntabilitas publik penting ditegakkan agar efisiensi penggunaan sumberdaya publik dapat tercapai dan menghindari terjadinya "*non-feasance*", "*malfeasance*" dan "*over-feasance*" (Mukhopadhyay 1983:474). *Non-feasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah tidak melaksanakan kewajiban yang sudah diamanatkan oleh konstitusi, baik karena malas maupun karena perilaku korup, sehingga merugikan masyarakat (misalnya pegawai pemerintah yang korup masyarakat tidak menerima beras raskin yang merupakan haknya). *Malfeasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah menjalankan kewajibannya tetapi dengan cara yang tidak efisien atau bahkan mengakibatkan kerugian kepada masyarakat baik karena lalai maupun ketidakmampuan

(misalnya dokter pemerintah yang melakukan malpraktek). *Over-feasance* terjadi apabila lembaga atau pegawai pemerintah melaksanakan tugasnya melebihi dari apa yang diamanatkan oleh undang-undang sehingga merugikan masyarakat.

Dengan kata lain, dalam sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabilitas publik dapat menjamin lembaga atau pegawai pemerintah untuk memenuhi kewajibannya kepada masyarakat sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Singkatnya, dengan akuntabilitas publik maka akan ada jaminan bahwa pemerintah akan memenuhi hak-hak masyarakat, termasuk dalam penyediaan layanan publik sesuai dengan harapan masyarakat.

Kritik Terhadap Mekanisme Akuntabilitas Publik

Seperti yang disinggung pada awal paper akademik ini, salah satu penyebab lemahnya kinerja pelayanan pemerintah adalah karena tidak adanya alternatif penyedia layanan yang dapat dipilih oleh masyarakat (*monopoly*) sehingga tidak ada insentif bagi lembaga atau pegawai pemerintah untuk bekerja secara efisien dan memberikan pelayanan yang berkualitas. Ekonom Albert Hirschman (1970) dalam karya klasiknya "*Exit, Voice and Loyalty*", menjelaskan bahwa ada dua mekanisme yang dapat dipilih oleh pelanggan yang tidak puas dengan kualitas yang diterima dari penyedia layanan (baik itu harga, waktu, atau pelayanan pegawai). Pelanggan dapat melakukan *Exit* (pindah ke penyedia layanan lainnya) atau melakukan *Voice* (melakukan protes). Mekanisme *Exit* menjadi pilihan terbaik apabila terdapat banyak penyedia layanan dengan kualitas yang sama. Penyedia layanan yang ditinggalkan pelanggannya akhirnya harus meningkatkan kualitas layanan atau menjadi bangkrut.

Berbeda dengan pelayanan yang disediakan oleh sektor swasta, banyak sekali pelayanan publik seperti listrik, polisi, paspor, atau berbagai izin yang dapat diperoleh dari penyedia layanan lainnya. Untuk pelayanan seperti ini, pelanggan (masyarakat) hanya memiliki mekanisme *Voice* apabila mereka tidak puas dengan kualitas layanan yang mereka terima. Seperti dengan mekanisme *Exit*, mekanisme *Voice* ini, menurut Hirschman, juga dapat meningkatkan kualitas layanan.

Masyarakat yang megungkapkan keluhan mereka di berbagai media massa atau mereka yang turun ke jalan-jalan melakukan demonstrasi, pada dasarnya sedang menggunakan mekanisme *Voice* agar pemerintah memperbaiki berbagai hal sesuai dengan tuntutan mereka. Sayangnya, mekanisme akuntabilitas secara informal ini diragukan efektifitasnya. Bahkan sebaliknya, beberapa kasus demonstrasi berubah menjadi anarkis sehingga melenceng jauh dari tujuan yang ingin dicapai.

Mekanisme *Voice* untuk memperbaiki pelayanan publik sering juga dilakukan oleh masyarakat dengan melaporkan pegawai atau lembaga pemerintah kepada pejabat yang mempunyai kewenangan yang lebih tinggi. Sebagai contoh, masyarakat dapat melaporkan ke Walikota Makassar perilaku pegawai atau pelayanan kantor dinas Kota Makassar yang dianggap merugikan masyarakat. Namun demikian, mekanisme penegakan akuntabilitas birokrasi (*bureaucratic accountability mechanism*) seperti ini juga dianggap kurang efektif karena adanya kecenderungan kepala pemerintahan (*chief executive*) untuk melindungi pegawai atau lembaga pemerintah yang menjadi tanggung jawabnya. Kegagalan pegawai atau lembaga pemerintah yang menjadi tanggung jawabnya juga merupakan kegagalan kepala pemerintahan yang mempunyai dampak politik yang besar.

Mekanisme *Voice* untuk memperbaiki layanan publik dapat juga ditempuh masyarakat dengan menyampaikan keluhan mereka ke parlemen (*parliamentary or political accountability mechanism*) atau mengajukan tuntutan di pengadilan (*legal accountability mechanism*). Namun demikian, kedua mekanisme akuntabilitas ini juga dianggap tidak efektif karena berbagai sebab. Pertama, anggota parlemen umumnya tidak memiliki informasi yang memadai untuk dapat digunakan menilai apakah pegawai atau lembaga pemerintah telah melalaikan atau merugikan masyarakat. Hal ini melemahkan kapasitas parlemen untuk menegakkan akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah (Haque 1994). Kedua, anggota parlemen umumnya tidak memiliki kemampuan teknis yang memadai sehingga tidak mampu menilai apakah kebijakan yang dibuat pemerintah benar-benar berpihak kepada kepentingan masyarakat atau tidak. Terakhir, anggota parlemen umumnya dari latar belakang sosial ekonomi menengah sehingga kebijakan pemerintah yang menguntungkan kelompok ini – walaupun merugikan kelompok minoritas - tidak akan akan dikritisi di parlemen (Post 1982).

Seperti halnya mekanisme akuntabilitas parlemen, penyaluran *Voice* melalui mekanisme pengadilan juga memiliki beberapa kelemahan. Pertama, prosedur pengajuan keberatan di pengadilan umumnya sangat panjang dengan aturan-aturan teknis dan hukum yang kompleks. Oleh karena itu, keberatan masyarakat yang tidak berhubungan dengan ancaman keselamatan fisik atau jiwa biasanya harus menunggu bertahun-tahun untuk disidangkan. Kedua, masyarakat yang mengajukan keberatan di pengadilan harus mengeluarkan biaya berperkara, termasuk membayar penasihat hukum, sehingga masyarakat miskin tidak dapat memanfaatkan mekanisme ini. Terakhir,

independensi pengadilan di berbagai negara juga dipertanyakan sehingga keputusan pengadilan sering tidak berpihak kepada masyarakat, baik karena tekanan pemerintah maupun karena perilaku korup pengadilan itu sendiri (Olowu dan Ayeni 1989).

Ombudsman: Mekanisme Alternatif Akuntabilitas Publik

Karena kelemahan-kelemahan berbagai mekanisme akuntabilitas seperti yang sudah dijelaskan maka terasa perlu untuk menghadirkan mekanisme untuk meningkatkan akuntabilitas publik pegawai atau lembaga pemerintah. Di banyak negara, Komisi Ombudsman (secara harafiah berarti "wakil") adalah salah satu alternatif yang banyak dipilih untuk meningkatkan akuntabilitas pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman pertama kali berdiri di Swedia pada awal abad ke 19. Walaupun saat ini ada perbedaan antara satu negara dengan negara lainnya, di masa awal, Komisi Ombudsman dibentuk dengan undang-undang (atau Peraturan Daerah) dan dipimpin oleh pejabat tinggi pemerintah yang independen (Zagoria 1988 dan Rowat 1983). Komisi Ombudsman umumnya dibentuk pada tingkat nasional walaupun di beberapa negara Komisi Ombudsman juga dibentuk pada level pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota.

Komisi Ombudsman bertanggung jawab kepada parlemen dan berfungsi menerima pengaduan masyarakat terhadap ketidakadilan atau kesewenang-wenangan, ketidaknyamanan, atau kesalahan (*maladministration*) yang dilakukan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman selanjutnya menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut kepada lembaga pemerintah yang diadukan untuk kemudian mencari solusi atas masalah tersebut. Namun demikian, Komisi Ombudsman juga dapat melakukan penyelidikan

atas inisiatif mereka sendiri (Ayeni 1987). Umumnya Komisi Ombudsman memiliki kewenangan untuk menyelidiki pengaduan masyarakat dan jika terbukti pengaduan masyarakat tersebut benar maka Komisi Ombudsman memberikan rekomendasi perbaikan (Weeks 1978, Withshire 1989). Di banyak negara, jika lembaga pemerintah menolak untuk mengubah kebijakan atau memperbaiki prosedur pelayanan sesuai dengan rekomendasi Komisi Ombudsman, maka Komisi Ombudsman dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke presiden atau perdana mentri sebagai *chief executive* atau pejabat pemerintah tertinggi. Apabila lembaga pemerintah yang dilaporkan merupakan perangkat daerah otonom seperti di Indonesia, misalnya, Komisi Ombudsman melaporkannya kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Sebagai langkah terakhir, Komisi Ombudsman juga dapat melaporkan lembaga pemerintah tersebut ke parlemen, menjelaskan alasan kenapa lembaga pemerintah tersebut dinyatakan bersalah. Karena laporan ini akan tersebar di antara anggota parlemen yang menjadi lawan pemerintah dan juga kepada media, maka lembaga pemerintah tentu saja akan menghindari hal tersebut, kecuali lembaga pemerintah tersebut sangat yakin bahwa Komisi Ombudsman yang salah (Corbett 1992).

Menurut laporan Bank Pembangunan Asia (ADB) tahun 2004, efektifitas atau kinerja Komisi Ombudsman bervariasi dari satu negara dengan negara lainnya dan sangat ditentukan oleh kredibilitas anggota dan dukungan politik untuk memberikan kewenangan yang besar dan independen kepada Komisi Ombudsman untuk bekerja. Di Philipina, anggota Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang sangat besar walaupun masyarakat Philipina sendiri menilai bahwa Komisi Ombudsman Philipina kurang efektif. Di Vanuatu,

Komisi Ombudsman diberi kewenangan yang besar termasuk pengaduan masyarakat terhadap perusahaan negara (BUMN). Namun demikian, Komisi Ombudsman yang berkinerja sangat baik ini dibubarkan oleh pemerintah pada tahun 1999. Komisi Ombudsman di Kepulauan Salomon diisi oleh pegawai negeri, anggota parlemen, dan wakil-wakil pemerintah lainnya yang sangat tidak independen. Hasilnya, pengaduan yang masuk didominasi oleh pegawai negeri dan anggota parlemen yang memperjuangkan kepentingan mereka sendiri dan tidak ada pengaduan dari masyarakat umum. Di Inggris, masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan pegawai atau lembaga pemerintah mengadukan masalahnya ke parlemen yang selanjutnya melanjutkan ke Komisi Ombudsman.

Setelah meneliti Komisi Ombudsman Selandia Baru selama lebih dari sepuluh tahun, Hill (1976) menyimpulkan bahwa hanya sekitar sepuluh persen pengaduan masyarakat yang dianggap benar yang dapat diselesaikan oleh Komisi Ombudsman. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Perry (1975) menunjukkan bahwa dibutuhkan sekitar dua minggu bagi Komisi Ombudsman Jerusalem untuk merespon keluhan masyarakat. Seperti juga di Australia, kurangnya sumberdaya adalah penyebab utama lemahnya kinerja Komisi Ombudsman (Bayne 1988). Terakhir, Komisi Ombudsman umumnya dihubungi oleh masyarakat setelah merasa dirugikan oleh pegawai atau lembaga pemerintah. Komisi Ombudsman jarang sekali memperbaiki atau mencegah keputusan lembaga pemerintah sebelum masyarakat dirugikan (Danet 1978).

Berdasarkan kenyataan-kenyataan tersebut maka kehati-hatian dan kecermatan diperlukan oleh setiap pemerintahan yang berencana membentuk Komisi Ombudsman. Komisi Ombudsman sukses di Swedia karena karakteristik masyarakat

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

lokal dan budaya politik yang mendukung. Pembentukan Komisi Ombudsman harus didasari pada komitmen politik untuk meningkatkan akuntabilitas dan kualitas pelayanan pemerintah. Komisi Ombudsman harus diisi oleh orang-orang yang independen dan jujur. Pembentukan Komisi Ombudsman yang sekedar sebagai simbol dan tanpa komitmen politik hanya akan mengancurkan kredibilitas pemerintah.

Pada dasarnya, Komisi Ombudsman tidak diperlukan apabila sistem pemerintahan yang ada sudah responsif dan akuntabel serta mekanisme pengaduan masyarakat yang efektif sudah tersedia. Sebaliknya, pada sistem pemerintahan yang tidak responsif dan akuntabel, kehadiran Komisi Ombudsman yang independen dan terpercaya juga tidak akan membuatnya bekerja secara efektif. Dengan kata lain, kehadiran Komisi Ombudsman seharusnya tidak dilihat sebagai pengganti mekanisme akuntabilitas dan pengaduan yang sudah ada tetapi harus dimaknai sebagai pelengkap dari mekanisme penagakan akuntabilitas dan kualitas pelayanan publik yang sudah ada.

CAN YOU COUNT ON ACCOUNTABILITY

A NUMBER of studies on accountability in government agencies indicate that degree of accountability correlates positively with performance and responsiveness in delivering services, and that the existence of authoritative oversight institutions is a prerequisite for improving accountability (for example, Haque 1994; Hughes 1994:Chapter 10; Paul 1991a, 1991b, 1992; Thynne and Goldring 1987). For these reasons, many academics and practitioners argue that the unsatisfactory performance of most government agencies is related to the weakness of both administrative and political accountability, and consequently that to increase the capacity of government agencies to deliver services, their public accountability must be strengthened. It is therefore not surprising to find policy proposals in Indonesia to strengthen the capacity of the local parliament to carry out its functions. For example, in 2000, the *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), or German International Cooperation Agency, and United States Agency for International Development (USAID), on the basis of their study of the capacities of local governments and legislatures, put forward a policy proposal to strengthen the capacity of local parliaments in Indonesia. This policy proposal recommended a number of interventions at the system, institutional and individual levels, including the establishment of standards or minimum requirements to assess local parliaments' performance, and the improvement of the recruitment system for political parties so that their members

in the local parliaments have a capacity equivalent to or greater than the capacity of the executive members they have to oversee. (GTZ and CLEAN 2000; Rohdewohld 2000) International agencies like GTZ and USAID believe that by implementing such recommendations, the capacity of local parliaments can be increased and the accountability of local government agencies enhanced, and that, in turn, the capacity of local government agencies to deliver services of a quality expected by their clients on time can also be increased.

This article reports evidence from a study of local government agencies in Makassar, Indonesia, which raises doubts as to whether strengthening the capacity of local parliaments is the most effective way to improve the quality of public services delivered by government agencies. A description of this study is followed by a discussion of the results and their implications for those seeking to improve the quality of services delivered by government agencies. The main objective of the research was to compare the capacity of different local government agencies—namely, the Revenue Office, the Bank, the Clean Water Company and the Registrar Office—in Makassar to deliver services to the public, and to examine how internal and external factors contribute to government agencies' service delivery capacity. Internal factors refer to the organisation and human resources dimensions of government agencies, while external factors refer to bureaucratic and political accountability as well as competition. Thus, this study carries out two main tasks: first, it assesses local government agencies' service delivery capacity; and, second, it explains why the capacity is as it is.

For degree of accountability, the study adopts Romzek and Dubnick's view that the existence of authoritative actors, inside or outside public agencies, with the power to define and

control expectations, and the degree of control these actors have over agency decisions and activities are two critical factors shaping the accountability of public organizations. (Romzek and Dubnick 1987:228) As the four agencies under study are all Makassar local government agencies, the Makassar Mayor as the chief executive is one of the internal authoritative actors in this study. In the case of the Bank and Clean Water Company, which are regarded as for-profit local government companies, the *Badan Pengawas* (BP), or board of supervisors, similar to a Board of Directors in commercial corporations, is another internal authoritative actor to which these two agencies are accountable. The *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (DPRD), or local parliament, which has the responsibility to approve, supervise and politically control all decisions and policies of the Mayor and the Makassar local government, is the only external authoritative actor in this study. Depending on the nature of the supervision and control exercised, the accountability mechanism involving the Mayor and the BP can be regarded as administrative, bureaucratic or organisational accountability, whereas the accountability mechanism involving the DPRD can be regarded as political accountability.

The study assessed two dimensions of the agencies' accountability to the Mayor, the BP and the DPRD. The first dimension was the authoritative actors' capacity to influence the agencies. This was analysed from interaction patterns between the Mayor, the BP and the DPRD on the one hand and the agencies on the other hand. Factors considered were the frequency with which the Mayor, the BP and the DPRD used sanctions or incentives, and the frequency with which the agencies anticipated the views of the Mayor, the BP and the DPRD towards the policies to be made. The second dimension

was the quality of communication between the authoritative actors and the agencies. This was analysed by looking at the quality and quantity of information about the agencies received by the Mayor, the BP and the DPRD, and at the level of scrutiny applied by the Mayor, the BP and the DPRD to the information received. (For details see Imbarrudin 2003.)

For the first part of the study the institutional capacity of the local government agencies was measured by their ability to deliver quality services as assessed by their clients. The clients were surveyed to determine their expectations and perceptions of the quality of services delivered by the four local government agencies across five quality dimensions. (Zeithaml, Parasuraman and Berry 1990) From the gap score between the quality of services the clients expect to receive (expectation) and the quality of services the clients saw themselves as actually receiving (perception), the study concludes that the overall institutional capacity of the local government agencies studied was relatively low or unsatisfactory.

For all four agencies, the tangibles dimension, which relates to the appearance of the physical facilities, equipment, personnel and communication materials of the agency, consistently received the lowest score, followed by the reliability, responsiveness, assurance and empathy dimensions. In terms of total gap score for the five dimensions, only the Bank obtained a positive gap score, meaning only the Bank was able to deliver services of a quality higher than that expected by clients. The four local government agencies studied can be ranked according to institutional capacity from most satisfactory to least satisfactory, as follows: first (most satisfactory institutional capacity)_the Bank; second, the Registrar Office; third, the Revenue Office; fourth the Clean Water Company (least satisfactory institutional capacity).

Some previous studies indicate that age, gender, occupation, income and marital status correlate to citizen satisfaction with the delivery of different public services, while other previous studies obtain opposite results. The current study, however, finds that, as measured by the Spearman's rho correlation coefficient, the different gender, age, marital status and education backgrounds of the clients surveyed did not affect their expectations or perceptions of service quality. It may be inferred, then, that this study was relatively accurate in measuring the different institutional capacities of the local government agencies studied without the influence of respondents' demographic differences.

The second part of the study reveals that, in general, the accountability of the local government agencies studied was relatively weak. The Mayor, the BS and the DPRD had relatively low levels of influence in terms of important decisions made by the agencies, and the quality of communication between these actors and the agencies was relatively poor. Most of these authoritative actors had little influence on important decisions due to a lack of interaction in the decision-making processes between the actors and the agencies' management, the absence of sanctions, and the lack of anticipatory reactions from the agencies. Communication between the Mayor, the DPRD and the BP on the one hand and the agencies on the other was also generally poor, because although the authoritative actors possessed an abundant quantity of information about the agencies, they lacked the interest and capability to scrutinise that information.

Only the BP in the Bank was potentially influential because of the existence of a more effective communication system between the lower-level staff and the managers, and because

in making important decisions the Bank always anticipated the reactions of the BP. In general, however, the study revealed that the degree of administrative and political accountability in all of the four agencies was low. Thus, it can be inferred that the degree of accountability of the Makassar local government agencies in the case studies does not have a significant impact on the agencies' performance because, despite the fact that they all have a similarly low degree of accountability, their performance varies greatly.

If accountability does not make a difference, then, what does? The study reveals that competition makes a difference and internal factors are also important. Although a number of conditions must be met before a situation can be considered a perfectly competitive market, this study defines competition simply by the existence of more than one organisation or person providing or supplying similar goods or services. This definition implies that of the four agencies studied only the Bank experiences competition from other individuals and organisations offering similar services to its own. The Bank competes with national government and provincial government banks, with private banks, with cooperatives and with illegal money usurers to provide banking and financial services to the public in Makassar. The Clean Water Company and the Revenue Office are monopolistic agencies, because the services they offer are not obtainable from any other organisation.

Even though most of the public believes that the Registrar Office is a monopolistic agency, the services it delivers can be obtained from any other registrar office in Indonesia regardless of one's domicile. Therefore, the Makassar Registrar Office in fact competes with other registrar offices throughout Indonesia, especially with the registrar offices of the local governments in

neighbouring cities and regions. Since people do not realise this possibility, services delivered by the Registrar Office were regarded as monopolistic for the purposes of this study.

From the evidence collected in the case studies, the study concludes that the level of competitiveness of the environment in which the local government agencies operate does affect their capacity to serve their clients. The Bank, which experiences the most competitive environment, was rated as having the most satisfactory capacity to provide services to its clients. Operating in a very competitive environment causes the Bank to introduce a number of innovative policies to improve the quality of its services. The evidence also shows that even the threat of competition is sufficient to generate incentives for improving the performance of government agencies. This was shown in the case of the Registrar Office. Though most of this agency's clients believe that it is a monopoly, the management and staff are aware that their agency competes with other registrar offices in other local government areas and have thus created policies to improve their services. As a result, the Registrar Office was ranked second behind the Bank in terms of client satisfaction with services delivered.

The relationship between the level of competitiveness of the environment in which the local government agencies operate and their capacity to serve their clients was also evident in the case of the Clean Water Company and the Revenue Office. These agencies are monopolies and were rated by respondents as having a poor capacity to deliver services to their clients. Although the staff challenged the view that the poor quality of the services that their agencies deliver relates to the monopolistic environment in which their agencies operate, they did believe that the existence of competitors would force them to improve

their performance. It was also revealed that there was a tendency for staff in the monopolistic agencies to take active steps to maintain the monopolistic status of their agencies or to decrease the degree of competition.

Within the organisation dimension, a number of factors differentiate between satisfactorily performing local government agencies and unsatisfactorily performing local government agencies. First, staff in the former had clearer objectives and standards to meet than staff in the latter, while role ambiguity because of unclear tasks and objectives was experienced more by staff in the latter.

Second, the organisational structure and decision-making processes within the local government agencies that perform poorly are more hierarchical and there is little or no staff participation in decision-making processes. Staff have less control and flexibility in carrying out their tasks and in making decisions in dealing with their clients. On the other hand, the agencies that perform satisfactorily implement a less hierarchical management style. Vertical communication between lower-level and managerial-level staff is intense but harmonious and intimate, with lower-level staff willing to interact and exchange views with, and communicate their ideas to, higher-level staff.

Third, lack of horizontal communication, coordination and teamwork among staff was identified more often in the local government agencies that were considered unsatisfactory performers. Management commitment to deliver quality services also differs between the satisfactorily performing and unsatisfactorily performing agencies. The management in the satisfactorily performing agencies constantly show their commitment to improving performance not only by talking but also by acting, whereas in the unsatisfactorily performing

agencies the staff perceive that management commitment to organisational performance is only rhetorical.

Fourth, the relationship between incentives in terms of monetary rewards and performance is mixed. The wages of staff in the two for-profit agencies in the study are relatively higher than the wages of staff in the other two agencies. However, of the two for-profit agencies, the Bank performs satisfactorily while the Clean Water Company was rated by respondents as the worst of the four agencies studied. Besides monetary incentives, non-monetary incentives such as promotion also affect the agencies' capacity to deliver quality services, as does the existence of disincentives for poor performance and a clear link between performance and incentives.

Fifth, as with the impact of monetary incentives on the agencies' capacity to deliver quality services, the study's findings regarding the relationship between the availability of physical resources and the performance of local government agencies were also mixed. Having the office building in poorest condition and lacking basic office amenities such as desks and utensils, the Revenue Office also has an unsatisfactory capacity to deliver quality services. The most unsatisfactory performer, however, was the Clean Water Company, despite the fact that it has more and better physical resources to draw on than the other agencies. The study showed that it is the appropriateness of the facilities to the abilities of staff and to the services being provided, rather than the quantity and modernness of the facilities, that contributes most significantly to the capacity of the agencies to deliver services. For example, the Clean Water Company continues to manually detect and position leaking pipes because none of the staff can operate the agency's underground pipe-leaking detectors, while the staff of the Registrar Office believe

that it is quicker to prepare registrar certificates with a manual typewriter than with computers because pre-printed forms for registrar certificates are easier to adjust in a manual typewriter than in the computer printer.

Finally, the study also investigated whether the capacity of the local government agencies to deliver quality services to their clients is affected by the quality of their human resources and the ways they recruit, utilise, train, re-train, retain and develop their staff. In regards to the educational background of the staff of the four agencies studied, the staff of the unsatisfactorily performing agencies have a relatively low level of education, with a significant number having finished only junior high school or primary school. In contrast, only one staff member in the satisfactorily performing agencies has a junior high school background.

In the area of staff recruitment, the study found evidence of nepotism and patronage, practices widely admitted by both staff and management in the Clean Water Company. The recruitment and selection processes in the Bank (the most satisfactorily performing agency), on the other hand, are more transparent, with new recruits having to undergo a three-month probationary period to assess whether they are qualified and suitable for the positions they have been employed to fill. Only when this probationary period is over are staff employed on a contract basis, and regular performance appraisals are undertaken before contracts are renewed.

Some instances of underutilisation of staff were found in the most unsatisfactorily performing agency (the Clean Water Company). In this agency, staff are often placed without consideration of their skills and knowledge, which could be approximately determined from their educational background.

Staff motivation suffers when, for example, staff with technical or engineering qualifications are told to perform administrative tasks, or when staff with accounting or economics backgrounds are required to do technical work or operate machines. The underutilisation of personnel is further evident in the use of third parties or contractors to perform a number of auxiliary services, without terminating or redesignating the staff whose jobs or functions have been contracted out. Improvements in service quality and cost-effectiveness are often cited as two benefits to be gained from the use of contractors rather than permanent employees. In the case of the Clean Water Company, however, neither benefit was achieved, since clients rated the services performed by the contractors as unsatisfactory and cost savings were not made because permanent staff whose functions had been contracted out were not assigned other duties.

Like other studies, the current research found that retaining personnel is not a major issue in the Indonesian public sector. Thus, although staff are sometimes dissatisfied with certain aspects of their organisations, they tend to want to remain employed as public servants and show no intention of leaving their jobs. Relative job security, cultural or traditional attitudes and lack of alternative employment were cited as the reasons why retaining personnel is not a serious problem in Indonesia. (Lippincott 1997:116–8) Finally, despite acknowledging the importance of training, none of the local government agencies studied have a clear policy on training to develop the technical and managerial capabilities of their personnel.

Conclusion

The results of the study reported here clearly show that improving public accountability is not the most effective way

to improve the quality of services delivered by Indonesian local government agencies. Internal factors and the presence or absence of competition have more impact than the degree of accountability. The results of the study are consistent with the results of many other studies in showing that institutional performance is dependent on organisational factors and on the capacities of the individuals managing and operating the organisations in question. Thus, the most effective interventions to improve the capacity of local government agencies in Indonesia may be those taken within the agencies' organisational and human resources dimensions. The study shows that staff in the unsatisfactorily performing agencies do not fully understand what they are supposed to achieve in their organisations. If this is to be corrected, then management in these agencies need to communicate to staff not only what is expected from them but also what the agencies are trying to achieve. Also, staff must be given feedback about their performance so that they understand how well they are performing in relation to the standards and expectations their organisation has set for them. In addition, the relationship between staff performance and monetary and non-monetary incentives must be clear and transparent. Since the current performance appraisal system for government employees in Indonesia cannot differentiate between good and poor performers, a new performance appraisal scheme must be established based on the merit principle.

Empowering staff and strengthening vertical communication between staff and management can also improve the capacity of local government agencies. However, if staff are to become more effective then they must also be given the opportunity to participate in training and thus achieve the confidence and competence they need to make decisions that

can help increase their agencies' capacity to deliver quality services to their clients. To facilitate communication and thus maximise employee contributions to organisational objectives, the relationship between management and staff must be made less hierarchical, and staff members need to be given greater flexibility to carry out their tasks. Management also needs to facilitate horizontal communication, coordination and teamwork among staff. Staff need to see that management are committed to improving agency performance not only by talking but also by acting. Finally, agencies should ensure not only that they have adequate physical resources but also that their physical resources are appropriate to the tasks to be performed and to the competency of staff.

In regards to human resources management, a number of interventions in the recruitment, utilisation and retention of staff could be implemented in order to increase the agencies' capacity to deliver quality services. For example, unless nepotism and patronage are eliminated from staff recruitment processes, local government agencies may continue to pass over the most capable people available in the labour market. Local government agencies must also be able to post their staff to the most appropriate positions in the organisation so that staff can fully utilise their skills and knowledge.

In conclusion, it must be reiterated that increased political accountability does not necessarily result in improved delivery of public services by government agencies. At the very least, efforts to increase accountability need to be accompanied by real attention to the way in which public organisations are managed and operate if improvements in performance are to be made.

KORUPSI

SOCIAL MARKETING DAN KORUPSI

TAHUN lalu, kalau tidak salah ingat, sejumlah organisasi masyarakat di Jakarta menyesalkan stasiun televisi swasta yang menghentikan penayangan iklan layanan masyarakat “Islam Warna Warni”. Menurut si pemilik iklan, selain masih terikat kontrak, penarikan iklan tersebut akan menjadi ancaman besar terhadap kebebasan berekspresi secara umum. Walaupun tidak sempat melihat iklan layanan masyarakat tersebut dan terlepas dari silang-pendapat mengenai masalah ini, iklan layanan masyarakat seperti itu adalah salah satu contoh *social marketing* yang sudah sangat luas digunakan untuk melakukan perubahan sosial. Perbedaannya, di negara yang kebebasan berpendapatnya nyata dan sistem hukumnya tegak, hampir tidak terdengar *social marketing* seperti ini menimbulkan ketegangan atau ekses negatif. Walaupun banyak juga di antara iklan layanan masyarakat tersebut yang termasuk kontroversial untuk ukuran masyarakat di negara itu. Untuk Indonesia, *social marketing* ala Islam Warna Warni sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk menggalang partisipasi masyarakat luas memerangi korupsi.

Secara sederhana *social marketing* dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang terencana dan terkontrol untuk mempengaruhi masyarakat agar menerima atau menolak nilai-nilai atau ide-ide sosial tertentu (Kotler dan Zaltman 1971). Di banyak negara, *social marketing* sudah menjadi fenomena sehari-hari dan digunakan baik oleh lembaga pemerintah

maupun oleh berbagai organisasi non-pemerintah untuk mengajak masyarakat menerima nilai-nilai sosial baru dan/atau meninggalkan nilai-nilai sosial lama. Di Australia, misalnya, hampir setiap saat pemirsa televisi disuguhi iklan layanan masyarakat yang menggambarkan seorang dokter membelah dua jantung manusia di atas sebuah meja operasi. Jantung pertama mengeluarkan darah merah, segar dan bersih. Jantung kedua, milik seorang perokok, mengeluarkan darah hitam pekat, kental dan menjijikkan.

lain halnya dengan, Kantor Urusan Jalan dan Transportasi Australia, tidak merasa risi menampilkan iklan layanan masyarakat yang cukup mengerikan tetapi memberikan pesan yang kuat. Misalnya, ada iklan yang menggambarkan sebuah bis sekolah menabrak pohon karena sopirnya mengantuk. Iklan lain menggambarkan resiko yang berbeda antara sopir yang memakai dan yang tidak memakai sabuk pengaman ketika terjadi tabrakan. Kepala sopir yang tidak memakai sabuk pengaman remuk dan berlumuran darah sedangkan sopir yang memakai sabuk pengaman hanya menderita cedera ringan di tangannya.

Di Kanada, selain seruan mengurangi komsumsi tembakau, *social marketing* semacam ini juga dipakai untuk meningkatkan sportivitas dan *fair play* di setiap pertandingan olah raga. Di Amerika, *social marketing* digunakan antara lain oleh Departemen Kesehatan untuk mengurangi tingkat kehamilan-yang-tak-diinginkan (*unintended pregnancy*), utamanya di kalangan remaja. Organisasi keagamaan di negara ini juga menggunakan *social marketing* untuk mengimbau orang-orang Amerika agar lebih rajin mengunjungi gereja. Di Vietnam, usaha pemerintah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap *safe sex* dan perlunya mengurangi tingkat kehamilan juga dilakukan melalui *social marketing*.

Sampai saat ini Indonesia masih pemegang rekor sebagai salah satu negara yang tingkat korupsinya tertinggi di dunia. Harian Fajar, beberapa hari terakhir ini, kembali memuat pendapat berbagai kalangan yang menyatakan bahwa hampir 95 –99 % elit pemerintahan dan politik di negara ini menderita penyakit korup. Walaupun berbagai lembaga swadaya masyarakat yang mencurahkan perhatian terhadap pemberantasan korupsi sudah semakin banyak. Namun pengetahuan terhadap bahaya laten korupsi masih sangat minim. Akibatnya, keikutsertaan masyarakat luas pada usaha-usaha pemberantasan korupsi juga masih sangat terbatas seperti yang dikeluhkan oleh ketua Indonesia Corruption Watch belum lama ini. Di lain pihak, para praktisi dan akademisi yang menaruh perhatian pada masalah korupsi umumnya sepakat bahwa keterlibatan masyarakat luas (*civil society*) adalah salah satu faktor yang sangat menentukan berhasilnya usaha-usaha memerangi korupsi.

Social marketing sebenarnya dapat digunakan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat terhadap usaha-usaha memerangi korupsi. Hal ini dapat terjadi karena *social marketing* dapat memiliki tiga level efek yang berbeda. Pada tingkatan pertama, *social marketing* mampu menyadarkan atau memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang nilai-nilai sosial tertentu. Jadi level ini bersifat kognitif seperti yang ditunjukkan oleh umumnya iklan layanan masyarakat. Pada tingkatan kedua, *social marketing* dapat membuat masyarakat meyakini nilai-nilai sosial yang diperkenalkan pada level pertama tadi sehingga mereka mencintai atau membenci nilai-nilai sosial tersebut. Pada level selanjutnya (ketiga), *social*

marketing sanggup mengubah perilaku masyarakat sejalan dengan keyakinan mereka terhadap nilai-nilai sosial yang baru diperkenalkan.

Dalam hubungannya dengan usaha-usaha pemberantasan korupsi maka level pertama *social marketing* dapat meningkatkan pengetahuan masyarakat mengenai korupsi dan segala dampak buruk yang ditimbulkan. Akibatnya, masyarakat diharapkan akan meyakini bahwa korupsi ternyata sangat merugikan sehingga membangkitkan kebencian mereka terhadap siapa saja yang berperilaku korup dan menaruh hormat kepada mereka yang berperilaku bersih. Pada tahap selanjutnya, dengan pengatahan dan keyakinan yang mereka miliki, masyarakat diharapkan akan mengubah perilaku mereka dan bersedia meninggalkan nilai-nilai sosial lama yang mereka miliki, khususnya yang menumbuh-suburkan perilaku korupsi. Keberhasilan Komisi Independen Anti Korupsi (ICAC) di Hongkong dan negara bagian New South Wales (Australia), antara lain, ditentukan oleh keberhasilan mereka melakukan *social marketing* melalui berbagai publikasi, brosur, film, *billboard*, dan iklan layanan masyarakat di televisi.

Di Indonesia, keberhasilan *social marketing* untuk memperkenalkan nilai-nilai sosial baru sudah ditunjukkan beberapa tahun yang lalu. Sangat sulit rasanya melupakan bagaimana celoteh seorang wanita setengah umur yang mengajak masyarakat untuk melaksanakan hak pilihnya secara demokratis pada pemilihan umum yang lalu dengan ucapan “*Inga-inga badaftar rame-rame!*”. Diilhami oleh “nona inga-inga” ini dan menindaklanjuti imbauan para ulama beberapa waktu yang lalu, siapa tahu dalam waktu yang tidak terlalu lama, dari layar televisi yang sudah dimiliki oleh sebagian besar rumah tangga di Indonesia, kita akan menikmati sebuah

iklan layanan masyarakat yang diskripsinya kurang lebih seperti berikut ini.

Seorang ibu yang berbadan tambun dan dipenuhi dengan berbagai perhiasan emas, turun dari sebuah sedan mewah. Dengan agak tergesa-gesa sang ibu masuk ke dalam sebuah rumah yang tampak sederhana tetapi terawat. Di hadapan tuan rumah, seorang pria berusia lanjut yang memakai sorban, sang ibu, dengan agak terbata-bata, memohon agar si tuan rumah bersedia menyalati mendiang suaminya yang baru saja meninggal. Tiba-tiba, tanpa diduga, dengan tenang dan penuh percaya diri, si tuan rumah berkata, “Ah, suami ibu kan koruptor. Jadi, saya kira, dia tidak perlu disembahyangi”.

Tentu saja iklan layanan masyarakat ini hanya imajinasi belaka dan setting ceritra yang lebih baik dapat dibuat oleh sinias-sinias Indonesia. Namun demikian, hal ini hanya bisa terwujud apabila ada kebebasan berekspresi dan stasiun televisi tidak merasa terancam oleh tindakan-tindakan anarki dari mereka yang tidak sepakat dengan materi-materi *social marketing* yang disiarkan.

MOBIL DINAS DAN KORUPSI

PENASEHAT Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Abdullah Hehamahua, beberapa waktu yang lalu menyatakan bahwa penggunaan kendaraan dan peralatan kantor seperti laptop, telepon, dan inventaris lainnya untuk keperluan pribadi atau di luar urusan dinas sudah merupakan perbuatan korupsi. Pernyataan ini mungkin “mengagetkan” bagi banyak pihak karena sudah terbiasanya pegawai negeri di Indonesia menggunakan fasilitas negara di luar urusan dinas. Sudah menjadi rahasia umum di kalangan pegawai pemerintah di negeri ini, mobil dinas tidak hanya digunakan untuk keperluan dinas tetapi juga digunakan “pemiliknya” untuk aneka kegiatan pribadi, mulai dari mengantar anak sekolah, menemani kegiatan berbelanja hingga piknik. Lihatlah di Kota Makassar, misalnya. Pada jam-jam masuk dan pulang sekolah, dapat dipastikan kita akan melihat mobil-mobil dinas, dengan berbagai merek dan gaya, terparkir di depan sekolah, mulai TK sampai dengan sekolah lanjut, untuk menurunkan dan menaikkan anak-anak dari “pemilik” mobil-mobil dinas tersebut. Di kota Makassar ini, kita juga akan dengan mudah menemukan kendaraan dinas terparkir di pusat-pusat perbelanjaan dan hiburan, mulai dari mal-mal dan kafe-kafe moderen sampai dengan warung kopi atau pasar-pasar tradisional, baik pada waktu pagi, siang, maupun malam hari. Bahkan, di setiap iring-iringan kendaraan

pengantar pengantin pun di daerah ini, hampir pasti kita akan selalu menemukan kendaraan dinas terselip di antaranya.

Walaupun mungkin mengagetkan bagi banyak kalangan, dari perspektif ilmu administrasi negara, penggunaan fasilitas negara seperti kendaraan dinas untuk keperluan pribadi seperti ini sudah sejak awal diyakini sebagai perilaku korupsi. Nye (1979), misalnya, mendefinisikan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari tugas-tugas atau peran publik karena pertimbangan pribadi (keluarga, teman), karena pertimbangan uang atau status, atau karena melanggar aturan. Termasuk dalam kategori ini, menurut Nye, perilaku seperti suap, nepotisme, dan penggunaan fasilitas publik untuk kepentingan pribadi.

Penggunaan fasilitas kantor seperti mobil dinas untuk keperluan pribadi dikategorikan sebagai korupsi karena pada dasarnya perilaku ini juga merugikan dan menguras uang negara. Dikatakan menguras uang negara karena belanja untuk keperluan mobil dinas tentunya tidak hanya sebatas pada pembelian bahan bakar tetapi juga termasuk pengeluaran yang berhubungan dengan pemeliharaan, penggantian suku cadang sampai dengan perbaikan kerusakan kendaraan apabila terjadi kecelakaan. Sudah menjadi kenyataan bahwa biaya perbaikan mobil dinas tetap dibebankan kepada pemerintah walaupun kerusakan atau kecelakaan tejadi pada saat mobil dinas tersebut digunakan di luar keperluan dinas. Dengan gambaran seperti ini dapat dibayangkan betapa beratnya beban yang harus ditanggung negara karena penyalahgunaan kendaraan dinas ini.

Meniru Gamawan

Melihat besarnya potensi kerugian negara akibat penggunaan kendaraan dinas secara tidak akuntabel, mungkin kita perlu melihat apa yang dilakukan oleh Gamawan Fauzi,

yang bagi praktisi pemerintahan di Indonesia pasti pernah mendengar nama ini. Sebelum terpilih menjadi Gubernur Sumatera Barat, Gamawan menjabat sebagai Bupati Solok selama dua periode; tahun 1995-2000 dan 2000-2005. Istimewanya, walaupun pemilihan bupati yang dilakukan oleh anggota DPRD pada waktu itu ditengarai sangat kental dengan praktek-praktek *money politics*, Gamawan tidak pernah mengeluarkan satu sen pun uang untuk terpilih menjadi bupati. Gamawan adalah bupati yang memperkenalkan tunjangan daerah setelah menghapus semua honor-honor yang secara tidak adil diterima hanya oleh pegawai negeri yang terlibat dalam proyek. Gamawan juga yang menginisiasi pelayanan satu pintu - yang saat ini banyak dicontoh oleh pemerintah daerah lainnya - untuk memudahkan pelayanan perizinan.

Dalam hubungannya dengan penggunaan kendaraan dinas, gebrakan terakhir Gamawan mungkin dapat menjadi teladan bagi para gubernur, walikota, dan bupati yang ada di daerah ini. Mengakhiri tahun 2008, tepatnya pada tanggal 30 Desember Gamawan, menandatangani Peraturan Gubernur (Pergub) Sumatera Barat Nomor 112 Tahun 2008 yang mengatur penggunaan kendaraan dinas operasional di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumbar. Secara umum pergub ini mengharuskan semua mobil dinas masuk "kandang" setelah jam kerja atau setelah urusan yang menyangkut pekerjaan dinilai selesai. Mobil dinas tidak bisa lagi dibawa pulang tetapi harus diparkir di kantor masing-masing. Menurut perhitungan pemerintah Provinsi Sumatera Barat, kebijakan memarkir kendaraan dinas setelah jam kerja atau setelah urusan dinas selesai ini, dapat menghemat anggaran pemerintah provinsi sampai dengan Rp. 4.7 miliar rupiah setahun. Jumlah ini pun setelah dikurangi dengan pemberian insentif Rp 2 juta

sebulan bagi pejabat setingkat kepala dinas sebagai pengganti biaya bolak-balik, rumah-kantor tanpa mobil dinas. Selain penghematan keuangan negara, kebijakan seperti ini juga dapat menjadi pembelajaran yang tak ternilai harganya kepada anak-anak kita - pemimpin bangsa masa depan - tentang apa yang patut dan tidak patut dilakukan pada saat mereka menjadi pejabat pemerintah. Pembelajaran yang sama dapat diberikan kepada istri-istri atau suami-suami yang kebetulan pasangannya menikmati fasilitas publik, mobil dinas misalnya.

Komitmen dan Pengawasan

Usaha-usaha penghematan keuangan negara seperti ini hanya dapat terwujud apabila ada komitmen dari pimpinan pemerintah daerah. Pada awalnya, kebijakan Gubernur Sumatera Barat ini hanya diperuntukkan bagi PNS mulai dari level kepala dinas hingga jajaran paling bawah. Namun demikian, berdasarkan masukan dari berbagai pihak, Peraturan Gubernur Nomor 112 Tahun 2008 tersebut kemudian direvisi dengan memasukkan gubernur, wakil gubernur, dan sekretaris daerah sebagai bagian yang harus tunduk pada kebijakan tersebut. Satu-satunya “kesitimewaan” bagi ketiga pejabat teras ini adalah bahwa mobil dinas mereka tidak perlu diparkir di kantor gubernur, tetapi di rumah dinas masing-masing. Walaupun diparkir di rumah dinas, Gubernur Gamawan menjamin “kalau selesai kerja dan saya mau pergi ke kebun, saya harus pakai mobil pribadi. Tidak boleh pakai mobil dinas”. Sekali lagi, Gubernur Gamawan memperlihatkan komitmennya sebagai seorang pemimpin. Pemimpin yang efektif, seperti kata orang-orang bijak, adalah pemimpin yang memberi laku-teladan, bukan yang hanya bicara retorika belaka.

Selain komitmen pimpinan, keberhasilan kebijakan seperti ini juga akan ditentukan oleh pengawasan dan dukungan kebijakan lainnya. Penggunaan kendaraan dinas di luar jam kerja atau untuk keperluan pribadi semakin dimungkinkan karena adanya kebijakan pemberian pelat hitam bagi sejumlah pejabat sehingga membuka kesempatan mobil dinas “berubah” menjadi mobil pribadi. Oleh karena itu, kebijakan memberikan pelat hitam untuk kendaraan dinas operasional di lingkungan pemerintah daerah sudah waktunya dihentikan. Lembaga-lembaga pengawasan independen yang ada seperti Ombudsman (dibentuk sejak tahun 2007 di Makassar) dan media massa seperti pada Harian Tribun Timur edisi 28/07/2009 memasang foto mobil dinas yang diduga milik pejabat salah satu pemerintah kota di provinsi ini. Foto ini menarik karena nomor polisi mobil pelat merah tersebut berusaha disembunyikan dan sedang terparkir di depan sebuah kafe yang identik dengan tempat menghibur diri, pada jam kerja. Tidak ada informasi apakah sang pemilik kendaraan sedang berdinjas atau sedang menghibur diri di kafe tersebut. Tulisan ini menguraikan bagaimana penomona seperti ini sebenarnya merupakan perilaku korupsi yang sangat merugikan dan perlunya kebijakan untuk mengatasinya, mungkin dapat juga meningkatkan perannya dalam mengawasi penyalagunaan pemanfaatan kendaraan dinas ini.

Terakhir, agar masyarakat umum dapat berpartisipasi dalam pengawasan penggunaan kendaraan dinas, mungkin ada baiknya apabila pada badan semua kendaraan dinas diberi pengumuman dengan tulisan yang besar dan mencolok. Misalnya, “*Mobil Operasional Pemkot Makassar. Hanya untuk keperluan Dinas. Silahkan SMS ke Nomor ... Apabila Anda melihat Mobil Ini Disalahgunakan*”. Semoga dengan tulisan seperti ini “pemilik” mobil dinas tersebut lebih sadar. Semoga.

CORRUPTION IN INDONESIA: CAUSES, FORMS AND REMEDIES

Introduction

Indonesia is one the world's most corrupt countries, according to studies conducted both by the Berlin-based organisation, Transparency International, and by the Hong Kong-based organisation, Political and Economic Review Risk Consultancy (Katz, 1995; Aji, 1995). Although it is unclear exactly what these organisations mean by 'corruption', the studies also suggest that the problem of corruption is not the monopoly of developing countries, but also a problem of western developed countries such as the United States, Britain, Germany and France. Alatas (1990) clearly states that the problem of corruption is transysmetic, that is, it inheres all political systems.

This article surveys various definitions of corruption and explores why corrupt practices exist in public services. It further analyses which of these definitions and rationales apply in the Indonesian context. By identifying these sources of corruption, this essay will finally propose some suggestions to overcome the problems, and the difficulties which may be faced in implementing the proposed solutions.

Defining Corruption

The results of the studies mentioned above may have been different if the definition of corruption applied was not a fixed, uniform one, but based on what is believed in each country. Gift-giving practices in many developing countries in Africa and Asia, based on traditional beliefs, honours or social status, may have been categorised as corruption in western developed countries, but not by traditional gift-giving practitioners (Ali, 1985). If the studies had also included the sale of state offices in France and the United States this century in the calculation of the corruption index, the result may again have been different. Likewise, if the studies had been undertaken two hundred years ago, such practices may not have been categorised as corrupt, and the results would be different again.

Gould (1991) and Gardiner (1993) have argued that there is no single definition of corruption which can be accepted by all peoples of different places and times. Corruption may be different from region to region, and from time to time. Some authors such as Johnston (1982) and Heidenheimer et al. (1989) have defined corruption simply as power or public role abuse for private gain, but Nye (1979:417) proposed a more complex and longer definition of corruption, as:

Behaviour which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique) pecuniary or status gain; or violate rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behaviour as bribery (use of reward to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses).

In order to maximise recognition of corrupt practices among the Indonesian public servants, Nye's definition is adopted throughout this essay.

Sources and Forms of Corruption

As with definitions of corruption, theorists disagree as to why public servants behave corruptly. This section part discusses some of these reasons and analyses which forms of corruption are manifest in Indonesia.

(a) Monopoly

Alfiler (1986), Rose-Ackerman (1987), and Mackintosh (1992) point out that since the public sector, with its limited capacity, on the one hand, is the only provider of certain services, while a large number of citizens, on the other hand, need those particular services, corrupt practices easily occur. Public sector products, including, for instance decisions and licences, are valuable because demand for them usually exceeds supply. This is worsened by expanding role of the state and the fact that official procedures are usually time-consuming, uncertain, impersonal and expensive (Johnston, 1993; Hope, 1987).

In Indonesia, bribes are the most common form of corruption in relation to the abuse of the monopoly function of public sector. In economic jargon, Gray (1979) describes bribes as the market price which should be paid by consumers to buy certain goods in the form of licences or permits. For example, to obtain an identification card (which is obligatory for adult in Indonesia), driving licence, marriage, death or birth certificate, or documents from the immigration department quickly, an applicant may have to pay up to twenty times the official cost (Schwarz, 1994:135).

Furthermore, the price will certainly be more expensive if the license or permit applied for is for productive business, whether the permit is required to run a small shop or a big company. It is widely known (Inside Indonesia, March 1995:2-4), for example, that requests for an official licence for a new commercial publication are purportedly granted only if twenty percent of the company stock is reserved for a senior official in the Department of Information. This excludes an additional, invisible monthly fee of five to ten million rupiah (AUD \$3,000-6,000). At present, this senior official or his immediate family owns shares in at least thirty-one Indonesia print publications, in two private television stations, and in two private radio companies (Inside Indonesia, March 1995:4).

(b) Low income and poverty

Poverty, or being paid at a rate inadequate to meet daily basic needs is another factor luring public servants into corruption (Tinbergen, 1993 *inter alia*). In the case of Indonesia, Schrool (1980), Pauker (1980) and Soedarso (1969) agree that widespread corruption in Indonesia is closely related to, among other factors, a means of supplementing excessively low government salaries and not to amass vast private fortunes. As an illustration, Tansil (1980) compared the salary of newly recruited Indonesia police with their counterparts in Greece, (a relatively less rich country in the European context), and also compared the prices of certain goods and services in both countries. Tansil concluded that although the prices of basic goods and services in Indonesia and Greece are similar, the salaries of the Greek police are four times higher than those of Indonesians.

It is not uncommon, then, if the 'motorists in any of Indonesia cities view the police as collectors of an unofficial road

tax, rather than as upholders of the law' (Schwarz, 1994:135). Not only on the road, but also on many occasions off the road, the police will try to 'tax' the ones needing their services. Schwarz mentioned his own experience. When his car was stolen in 1991, Schwarz needed a verification letter from the police in order to collect on his car insurance. A police captain would only 'help' prepare the letter if he was given US\$ 300 (Schwarz, 1994:135).

However, it may be argued that low income as a justification for corruption may only hold true for the 'street-level bureaucrats - although there are many Indonesian public servants at this level who perform their duties honestly. The need to supplement a low income can not remain a justifiable excuse for the senior official in the Department of Information, for example, whose salary, together with other incentives and privileges, must be more than adequate.

(c) Traditional value

While traditional gift-giving practices may resemble corruption in the form of bribery, other traditional values may have resulted in more nepotistic forms (Olowu, 1993 *inter alia*). The most obvious Indonesian example is in the recruitment and promotion of public servants, including military personnel, but also occurs in selection for entry to schools and universities. The criteria for public service recruitment and promotion in many cases no longer follow Weber's model; that is, the bureaucrats be selected on the basis of merit. Rather, it is based on patronage and how big a bribe or so-called 'thanks-giving' a candidate can offer to the recruitment and promotion committee. Recruitment is therefore not merely an administrative procedures, but provides income for relatives, supporters, clients or other patrons (Palmier, 1985; Hague, et al., 1993). Besides a political purpose

to absorb unemployment into the public sector, the patronage system has also caused internal pressure to increase the size of Indonesia administration from approximately 420,000 public servants in 1950 (Feith, 1962:83) to 4,030,220 in 1994 (Halligan and Turner, 1995:31). This large number of public servants may also be a factor preventing the payment of adequate salaries mentioned earlier (Palmier, 1985).

Furthermore, nepotism is also clearly at work among major actors in Indonesia's economy. Almost all Chinese conglomerates receive facilities from the government such that, according to Bratanata, a leading critic in Indonesia, 'to most Indonesians, the word 'Chinese' is synonymous with corruption' (as cited by Schwarz, 1994:98). The most popular facility awarded is a monopoly to provide certain goods and services, or a contract to be the sole supplier to the government of particular goods and services at ridiculously inflated prices - up to 200 percent more than market prices (Aji, 1995:86).

(d) Public ignorance

Public perception is another crucial factor determining a nation's level of corruption. The more apathetic the society is toward the corrupt practices, (as is the case in many developing countries), the more widespread the government graft and bribery will be (ICAC, 1994; Ali, 1985). Although a poll by Tempo in 1980 showed that 43.8 percent of respondents named corruption and abuse of power by public servants as the most dangerous element in the country (Hamzah, 1991:4), the Indonesian public seems to tolerate corruption. Two factors may explain this phenomenon. Firstly, the people are apathetic because they have lived with corruption for such a long time that

it has become a habit. The history of corruption in Indonesia, according to Anderson (1972), began in the time of World War II, when the arbitrary reduction of salaries through inflation meant that in less than four years the Indonesian rupiah sank to one sixtieth of its previous value. Since then, corruption has remained a stubborn feature of the republic.

Secondly, public ignorance toward corruption may sometimes be related to cultural practices or traditions. Since forty percent of the Indonesian population is Javanese, and in many cases dominate the key positions in public sector, Javanese culture is often blamed for the practices of corruption, collusion, and nepotism in the public service (Magnis-Suseno, 1995). It is a Javanese cultural imperative, for instance, to avoid conflict. Javanese people may tend to tolerate corrupt practices rather than initiate conflicts with the culprits by taking action or reporting the problem. In addition, as a colonised people, the master-servant relationship of colonialism lingers on. Public servants are seen as the masters who are always right, who never make mistakes and therefore can be blamed for anything they do (Magnis-Suseno, 1984). Indeed, according to Schwarz (1994:135), the very term 'public servant' is something of a misnomer in Indonesia because in this 'quasi-feudal' culture, it would be more accurate to say that government employees are the 'owners' of the nation and the general public their servants.

(e) Forms of government

It is widely believed that democracy delegates certain powers to society which may function as a check on the abuse of power by the state. The presence of strong political parties and pressure groups, and freedom of press may offer safeguards against arbitrary or corrupt decision-making (Ali,

1985). Unfortunately, although Indonesia has had democratic institutions such as parliament, political parties and regular elections since independence, in effect the government is still far from democratic (Budiman, 1990; Crouch, 1990).

The elections, for example, which have been conducted five times during Soeharto's presidency have been neither free nor fair because it is evident that bribes and cheating are at work in various forms (Liddle, 1992 *inter alia*). The candidacy for members of parliament (MPs) must be approved by the government, and MPs from the opposition parties who might enjoy popularity among voters are, then, denied candidature (Liddle, 1992; Stanley, 1992). In fact, of the 1000 members of People's Consultative Assembly (MPR), which decides who should govern the country, only 400, being also members of House of Representative (DPR), are elected. The other 600 are appointed by the government (YLBHI, 1990:68). As a result, elections which give the people a 'vote' not a 'say' (Stanley, 1992:2), hardly effect any real change in the way Indonesia is governed (Frederick and Worden, 1992), and do nothing to change the socio-political status quo.

The press, which has been a very effective means in preventing the government from abusing its power in many countries (Corbett, 1992) is also suffering in Indonesia. Although there are more than 200 press publications, nearly 700 private radio stations and five television companies operating in the country, Indonesian journalists are not able to report freely because although the Indonesian Pancasila press is 'free', it must also be 'responsible' (Indonesia Department for Information, 1994:221-2). No-one knows exactly what is meant by a 'free and responsible press', but twelve newspapers and magazines were banned in 1974, fourteen others were closed four years later, as

was one in 1990 - all for being 'irresponsible'. The latest media closure occurred in June 1994, when two leading Indonesia news magazines, Tempo and Editor, along with the tabloid Detik, were banned. Although the government gave the official cause for their shut-down as 'administrative failure', it is widely believed that these three weeklies were banned because they openly criticised some Ministers' policies (Utami et al., 1994; Inside Indonesia, September 1994; Frederick and Worden, 1992; Orentlicher, 1989).

Combating Corruption: Implementation Problems

From the evidence offered in the previous section, it could be argued that serious and comprehensive anti-corruption campaigns are necessary - and must be sustained - if corruption is to be rooted out in Indonesia. Of course, after several decades of entrenched corruption, it would be very difficult to totally eradicate (Hope, 1987). However, in the Indonesian context, the following strategies may minimise corrupt practices in the public sector.

(a) Administrative reform

Comprehensive administrative reform in the form of privatisation, deregulation, decentralisation, professionalisation and commercialisation of public services is the first thing which should be done. Privatisation may take various forms from contracting-out public services or functions or selling off state's assets (Samson, 1994; Lane, 1993). The underlying idea is not to pit the private sector against the public sector, but rather to establish competition in order to minimise the monopoly provision of public goods and services, and to ensure the public accountability of all providers. The normative perspective of

Vining and Weimer (1990) argues that goods and services should only be produced by the government where the supply is not contestable (or competitive), and should be contracted with public financing when supply is contestable. The 'exit and voice' theory of Hirschman (1970) also supports the privatisation strategies for minimising corruption. Public consumers will readily exit from goods and services offered by the public sector where a cheaper, better and incorrupt alternative is available.

Indonesia is probably the most regulatory country in the world with respect to permits and licences. To get married, to enrol in a school and university, and even to have a discussion among more than five people, one needs a permit from the authorities (Gaffar, 1995). Since this licencing activity is a critical arena of corruption, deregulation in this area may minimise corruption. 'Deregulation', here, refers to reducing or abolishing unnecessary rules and regulations (Caiden, 1993). As a reform strategy, deregulation is based on the fact that there is a positive correlation between corruption and the scope of government activities: the more interventionist the government, the greater the risk of corruption. If some government activities were restricted or abolished by deregulation policy, there would be fewer vehicles for corruption. This may, however, have political implications, and these will be discussed later.

Decentralisation, according to Charlick (1993), Olowu (1992) and Hope (1987), is an appropriate strategy with which to minimise corruption especially in very centralised countries such as Indonesia. However, decentralisation must not be merely administrative, but must involve the delegation of real authority -including the authority to generate and reserve a portion of local revenues. Local authorities must also be accountable both to local and higher groups. Abuse of authority and public

corruption is less likely to occur if the rules which govern local officials are at least in part defined by local norms, evincing local support and legitimacy. However, although the government has publicly advocated a decentralisation program, it is one limited to administrative functions, not fiscal functions.

Bahl and Linn (1994) offer a number of factors to explain why central governments, especially those in developing countries, tend to keep centralising their fiscal functions centralised. Three of those factors seem consistent with Indonesian conditions. Firstly, fiscal centralisation allows the central government to distribute funds proportionately among differently wealthy regions. This is justified by the fact that in some Indonesian provinces (such as those in the Nusa Tenggara islands), the land is very dry without natural resources, while in others (such as Sumatra and Kalimantan) the land is very fertile and rich in mineral resources. By retaining central authority, the government is able to shift the wealth and revenues from the richer to the poorer provinces.

Secondly, local governments in almost every country have very weak administrative practices and service delivery capabilities, such that taxes and other revenues may not be optimally collected if financial functions are decentralised to local government. If this is the case, however, the scarcity of human resources in local governments may be overcome by relocating public servant from the headquarters to the field, and by using special incentives to keep senior officers in the field. Finally, central governments may be afraid of social upheaval and state disintegration if local governments are given fiscal autonomy. The Indonesian central government may fear that the trauma of a number of regional movements for independence in the 1950s

and 1960s, such as the Aceh Independence Movement and Papua Independence Organisation, may reoccur (Schwarz, 1994).

Professionalisation and commercialisation of the Indonesian public servants, as has occurred in some state enterprises, may also be helpful in minimising corruption. Training is an important method because 'no matter how well qualified a person may be at the time of recruitment, becoming an effective and efficient public servant must be taught and inculcated rather than assumed' (Hope, 1987:137). Administrative training, however, should not be viewed merely as a technocratic exercise, but its objective must include the creation of commitment in public servants to national goals and values, including ethical personal behaviour and a strong work ethic (Paul, 1983).

Because the number of Indonesian public servants is so large that it may be a crucial factor in the government's inability to increase the salaries, redundant personnel should be retrenched through programs of phased deployment and early retirement. The government's 'zero growth public service' program should be seriously implemented, and where recruitment must occur, merit-based and performance-oriented should be applied. The practice of recruiting the unemployed into the public sector simply to improve the unemployment statistics should be stopped, and programs which improve employment opportunities outside the public sector should be introduced. In addition, to minimise the temptation for public servants to act corruptly in order to bolster their low incomes, public sector salary levels should be reviewed to ensure that wages correspond to the cost of living. Similarly, senior public servants' salaries should be competitive with their private sector

counterparts', and non-monetary allowances should also be introduced as part of the total salary package.

(b) Public mobilisation

Perhaps the most important factor in controlling corruption, according to Gardiner and Malec (1989), is public commitment: insistence on the part of the community that corruption is intolerable. Therefore, public mobilisation programs should be introduced in Indonesia. There are at least four factors contributing to the public ignorance and apathy surrounding corruption in Indonesia. Firstly, there is a lack of information: citizens may not know that public servants are corrupt, that corruption is costly to society, and that corruption affects them. Secondly, improper and traditional values as described earlier may hinder public commitment: citizens, for example, may believe that personal gain is the only thing that counts and that public servants are supposed to look out for themselves alone. Thirdly, the public may lack opportunities to express its intolerance of corruption: citizens may not be able to report corruption without retaliation. Lastly, there may be no incentive for a public commitment to anti-corruption reforms: comparing the costs and benefits of the present situation with those of a public sector, citizens may feel that they gain more from corrupt government than they would from an honest system, and may lose more from taking action than they would gain (Gardiner and Malec, 1989:108-9).

To succeed, therefore, a public mobilisation program must address these four concerns. Both the Hong Kong and the New South Wales Independent Commission Against Corruption, for example, campaign against corruption through various publications, brochures, film and video competitions, seminars,

discussions, and advertisements. This is expensive, of course, but one must be considered against the larger sums of public money which will be saved if the programs are successful (Clark, 1989; ICAC, 1994). Education in proper values and ethical behaviour - beginning in schools - could also be introduced. This might include, for example, correcting the misconception that an advantage is corrupt only when large sums of money or when highly-placed public servants are involved, or could involve generating a sense of public pride in belonging to an honest society. In short, a successful program a successful program will encourage citizens in four areas; not to participate in corruption, to 'blow the whistle' when they become aware of specific instances of corrupt behaviour, to support honest candidates for public office, and to work for public integrity.

(c) Political reform

The last, but probably the most important factor determining the success of anti-corruption reforms in Indonesia, is political reform towards a democratic system of government. A number of writers point out that democratisation has positive effects in reducing corruption, both in the public and private sectors. The more democratic a country, the more likely mechanisms will be put in place to monitor the performance of administrators and bureaucrats, as well as the incentives created to promote incorruptness and punishments mandated to discourage corrupt practices (Noonan, 1984 *inter alia*).

Free press, that is, a press not subject to being banned or censored by the authorities, can become an effective and efficient monitoring and controlling mechanism in a democratic environment because it is easier, then, for the media to investigate allegations of corruption and expose them. In

Japan, for example, the mass media exercise strong influence on the public, and have an important role in revealing unfair administrative actions and corruptions. It was the media revelation of an aircraft scandal which finally forced the 'popular but high-handed' Prime Minister Kakuei Tanaka to resign from office (Tashiro, 1988:219).

Political reform in Indonesia toward democracy may see competitive elections, independent political parties and vocal parliamentarians controlling the executive and reining in corrupt practices. In India, according to Jain (1988), parliamentary control over the executive has been effective not only in general political control, but also in detailed examination of government and public servants' activities. In contrast, there is abundant evidence showing that the level of corruption found in such quasi-totalitarian state with very weak, 'rubber stamp' parliamentarians such as the former Soviet Union, Eastern Europe, and People's Republic of China, is enormous (Simis, 1982).

Political reform towards democracy is not only the most important anti-corruption strategy, but is also likely to be the most difficult to achieve. The first difficulty arises because the so-called middle class - educated people of a certain level of wealth (who, in many cases, such as in the South Korea and Thailand, have become effective fighters for democracy) - is not a true middle-class. Unlike their counterparts in other countries who are successful because of their entrepreneurial skill, Indonesia's businesspeople, mostly ethnic Chinese, are very dependant on government patronage various kinds of protection and monopolies. Although economically powerful, but politically very weak (and well aware of the streak of anti-Chinese sentiment which runs through Indonesian society),

these people have an interest in maintaining the current political system in which they can buy protection via personal alliances with government officials or through financial contributions to the institutions charged with maintaining the status quo (Schwarz, 1994).

Secondly, as some analysts argue, the political reform toward democracy in Indonesia will only be realised if the initiative comes from the old but powerful and influential president, Soeharto (Crouch, 1994; Tornquist, 1990). However, it remains doubtful as to whether the president would give up after more than thirty years in power.

Conclusion

Corruption is a problem for both developed and developing countries. In Indonesia, corrupt practices are triggered by; the monopoly functions of the public sector in delivering certain services; poverty and low public sector incomes; traditional values; ignorance; and the form of government. Although some strategies to combat corruption have been identified, these are unlikely to succeed in Indonesia so long as the government remains undemocratic.

KINERJA

KINERJA ORGANISASI PUBLIK: DARI KUANTITAS KE KUALITAS

Pengantar

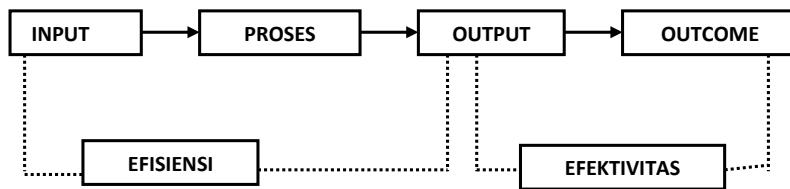
KALAU KITA tidak mengukur kinerja maka kita tidak tahu apa yang kita kerjakan (di dalam organisasi) dan kita tidak mengerti di mana organisasi sekarang berada (Shand 1997:22; Scott 1994:15). Pernyataan ini menunjukkan betapa pentingnya mengukur kinerja organisasi termasuk organisasi publik. Namun demikian, pengukuran kinerja organisasi publik sangat didominasi oleh kriteria-kriteria kuantitas dan cenderung mengabaikan indikator-indikator kualitas. Sebagai contoh, beberapa waktu yang lalu Walikota Makassar memberikan penghargaan kepada sejumlah kepala dinas, camat dan lurah dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar karena dinilai telah berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik. Keberhasilan para kepala dinas, camat dan lurah ini dinilai dari kemampuan mereka mencapai atau bahkan melebihi target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan atau Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang ditetapkan (Fajar, 11/01/2001). Ini merupakan salah satu contoh klasik dimana kinerja organisasi publik sampai saat ini masih didasarkan pada ukuran-ukuran kuantitas dan melupakan kualitas. Pada artikel ini selain dipaparkan indikator-indikator utama yg dominan digunakan dalam mengukur keberhasilan suatu organisasi termasuk organisasi pemerintah, juga akan dikemukakan secara singkat adanya kecenderungan global

untuk mengukur kinerja organisasi publik dengan indikator-indikator kualitas.

Terminologi dan Pengukuran

Walaupun konsep mengenai kinerja organisasi dan bagaimana mengukurnya merupakan ‘issu utama dalam setiap organisasi’ (Scott 1994:15) dan ‘berton-ton kertas sudah dihabiskan untuk menjelaskan konsep ini’ (Haselbekke dan Ros 1991:155), konsep itu sendiri masih kontoversial dan membingungkan yang ditandai oleh tidak konsistennya istilah-istilah yg digunakan dalam menjelaskan konsep mengenai kinerja organisasi. Goodman dan Pennings (1997a:1-2) dan Cambell (1977:14) misalnya menggunakan istilah kinerja organisasi dan efektivitas secara bersamaan. Mark (1981:73) memasukkan efektivitas dan kinerja ke dalam definisi produktifitas, sedangkan Hannan dan Freeman (1977:115) mengatakan bahwa kinerja organisasi selalu berhubungan dengan output. Sebaliknya, menurut Quinn (1978:42), ‘produktifitaslah sebenarnya yg disebut sebagai kinerja organisasi’ walaupun Hatry (1978:28) menyatakan bahwa produktifitas tidak hanya efektifitas tetapi juga efisiensi. Singkatnya, McGowan (1984:31) menyatakan bahwa ketika berbicara tentang kinerja organisasi orang sering berada pada gelombang yang berbeda. Mereka menggunakan kata effisiensi padahal yang dimaksudkan adalah efektivitas atau kualitas atau produktivitas. Oleh karena itu, perlu untuk menjelaskan secara singkat beberapa isitilah yg umumnya berasal dari model produksi, suatu model yang paling sering digunakan dalam wacana mengenai kinerja organisasi.

Gambar 1. Model Produksi dari Kinerja Organisasi



Sumber: Boyle, R., 1989. Managing Public Sector Performance: a comparative study of performance monitoring systems in the public and private sectors, Institute of Public Administration, Dublin:17.

Efisiensi, Efektivitas dan Ekonomis

Efisiensi dan efektivitas bisa dikatakan sebagai dua istilah yang paling populer dalam wacana kinerja organisasi walaupun kedua istilah ini seringkali digunakan secara tidak tepat (Mulreany 1991:7). Secara umum efisiensi didefinisikan dan diukur dari rasio input dan output atau rasio di mana input diubah menjadi output (lihat misalnya Gleason and Barnum 1982:380; Boyle 1989:19; Mulreany 1991:8; Carter, Klein and Day 1992:37). Berdasarkan definisi ini, organisasi yang efisien bisa dicapai dengan meminimalkan input dan mempertahankan output atau dengan mempertahankan input tetapi memaksimalkan output atau secara bersamaan meminimalkan input dan memaksimalkan output. Namun, banyak yang berpendapat bahwa penggunaan istilah effisiensi umumnya hanya dilihat satu sisi yaitu dalam arti meminimal input atau mengurangi biaya untuk menghasilkan sejumlah tertentu output (efisiensi input). Istilah efisiensi jarang digunakan dalam arti memaksimalkan output atau meningkatkan pelayanan dengan menggunakan

sejumlah tertentu input (efisiensi output) (McGowan 1984:19; Boyle 1989:19; Carter, Klein and Day 1992:38).

Berbeda dengan efisiensi, definisi efektivitas lebih problematik dan membingungkan. Menurut Cameron (1981:4-5) ada empat pendekatan yang dapat digunakan untuk mendefinisikan dan mengukur efektivitas organisasi. Pertama, efektifitas dapat diukur dari sejauh mana sebuah organisasi mencapai tujuannya. Pendekatan yang disebut dengan Goal Model ini mengasumsikan bahwa tujuan-tujuan organisasi didefinisikan secara jelas dan dapat diukur. Oleh karena itu, semakin banyak tujuan organisasi dapat dicapai, semakin efektiflah organisasi tersebut. Namun demikian, tidak semua tujuan organisasi dapat dinyatakan secara jelas dan terukur dan oleh karena itu pencapaian tujuan dianggap tidak relevan untuk mengukur efektivitas organisasi dan oleh karena itulah Cameron (1981) mengusulkan pendekatan kedua yang disebut System-Resource Model. Menurut model ini, suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau organisasi tersebut mampu memperoleh semua sumber daya yang dibutuhkan untuk menjaga kelangsungan organisasi tersebut. Semakin banyak sumber daya yang dapat dikumpulkan oleh sebuah organisasi dari lingkungannya, semakin efektiflah organisasi tersebut. Dengan kata lain, kalau Goal Model menekankan pada output, System-Resource Model mengutamakan input.

Pendekatan ketiga untuk mengukur efektifitas organisasi disebut Internal Process Model yang menekankan pada proses dan mekanisme kerja dalam organisasi. Menurut model ini sebuah organisasi dapat dikatakan efektif apabila proses dan mekanisme kerja di dalam organisasi tersebut berlangsung damai. Hal ini ditandai dengan adanya rasa saling percaya di antara pegawai dan mulusnya arus informasi horisontal

dan vertikal di dalam organisasi. Pendekatan teknik dalam mengukur efektivitas organisasi disebut oleh Cameron (1981) sebagai Strategic-Constituencies Model. Efektivitas suatu organisasi menurut model ini diukur dari sejauh mana organisasi tersebut dapat memuaskan stakeholder-nya. Stakeholder ini terdiri dari orang-orang yang menyediakan input bagi organisasi atau mereka yang menggunakan output yang dihasilkan oleh organisasi atau siapa saja yang memiliki kontak atau dipengaruhi oleh organisasi atau individu-individu yang perannya sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi.

Ekonomis (economy) adalah salah satu istilah yang sering juga ditemui dalam wacana kinerja organisasi, walaupun penggunaannya tidak seluas efisiensi dan efektivitas. Kemp (1991:180) dan Mulreany (1991:19) mendefinisikan ekonomis dengan sederhana, yaitu pengadaan atau pembelian input organisasi semurah mungkin. Jackson dan Palmer (1988:32) mengatakan bahwa ekonomis dapat diukur dengan membandingkan biaya input aktual dengan biaya input yang diperkirakan sebelumnya sedangkan Flynn dkk. (1988:38) menyatakan bahwa ekonomis dapat dicapai dengan meminimalkan penggunaan sumber daya. Definisi ekonomis yang lebih komprehensif adalah mendapatkan atau membeli jasa yang sesuai dengan tingkat kualitas tertentu yang diinginkan dengan harga serendah mungkin (Carter dkk 1992:37). Perpaduan optimal antara ekonomis, efisiensi dan efektivitas inilah yang dikenal dengan istilah value for money (Boyle 1989:20).

Input, Proses, Output dan Outcome

Apakah kinerja organisasi diukur berdasarkan efisiensi, efektivitas atau produktivitas, penggunaan terminologi seperti

input, proses, output dan outcome tidak bisa dihindari. Oleh karena itu istilah-istilah ini juga akan dijelaskan secara singkat. Input organisasi adalah semua sumber daya yang dibutuhkan agar organisasi dapat menghasilkan barang atau jasa. Input ini dapat berupa tenaga kerja, gedung dan peralatan (Downs and Larkey 1986:6; Boyle 1989:18; Carter, Klein and Day 1992:36). Proses diartikan bagaimana suatu organisasi melakukan kegiatan-kegiatannya, menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa yg diproduksi yang dapat juga diukur dengan istilah kualitas (Boyle 1989:18; Carter, Klein and Day 1992:36). Output adalah barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi yang dapat dibedakan menjadi output antara dan output akhir (Downs and Larkey 1986:6; Boyle 1989:18; Carter, Klein and Day 1992:36). Output antara adalah kapasitas suatu organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa sedangkan output akhir adalah barang dan jasa aktual yang mampu dihasilkan oleh organisasi tersebut. Jumlah tempat duduk di suatu pesawat terbang atau kereta api misalnya dapat dikatakan sebagai output antara sedangkan jumlah penumpang sebenarnya yang diangkut oleh pesawat dan kereta api tersebut adalah output akhir (Boyle 1989:18).

Outcome atau dampak atau impak atau konsekwensi sosial adalah akibat atau hasil akhir dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi terhadap masyarakat dan lingkungannya secara menyeluruh (Arvidsson 1986:629; Levitt and Joyce 1987:41; Flynn dkk. 1988:36; Haselbekke and Ros 1991:156). Hasil akhir dari pelayanan kesehatan, pendidikan dan keamanan oleh polisi misalnya secara berturut-turut adalah masyarakat yang lebih sehat dan lebih berpengetahuan dan lingkungan yang aman. Namun demikian, seringkali juga terjadi ketidaksepakatan dalam menentukan output dan outcome

dari suatu organisasi. Sebagai contoh, Carter dkk (1992:37) menganggap hasil ujian sebagai output dan masyarakat yang lebih terdidik sebagai outcome dari pelayanan pendidikan oleh sekolah sedangkan Levitt dan Joyce (1987) menilai hasil ujian sebagai outcome.

Kinerja Organisasi Publik: Menuju Kualitas Pelayanan

Selain kontroversi terminologi ada kekhawatiran bahwa pengukuran kinerja organisasi yang terlalu memfokuskan pada aspek kuantitas seperti efisiensi dan efektivitas dapat berdampak negatif terhadap kualitas pelayanan (Brudney and Morgan 1988:63-4; Boyle 1989:21; Mulreany 1991:23; Carter, Klein and Day 1992:40). Oleh karena itu semakin hari semakin banyak argumen yang menghendaki agar pengukuran kinerja organisasi publik juga dilengkapi dengan ukuran-ukuran kualitas pelayanan yang dapat berupa tingkat kepuasan penerima jasa, apakah mereka itu disebut pelanggan atau klien atau warga negara (lihat misalnya Donnelly dkk. 1995; Navaratnam and Harris 1995; Nash 1996; Chiu 1997; Claver dkk. 1999; Donnelly 1999; Kloot 1999). Hal ini sejalan dengan pendapat Peters (1998) yang menyatakan bahwa administrasi publik di tahun 2000 adalah administrasi yang melayani kliennya. Hal ini terjadi karena semakin tingginya tuntutan masyarakat agar pemerintah memberikan pelayanan yang berkualitas dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh keinginan-keinginan dari masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu tuntutan, keinginan dan kritikan dari masyarakat agar tidak ditanggapi secara negatif tetapi harus dilihat sebagai masukan yang dapat membantu setiap organisasi pemerintah dalam memahami kebutuhan masyarakat, dalam mengembangkan, mengkomunikasikan dan mendistribusikan pelayanan publik, serta dalam menilai tingkat kepuasan

masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang diterima (Rosentraub, Harlow and Thompson 1979:302; Winkler 1987; Palfrey dkk. 1992; Thomas and Palfrey 1996; Girishankar 1998).

Konsep Tentang Kualitas

Walaupun desakan agar pengukuran kinerja organisasi publik juga menggunakan indikator-indikator seperti kualitas pelayanan, konsep tentang kualitas itu sendiri tidak mudah untuk didefinisikan karena konsep ini sulit untuk dikuantifikasi, elusif dan tidak bebas nilai. Selain itu pemahaman tentang kualitas juga berubah setiap waktu. Secara tradisional misalnya barang dan jasa berkualitas diartikan sebagai barang dan jasa eksklusif yang bisa memberikan rasa bangga bagi pemilik atau penerimanya. Pengertian ini sama seperti persepsi kebanyakan orang tentang Universitas Oxford atau Cambridge atau memiliki mobil Rolls Royce (Green 1994:13).

Konsep tentang kualitas juga sering dihubungkan dengan pengertian yang umumnya berlaku pada industri manufaktur di mana kualitas diartikan sebagai menyediakan barang atau jasa yang bebas-cacat. Atau, kualitas dihubungkan dengan barang atau jasa yang memenuhi spesifikasi atau standar yang telah ditetapkan (Crosby 1984:59; Boyle 1989:21; Nightingale and O'Neil 1994:8; Gaster 1995:38; Tjiptono and Diana 1995:25). Menurut Green (1994:13) penetapan standar-standar pelayanan yang banyak ditemui saat ini pada organisasi-organisasi publik untuk meningkatkan akuntabilitas dan daya tanggap banyak dipengaruhi oleh definisi kualitas seperti ini. Dengan definisi seperti ini, standar-standar yang berbeda untuk setiap organisasi yang berbeda dapat dibuat. Barang atau jasa yang tidak memenuhi standar-standar tersebut dapat dikategorikan sebagai tidak berkualitas.

Konsep tentang kualitas hanya akan bermakna apabila dihubungkan dengan manfaat atau kegunaan dari suatu barang atau jasa. Oleh karena itu kualitas juga kadang diartikan sebagai kesesuaian dengan tujuan atau manfaat dari barang dan jasa tersebut (Juran 1989:15; Nightingale and O'Neil 1994:9; Gaster 1995:38). Defenisi kualitas ini menurut Green (1994:15) paling banyak dianut oleh para pengambil keputusan dan praktisi kebijakan publik. Alasannya adalah apabila tujuan dari suatu organisasi publik sudah dinyatakan, kualitas organisasi publik tersebut dapat dengan mudah diukur dengan melihat apakah barang dan jasa yang dihasilkan sesuai dengan tujuan atau manfaat yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut. Terakhir, konsep tentang kualitas yang mungkin paling populer saat ini adalah barang dan jasa yang memenuhi atau melebihi kebutuhan dan harapan pelanggan dan oleh karena itu harus ditentukan oleh pelanggan.

Mengukur Kualitas Pelayanan

Sejalan dengan definisi terakhir tentang kualitas yang dikemukakan sebelumnya, Donelly dkk. (1995:16) beranggapan bahwa pendekatan yang paling nyata untuk mengukur kualitas pelayanan adalah dengan menanyai pelanggan karena bagaimanapun juga pelangganlah yang paling tahu bagaimana kualitas pelayanan yang mereka terima. Oleh karena itu tidaklah mengherankan kalau survey kepuasan pelanggan semakin hari semakin populer dilakukan bukan hanya oleh organisasi swasta tetapi juga oleh organisasi publik khususnya di negara-negara maju. Hasil dari survey kepuasan pelanggan atau masyarakat ini dijadikan sebagai salah satu indikator untuk menentukan keberhasilan suatu organisasi publik. Di Indonesia sayangnya, survey untuk melihat bagaimana tingkat kepuasan masyarakat

terhadap pelayanan yang diberikan masih sangat jarang dilakukan oleh organisasi publik.

Walaupun survey kepuasan pelanggan sudah menjadi hal yang lumrah di berbagai negara maju, instrumen survey yang digunakan umumnya hanya mengukur persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang mereka terima. Instrumen survey tersebut tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengekspresikan kualitas pelayanan yang mereka harapkan (Churchill and Suprenant 1982; Woodruff, Cadotte and Jenkins 1983; Bolton and Drew 1991). Oleh karena kualitas pelayanan itu ditentukan oleh dua variabel yaitu persepsi terhadap kualitas pelayanan yang sebenarnya diterima (perceived service) dan harapan terhadap kualitas pelayanan (expected service) (Gronroos 1984), maka setiap instrumen survey kepuasan pelanggan seharusnya mengukur kedua variabel ini. Perbedaan atau gap antara kualitas pelayanan yang diharapkan dengan kualitas pelayanan yang sesungguhnya diterima itulah yang menentukan kualitas pelayanan suatu organisasi publik. Gap yang besar diantara dua variabel menunjukkan rendahnya kualitas pelayanan sedangkan gap yang kecil menggambarkan tingginya kualitas pelayanan suatu organisasi publik.

Dengan mengukur kedua variabel yang disebutkan tadi, ada beberapa manfaat lain yang bisa diterima oleh suatu organisasi publik. Pertama, dengan mengetahui harapan masyarakat para pengambil keputusan dan manajer dalam organisasi memahami tidak hanya kualitas pelayanan yang sudah diberikan oleh organisasinya tetapi juga dapat mengetahui apakah kualitas pelayanan tersebut sudah sesuai dengan harapan masyarakat atau belum. Kedua, dengan mengetahui harapan masyarakat dapat juga diketahui apakah karakteristik pelayanan yang dianggap penting oleh suatu organisasi pemerintah sama

dengan karakteristik pelayanan yang dianggap penting oleh masyarakat. Sebagai contoh, apakah masyarakat cukup puas dengan pelayanan yang lamban asalkan biayanya murah atau masyarakat sebenarnya tidak keberatan membayar lebih mahal asalkan pelayanan yang diterima cepat dan tepat. Dengan kata lain informasi mengenai harapan masyarakat dapat membantu pengambil keputusan untuk meningkatkan kualitas pelayanan sesuai bahkan melebihi harapan masyarakat.

Penutup

Kinerja organisasi publik di negara kita sampai saat masih didominasi oleh ukuran-ukuran kuantitas dan cenderung melupakan indikator-indikator kualitas. Seiring dengan tingkat demokratisasi yang semakin tinggi yang ditandai dengan semakin gencarnya tuntutan masyarakat agar pemerintahan semakin peduli pada tuntutan masyarakatnya yang menginginkan pelayanan yang berkualitas maka kriteria kualitas sudah seharusnya menjadi salah satu indikator dalam mengukur keberhasilan suatu organisasi publik. Salah satu intrumen yang dapat dilakukan untuk memenuhi tuntutan masyarakat tersebut adalah dengan melakukan survey kepuasan pelanggan yang akan mengukur tidak hanya kualitas pelayanan yang sudah diterima tetapi juga kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat.

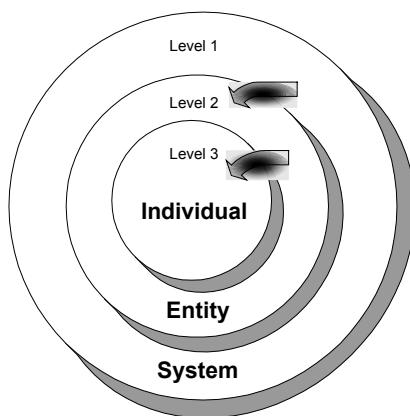
INSTITUTIONAL CAPACITY: AN ANALYTICAL FRAMEWORK

THE MANY functions of the public sector or government can broadly be grouped into three broad categories; that is, policy-making, service delivery, and oversight and accountability (World Bank 2000:xii). Most of these functions are performed by various public sector institutions and, in order to successfully perform these tasks, public sector institutions have to have a relatively high level of capacity. In the early introduction of institutional development programs (institutional building and institutional strengthening periods) public institutions and their capacity were approached and analysed by looking at the individual organisation and not at the broader environment or sector. However, it is argued in this article than since the early 1980s the institutional capacity and analysis has been undertaken from a more comprehensive or systemic perspective (Morgan 1999).

For example, the UNDP applies a three-level conceptual approach to analyse and assess the capacity of public institutions in a systemic manner. As shown in Figure 2.1, the three levels in this approach, which can also be used to analyse factors that may hinder the capacity of government institutions, are the system, the entity, and the individual levels. In the UNDP approach, capacity issues should be analysed at these different levels, and programs focusing on institutional or capacity development in developing countries should recognise and take into account the

inter-play and inter-connectedness of factors within these three levels (UNDP 1997; UNDP 1998).

Figure 2.1 A three-level approach to institutional capacity



Source: UNDP, 1997. Capacity Development, Technical Advisory Paper 2, UNDP, New York: 25

The individual level refers to the skills and competencies of staff available in each individual institution and the work ethic that the staff embrace in performing their functions efficiently and effectively within the entity or within a broader context. The entity or organisation level relates to an organisation's structures and working mechanisms, its working culture, and its resources. However, the organisational capacity is likewise influenced by external factors in the wider institutional environment such as political, economic and cultural factors. Lastly, the system level refers to the national and regional regulatory framework, and

policies that manage the institutions, and how these institutions inter-relate, interact and depend on each other. Although it is the most complex level in the UNDP approach to analysing capacity, the question of capacity has shifted from the entity/ organisational level to this system level because analysis at this level also comprehensively includes factors within both the entity and individual levels (UNDP 1998:7-10).

In line with the UNDP's three-level approach, but inserting more detail, Hilderbrand and Grindle (1997) argue that factors influencing the capacity of government institutions can be analysed by grouping these factors into five different dimensions. These dimensions are the action environment dimension, the public sector institutional context, the task network dimension, the organisation dimension, and the human resources dimension. The following sections briefly analyse the factors influencing institutional capacity in each of these five dimensions as set out in the framework shown in Figure 2.2.

1 The action environment

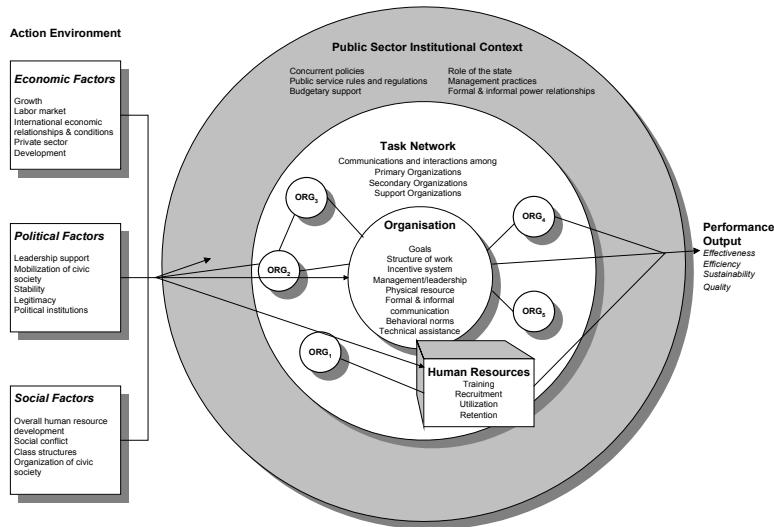
The first dimension, that is, the action environment dimension, refers to the social, political, and economic conditions of a country in which public sector institutions perform their activities. Hilderbrand and Grindle argue that good political and social stability with sound economic conditions facilitate the ability of government to perform its functions. On the other hand, a high level of political instability and social conflict makes it difficult for government machinery to function (Hilderbrand and Grindle 1997:37). In line with Hilderbrand and Grindle's argument, but more specifically, Rainey (1991:Chapter 2) identifies the environmental factors that may impact on the capacity of public organisations as the general science and

technological stage of a country, the government system, the level of prosperity and the characteristics of population, as well as the predominant values, attitudes, and belief of the society. The more conducive these factors in a country are, the more capable are its public organisations to perform their functions.

Based on their case studies, Hilderbrand and Grindle (1997:39) indicate that factors within the action environment are much more important as constraints in some countries than in others. For example, experience in the Central African Republic left little doubt that until basic conditions of economic development, political commitment, and social stability are put in place, little can be done along other dimensions that would contribute to improving public sector performance. In Morocco, by contrast, capacity building initiatives would not need to pay much attention to improving a generally positive or at least benign action environment. In other cases, while the action environment was far from ideal, interventions at other levels could do much to redress the capacity gaps that were identified. For example, despite having a less favourable economic environment because of considerably lower per capita income, Sri Lanka was able impressively to improve the capacity of its public administration by directing its limited resources to support human development in all levels (Hilderbrand and Grindle 1994:29).

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Figure 2.2 A five-dimensional framework of institutional capacity



Source: Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1997. 'Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?' in M.S. Grindle (ed.), Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries, Harvard University Press, Harvard:36

A number of other studies have shown how factors within this action environment dimension have affected the capacity of the public sector in different countries (see, for example, Polidano 2000; Osei-Hwiedie 1998; Migdal 1988). For example, Migdal (1988) has comprehensively analysed how ethnic fragmentation in many developing countries has created social and political instability that has disabled state institutions by weakening their implementation capacity. Whereas in economic terms, Polidano (2000:811) asserts that a severe economic crisis can reduce public sector capacity in many

countries in two ways. Firstly, an economic downturn reduces capacity because governments have to make sharp cutbacks to the public sector. Secondly, economic crisis weakens the capacity of public institutions because the purchasing power of the-already-low-paid public officials is reduced which compels them to seek alternative means of earning their living.

Indonesia is probably one of the best examples of how social, political, and economic conditions have weakened the capacity of public institutions. Before the Asian economic crisis in 1997, together with Hong Kong, Japan, Malaysia, Singapore, South Korea, Taiwan, and Thailand, the World Bank (1993:1-3) included Indonesia as one of the miracle countries in East Asia because of its high economic performance in terms of average annual growth rate and a steady decrease of inequality (see also Schwarz 1994:57). In terms of poverty alleviation, in 1990 the World Bank reported that for the last twenty years Indonesia had the highest annual reduction in the incidence of poverty amongst all countries studied (1990:45). In 1971, 68 million Indonesian people were considered as poor. In 1990, even with a 50 percent increase in population, the number of people considered as poor had fallen to 18 million (Naisbitt 1997:181). According to Hill (1994:55), one of the reasons for this impressive achievement was the existence of a stable economic and political environment, although the government sometimes had to take tough and unpopular decisions.

However, the capacity of Indonesian public institutions to deliver public services severely deteriorated following the Asian economic crisis, which in Indonesia was followed by social disorder, political restructuring, and the outbreak of debilitating communal conflicts across the country. The quality and quantity of government-provided social services, such as education and

health, declined because of budget reductions. For example, public spending on health during the crisis was dramatically cut, resulting in declining standards of care (BPS, Bappenas and UNDP 2001:39). The availability of most antibiotics and contraceptives declined at public health facilities and public health centres seemed to be closed more frequently than they were open (Knowles *et al.* 1999:29-30). In terms of poverty alleviation, the results achieved before the Asian financial crisis were reversed. For example, those living in poverty rose to around 24 per cent of the population in 1999 from just 12 per cent in 1996 (UNDP 2001:2-4).

2 Public sector institutional context

A second dimension of institutional capacity, the public sector institutional context, refers to the overall rules and procedures that govern government organisations and employees across the country. In other words, this dimension is concerned with the nature of public sector employment which includes the adequacy of rewards and incentives, the existence of performance evaluation, recruitment, and promotion procedures for government employees, and formal and informal influences that affect how public institutions function. It is argued that better institutional capacity in public organisations is impossible to achieve unless government salaries and incentives are able to attract a capable workforce and there are some rules and guidelines about organisational structures, job descriptions, hiring procedures, information systems, and performance standards (Hilderbrand and Grindle 1997:37). Bolger (2000:3) groups together both the action environment and public sector institutional context and calls this the ‘enabling environment’.

In developed countries, the important role that factors within this dimension play, in determining the capacity of public organizations, has been well addressed. In the United States, for example, Volcker (1990:33) points out that 'the commitment to performance cannot long survive ... unless the government provides adequate pay, recognition for jobs done, accessible training, and decent working conditions'. In Singapore, one of the reasons that the Singaporean government can attract and retain its high calibre public servants and sustain the capacity of its public sector organisations has been salary levels that are extremely high by international standards (Quah 1995:337-8). In many developing countries, however, the existing conditions, policies, and regulations within this dimension are generally not conducive for public sector organisations to improve their capacity (see, for example, Mengers 2000; Werlin 1991b). In terms of salary, for example, a common expression among public servants in Eastern Europe, indicating the relationship between their low salary and their low productivity and, therefore, the lack of capacity of their organisations, has been 'the government pretends to pay us, and we pretend to work' (Werlin 1991b:198).

In terms of hiring and firing systems, another factor within the public sector institutional context identified by Hilderbrand and Grindle, and others, is that an open and competitive recruitment system, in which individual organisations possess significant autonomy in terms of selection, increases the capacity of public organisations to perform (Hilderbrand and Grindle 1997:45; Nunberg 1992:21). Again, in developed countries this kind of open and competitive recruitment system has long been in place. In Australia, for example, it is believed that recruitment based on merit is the 'life-blood' of a professional public service (McCallum 1984:237-49). Therefore, tensions sometimes occur

between individual departments or organisations wanting to get the staff they want as soon as possible, and the national public service authority wanting to make sure that the merit principle is always strictly applied. In many developing countries where family and kinship relationships still influence recruitment decisions, civil servants, politicians and military officials are all expected to use their positions to assist or repay their families by recruiting them into government organisations (Hague *et al.* 1992:362).

Similarly, performance evaluation and career advancement of government employees in many developing countries is not based on a merit system, with impacts which demoralise employees and negatively influence the capacity of government institutions (Ozgediz 1983:49). It may be true that many developing countries have equipped themselves with meritocracy rules and procedures for public sector employment. However, these rules and procedures sometimes exist only on paper and not in practice because public sector employment is politicised for the sake of powerful elites who want to maintain their positions (Nunberg 1992:36).

Indonesia has experienced fundamental changes in the last six years, following the resignation of President Soeharto after being in power for three decades. One of the changes has been the introduction of new laws that give local government extensive responsibility and authority. Although the new local government law gives local governments the opportunity to create their own local rules and procedures, most local governments continue to apply the existing national civil service rules and procedures. In general, these civil service rules and procedures acknowledge that both local and central government institutions and personnel in Indonesia are part of the national

administration or bureaucracy, and therefore both are governed by the same rules and procedures (for extensive Indonesian civil service rules and procedures, see, for example, Halligan and Turner 1995; Rohdewohld 1995).

Apart from the rules and procedures governing public employment, formal and informal power relationships are one of the factors within the public sector institutional context that can affect the capacity of public institutions to perform its functions (Hilderbrand and Grindle 1997:37). In the context of municipal local governments in Indonesia, the formal as well as informal power relationships between local government institutions and the Mayor (in the municipalities) or the Governor (in the provinces), as the highest chief executive, as well as the local parliament, which has political oversight responsibilities, are included in this dimension. Theoretically, the formal relationship between the local government institutions and the Mayor or the Governor can be seen in the context of administrative accountability, whereas the formal relationship between the local government institutions as the instruments of the local executive with the local parliament can be seen in the context of political accountability.

Schacter (2000b:9) indicates that lack of accountability is one of the factors that weakens the capacity of public institutions in Sub-Saharan Africa, whereas Israel (1987:90-1) believes that the existence of political pressure is a surrogate for market competition which can have positive impacts on the institutional performance of government agencies. Others argue that the higher the degree of accountability that the authoritative entity exercises over the government agencies, the better the capacity of the agencies in terms of their capacity to deliver services and be responsive towards their clients (see, for example, Haque 1994; Hughes 1994:Chapter 10; Thynne and Goldring 1987).

3 Task network dimension

Performing particular functions or delivering specific public services sometimes needs not a single but a number of government organisations. Therefore, a third dimension, the task network, which relates to the ability of an organisation to bring together other organisations to perform particular tasks, can also influence the capacity of public sector institutions. Hilderbrand and Grindle argue that the better the ability of an organisation to coordinate with other organisations, the better the capacity of the organisation to perform its functions (Hilderbrand and Grindle 1997:13).

The importance of coordination in development literature is not a new issue. For example, writing about the institutional dimension in regional development, Cheema (1980a:6) observed that good coordination amongst government organisations ensured that limited resources were efficiently used and not wasted, conflicting goals were eliminated, and overlapping functions were reduced. Cheema's conclusion was that good coordination amongst government organisations could be achieved by standardisation, by planning or by mutual adjustment. Coordination by standardisation could be implemented by creating procedures and rules that govern the actions of each organisation into an independent relationship, whereas coordination by planning could be carried out by setting the boundaries for the interdependent organisations to govern their actions. Coordination by mutual adjustment was seen as dependent on the willingness of the organisations involved to modify their internal operations for reciprocal task interdependency (Cheema 1980a:7).

Hilderbrand and Grindle indicate that a lack of coordination that weakens the capacity of public sector agencies can occur

between agencies setting policies and those implementing them. In more recent times there is also an issue of 'coordination among different providers, including separate government and private organisations' (Hilderbrand and Grindle 1997:46). However, in the case that similar public functions or services are delivered or provided by different organisations, it can also be argued that the capacity of an organisation to perform its functions is dependent more on its ability to compete, than to coordinate with, other organisations. In other words, within the task network dimension, coordination is important to the capacity of an agency particularly when its functions can only be performed in cooperation with other organisations. On the other hand, the pressure of competition is more relevant to the capacity of an agency when it competes with other agencies to deliver similar functions.

For example, reviewing 159 institutions in developing countries Israel (1987) concluded that most of these institutions enjoyed a monopoly or near monopoly. However, with railways being the exception, institutions that were exposed to some form of competition had a higher level of institutional performance than those that were not (Israel 1987:101-2). More recently, the World Bank acknowledged the potential contribution of competitive pressure to the success of development programs and the increasing empirical evidence supporting the need to introduce competition into public sector organisations to improve their institutional capacity (Pradhan 1998:55-6).

4 Organisational dimension

The organisational dimension of capacity is used by Hilderbrand and Grindle to refer to the structures, processes and resources of the organization, and management styles adopted

by members of the organisation. Their view is that the capacity of institutions is affected by, among other things, how goals are established, how tasks are structured, how authority relations are defined, and how incentives and disincentives are provided (Hilderbrand and Grindle 1997:37). For example, it is argued that the clarity of organisational goals affects institutional capacity because clear organisational goals can guide staff to perform their tasks and responsibilities (Zeithaml *et al.* 1990:83). On the other hand, vague organisational goals do not help the creation of a sense of mission and commitment amongst staff, which are also important to the capacity of institutions to perform their functions (Hilderbrand and Grindle 1997:49). Rainey (1991:33) indicates that the vagueness of organisational goals and objectives is more observable in government agencies and, indeed, is one of features that differentiate public organisations from private organisations.

At this point human resources management practices become significant in an organisation's ability to achieve its goals. Apart from organisational objectives, the goals that each individual within the organisation should achieve must also be clear and understandable. Therefore, the existence of a job description, which can guide individuals within the organisation to achieve their own goals, is another factor within the organisational dimension that affects capacity of institutions. If all individuals in an organisation complete their goals, the unit's goals will be achieved, and then the organisation's overall objectives will be accomplished. On the other hand, when staff do not understand what is expected from them, and how to accomplish that expectation, role ambiguity may emerge and the overall objectives of the organisation will not become a reality (Robbins 1994:199).

Rewarding individuals within organisations who have successfully performed in accordance with the job description, and punishing those who have failed, is another factor that may contribute to better institutional capacity. In general, a human resources management approach will argue that to motivate individuals within the organisation to perform well they must be rewarded and punished in accordance with their performance (Abowd 1990). However, to be able to fairly reward and punish individuals within an organisation, the organisation should be equipped with a workable performance appraisal system. This performance appraisal should be able to differentiate between individuals who perform well and those who perform badly, and should be applied impartially.

The style of management adopted within an organisation is another important factor that determines whether or not an institution has the capacity to perform its functions. Generally, a less hierarchical management approach, a high participation of lower level staff in decision-making processes, and an intense but less formal communication and interaction style between management and lower level staff, is seen by the human resources management approaches as likely to contribute positively to the capacity of organisations to perform their functions and achieve their objectives (Hughes *et al.* 1996; Werlin 1991b; Yoder and Eby 1990).

The availability of physical resources needed by individuals within the organisations to perform their functions is also an important contribution to capacity of an institution. In their study, Hilderbrand and Grindle (1997:50) show that government institutions occupying aged, badly maintained and abused buildings which lack office equipment tend to have a significantly lower capacity to perform their functions than

organisations having more convenient and pleasant offices and adequate office equipment (Taylor 1992; Phillips 1991).

5 Human resources dimension

Because organisations involve groups of people working together inter-dependently to achieve common goals, managing those human resources is one dimension that can significantly constrain or assist the capacity of organisations to perform. This is particularly crucial for public organisations because generally governments are not able to recruit the best people in the workforce, either because the financial reward is not as attractive as in private companies or because of the problem of corruption. In addition, many governments can not afford to train their public servants to improve their capacity. Therefore, the UNDP (1998:10) believes that human resources are central to capacity development and is the most critical factor to consider in analysing capacity. According to Hilderbrand and Grindle (1997:14) this fifth dimension of capacity relates to the ability of an organisation to recruit, utilise, train, and retain employees, especially those who are managerially, professionally, and technically capable. Factors within this dimension have long been concerns both in public and private sector organizations, and have been extensively discussed under the human resources management literature (see, for example, Torrington and Hall 1998; Noe *et al.* 1996; Stone 1991).

For example, recruitment and initial placement of staff are decisive in determining the continuing quality and capacity of public organisations (Nunberg 1992). A merit-based recruitment system has been argued as one of the reasons for success in some African countries, and spoiled and politicised recruitment practices have been blamed for the continuing dysfunction of

many public institutions in other African countries (Catlett and Schuftan 1994; Oluwu and Smoke 1992; Gulhati 1991; Phillips 1991). Apart from recruitment, effective utilisation of personnel within the organisation plays an important role in determining whether or not staff can contribute maximally to the capacity of the organisation to perform its functions. Generally, staff will not be positively motivated to contribute to the success of the organisation when they believe that their talents to carry out the tasks are not appropriately acknowledged and considered (Hilderbrand and Grindle 1997). Similarly, it is unlikely that staff will be satisfied with their jobs if they are working in a position which does not match their skills (Yoder and Eby 1990).

Retaining skilled staff is another important factor within the human resources dimension which may determine whether or not the capacity of public institutions can be sustainable. It is not unusual for highly trained and skilful government employees to move to private organisations or even to go overseas in search of better jobs, leading to a deterioration in the capacity of public organisations (Franks 1999). Finally, training is another alternative that can significantly improve the capacity of government institutions. Consequently it is hardly surprising that international aid organisations place a very high priority on staff training (Catlett and Schuftan 1994; Werlin 1991b). However, it is also sometimes argued that improvements in the performance of staff, which can contribute to improvement of organisational capacity as a result of attending training, is too often zero (Carter 1991).

Conclusion

The capacity of public institutions to perform their functions varies and is affected by a number of factors. Early

approaches analysed public institutions and their capacity based on the individual organisation and not on the broader environment or sector. However, there has been an increasing argument to suggest that a more comprehensive perspective or systemic approach should be used to analyse institutional capacity.

One of the systemic approaches to analyse institutions and factors affecting their capacity is Hilderbrand and Grindle's five-dimensional framework. This approach argues that determinants affecting capacity of public institutions can be found in one or more of these five dimensions; that is, the action environment, the public sector institutional context, the task network dimension, the organisation, and the human resources. Within the action environment dimension, factors that may affect capacity include the overall economic development as well as social and political stability of a country, whereas within the public sector institutional context, rules and procedures that govern these institutions, including formal and informal power relationship, are factors that may determine capacity of public institutions.

Within the task network dimension, the capacity of institutions can be affected by two broad factors. Firstly, in the case of particular functions being performed by a number of institutions, the capacity of an institution depends on its ability to coordinate and cooperate with other institutions. However, in the case that a number of institutions perform similar functions, the pressure of competition is believed to influence positively the capacity of an institution.

Different institutions operating within a similar economic, social and political environment, governed by similar rules and procedures, may still have different capacity. This happens

because the capacity of institutions may also be affected by factors within the organisational dimension which include how goals are established, how tasks are structured, how authority relations are defined, and what management styles are adopted within individual institutions. Finally, differences in capacity may also stem from the different capability of the human resources available in different institutions and different human resources management practices adopted by these institutions.

ORGANISATIONAL PERFORMANCE OF HIGHER EDUCATION

Introduction

ORGANISATIONAL or institutional performance of higher education, according to (Findlay, 1990:125), (Bormans, 1987:183) and (Lindsay, 1981:687), has only begun to attract considerable public interest in the early 1970s. Before that time, higher educational institutions in many countries had been regarded as ‘strictly autonomous’ that, different from primary and secondary education, they were not subject to any evaluation (Sizer, 1992:141). Therefore, any attempts to evaluate higher educational institutions, (Cameron, 1978:609) adds, would face skepticism and defensiveness in the academic community because it was seen as scrutinising or controlling higher education. It is, according to (Segers, 1990:2), hard to deny that three developed countries namely the United Kingdom, the Netherlands and Australia have arguably been the pioneers of the introduction of performance measurement in higher education. Although significant contextual differences may exist, (Segers, 1990:2) continue, a number of similar circumstances may be pointed out as the reasons for the development and introduction of performance indicators in higher education in these countries.

Firstly, economic crises force the governments in many countries to cut public spending and the budgets of government agencies including higher education institutions. Secondly,

as the consequence of budget pressure, government agencies including universities have been required to economically acquire and efficiently use their resources to effectively achieve their institutional or departmental objectives (Ball, 1994:417). Lastly, there were assumptions at the ministerial level that higher educational institutions had operated in a very inefficient way. Although these assumptions were not documented and difficult to prove, universities had been required to adopt management and administration technology and move away from collegial system of operation (Segers, 1990:2). In short, (Findlay, 1990:125) concludes that the debate on the need for performance measurement in higher education closely relates to the ‘mounting pressures for greater accountability, greater value for money, and for evidence of quality of delivery’.

Other authors such as (Bormans, 1987:183) have also described some issues which lead to the widespread application of organisational performance indicators in higher educational institutions in the developed countries in the 1970s. These, among others, are as follows

- (1) the raise of unemployment among university graduates,
- (2) the public awareness that higher educational institutions have lost contact with the work force,
- (3) the number of university student drop-outs increased or the time spent to finish their graduate studies unacceptably longer, and
- (4) the public widespread concern that neither within higher educational institutions nor within the government had been interested in standards and quality of higher education (Bormans, 1987:183).

In the 1990s the issue of performance measurement in higher educational institutions has got more momentous attention and become a global debate (Segers, 1990:1)(Ball, 1994:418)(Sizer, 1992:133)(Cave, 1990:47). Apart from the circumstances already discussed, (Ruppert, 1995:14-15) observes that in the case of American higher education, the phenomenal application of performance indicators has been triggered by two other contrasting realities. On the one hand, higher education has been valued more importantly by states as a research and public service center to seek solutions of a various modern problems whereas general public has praised higher education degree as a guarantee for better economic achievement (Ruppert, 1995:14). The similar trend can be found in Australia, where according to (AHEC, 1992:4), 'most areas of professional life have structured higher education programs as the basis for entry', and nationally 'both basic and applied research efforts have been dominated by the contributions of higher educational institutions'. On the other hand, however, there has also been a mounting 'skepticism and scrutiny' among American people towards all public or government social infrastructures including higher educational institutions (Ruppert, 1995:15).

Production Model of Higher Educational Institutions

Ewell (1994:12) argue that despite the differences of goals, objectives, and activities of each American higher education institutions, four approaches commonly applied to measure organisational performance of higher educational institutions may be identified. Firstly, inputs, process, outputs or production model, which aims at judging the value added acquired by the students during their study time. This may be done by, for example, assessing the students' performance before starting their studies

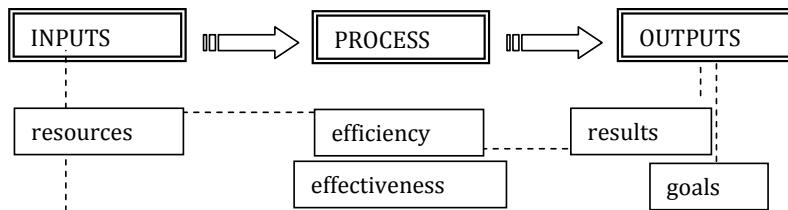
and prior to graduating day. Secondly, resource efficiency and effectiveness approach, which is designed to measure whether main resources, such as academic staff, rooms, and equipment have been utilised efficiently and effectively. ‘Ratio analysis or similar techniques’, according to (Layzell, 1998:104), have been commonly used in this approach. Thirdly, performance of higher educational institutions may also be measured against country need or return of investment, assuming that higher education is an important long-term investment for a country. This approach assesses whether higher educational institutions serve the country needs or not. Lastly, performance of higher educational institutions is measured by their ability to fulfill the needs of their consumers. (Layzell, 1998:104) indicates that this approach is heavily influenced by the ‘consumerism’ belief that the prime objective of any organisation is to satisfy the needs of its individual consumer.

It is interestingly, however, that measurement of organisational performance of higher educational institutions in the literature has been traditionally dominated by the production model approach (Bormans, 1987:188)(Cullen, 1987:171)(Frackmann, 1987:153)(Dochy, 1990:146-8)(Johnes, 1990:Chapter 4) combined with resource efficiency and effectiveness measurements. (Bormans, 1987) even state that arguments and discussions on organisational performance of higher educational institutions are not valid unless they are based on the combinations input, process and output indicators. Higher educational institutions have been seen as production units or firms, processing inputs to produce outputs with its simplest model may be drawn as in Figure 1.

Inputs are resources utilized by the institutions such as administrative and academic staff, students, equipment,

buildings, and other facilities. Process relates to academic or non-academic and managerial or administrative activities to transform inputs into outputs. Outputs themselves are products of three primary functions of higher educational institutions, that is, teaching, research and public services (Dochy, 1990:145)

Figure 1. Simplest production model
of organisational performance



Source: Based on Frackmann, E., 1987. 'Lessons to be learnt from a decade of discussions on performance indicators' International Journal of Institutional Management in Higher Education:11(2)149-62, and Dochy, F., Segers, M., and Wijnen, H., 1990. 'Selecting performance indicators: a proposal as a result of research' in L. Goedegebuure, P. Maassen, and D. Westerheijden (eds), Peer Review and Performance Indicators: quality assessment in British and Dutch higher education, Utrecht, Uitgemaierij Lemma.

(Johnes, 1990:51) observe a number of cruxes that have arguably prevailed the wide application of production model in measuring higher educational institutions. The model, for instance, is able to estimate quantitatively the input-output link, which may be utilised to predict what each higher educational institution can produce with given available inputs. In addition, the model is also able to supply relevant information of the possible consequences on outputs if the size and combination of

inputs change. Therefore, by knowing the inputs of each higher educational institution in a country, the model may also be used to measure comparably whether each institution's 'actual' output has matched up to its 'expected' output (Johnes, 1990:51). By assuming that higher educational institutions produce a singular uniform product, (Johnes, 1990:51) furthermore propose a formula to measure outputs based on a simplified production model as follows:

Figure 1. Production model formula for measuring higher education outputs

$$y = f(l, k, t, c, r)$$

where

y = output (e.g. teaching and research)

l = labor inputs (e.g. academic and non-academic staff)

k = capital inputs (e.g. buildings and equipment)

t = technical knowledge (e.g. knowledge of academic staff)

c = consumables (e.g. heating and telephone)

r = raw material (e.g. students)

Source: Johnes, J. and Taylor, J., 1990. *Performance Indicators in Higher Education*, Buckingham, Open University Press:51

Despite its popularity, the application of production model in measuring performance of higher educational institutions has also been controversial. (Frackmann, 1987:151), for example, summarizes 'skepticism' and 'criticism' in the higher education community concerning performance indicators which have been based on production model. Production model, for example, tends to measure organisational performance of higher educational institutions quantitatively although the outcome of higher education performance is quality. The tendency of 'over-

reliance' on numerical values in measuring performance of higher educational institutions has also been asserted in (Ball, 1994:419). They refer specifically to the performance indicators published by British Committee of Vice Chancellors and Principals in 1987, which can be used to measure performance of British higher educational institutions. Citing Elton (1987) and Kirkwood (1989), (Ball, 1994:419) argue that among 39 performance indicators published by the committee, 'no less than 33 are concerned purely with the expenditure of money' and poor of teaching and research indicators. One explanation for this (Ball, 1994:419) add, is because performance indicators were developed in relation to availability of data in the school statistics or report.

On the other hand, according to (Johnes, 1990:54), attempting to quantify, for instance, outputs of higher educational institutions also causes 'serious problem'. The number of graduates and degrees awarded and the graduates' first jobs and salaries all may be calculated. However, this calculation does not show obviously the teaching outputs of an educational institution. Similarly, measuring quantitatively research output of a university may be in terms of number of researches undertaken, total budget spent for the researches, or number of publications in journals of books. However, none of these quantitative assessments show the quality of the research output.

In addition, production model also tends to treat educational institutions like any other conventional organisations, producing a uniformly mass product. On the contrary, higher educational institutions, according to (Frackmann, 1987:150) and (Johnes, 1990:51), in fact, produce more than one quite different outputs, which can not easily be

added together. Broadly speaking, for instance, an educational institution produces outputs not only drawing from teaching activities like graduates, but also from research activities like publications, from consultancy or similar activities, and from public service activities. Furthermore, even within these general teaching, research and public service functions, each individual higher educational institution may still have its own unique and different objectives (Johnes, 1990:52-3). Therefore, (Frackmann, 1987:150) argues that applying production model also means ‘professing to compare something that is not comparable’ and ‘simplifying the complexity and diversity of higher education and science’.

Furthermore, what constitutes inputs, process, and outputs in the production model are ‘blurring’ or ‘confusing’ (Layzell, 1998:106). (Kogan, 1989:11), for example, argues that at the furthest end of analysis the outputs of an educational institution is just the same as the inputs, that is, the students themselves. In addition, estimating inputs and outputs relationships for particular outputs of a higher education institution may also be difficult because a single input may contribute to a number of different outputs. Time spent by teaching staff to read articles and books for their research activities often also contribute significant input into their teachings. Similarly, teaching may also have important feedback on the research being undertaken (Johnes, 1990:52).

Organisational Effectiveness Of Higher Educational Institutions

Performance of higher education institutions has also extensively been discussed in term of effectiveness, for instance by (Antia, 1976)(Cameron, 1978)(Cameron, 1981)(Cameron,

1996)(Lindsay, 1981)(Yorke, 1987). Compared to others, however, Cameron's 9 effectiveness dimensions and criteria of higher educational institutions have arguably 'one of the most significant contributions in the study of effectiveness in higher education' (Lysons, 1990a:287). The applicability of Cameron's dimensions and criteria has also been empirically tested with a relatively consistent result in Australian higher education (Lysons, 1988)(Lysons, 1990a)(Lysons, 1993) as well as in United Kingdom higher educational institutions (Lysons, 1992) (Lysons, 1996)(Lysons, 1998).

Table XX. Effectiveness dimensions and criteria of higher educational institutions

No.	Dimension	Criteria
1.	Student educational satisfaction	The degree of satisfaction of students with their educational experiences at the institution
2.	Student academic development	The extent of academic attainment, growth, and progress of students at the institution
3.	Student career development	the extent of occupational development of students, and the emphasis on career development and the opportunities for career development provided by the institution

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

4.	Student personal development	Student development in nonacademic, non-career oriented areas, e.g. socially, emotionally, or culturally, and the emphasis on personal development and opportunities provided by the institution for personal development
5.	Faculty and administrator employment satisfaction	Satisfaction of faculty members and administrators with job and employment at the institution
6.	Professional development and quality of the faculty	The extent of professional attainment and development of the faculty, and the amount of stimulation toward professional development provided by the institution
7.	Systems openness and community interaction	Criteria indicated the emphasis placed on interaction with, adaptation to, and service in the external environment
8.	Ability to acquire resources	The ability of the institution to acquire resources from the external environment, such as good students and faculty, financial support, etc.
9.	Organisational health	Criteria indicated benevolence, vitality, and viability in the internal process and practices at the institution

Source: Cameron, K. 1978. Measuring organisational effectiveness in institutions of higher education, Administrative Science Quarterly, 23(4):604-33

Cameron's effectiveness dimensions and criteria of higher educational institutions have also been praised as based on empirical investigation, not on reflection, and probably the most comprehensive ones (see Table XX)(Yorke, 1987). These nine dimensions and criteria of effectiveness have been empirically tested and supported with two subsequent studies. Administrators and academic department heads were sampled from six institutions for the first study (Cameron, 1978) and from 41 institutions for the second study (Cameron, 1981b). Both studies utilised two types of questionnaires, one containing 58 items asking perceptions of the institution and the other asking for factual or objective information. Factor analytic procedures of both studies, as mentioned earlier, supported the Cameron's 9 effectiveness dimensions and criteria of higher educational institutions.

Moreover, Cameron's effectiveness dimensions and criteria are said to be comprehensive because the dimensions and criteria cover different aspects of four organisational effectiveness perspectives. Student educational satisfaction, student academic, career and personal development, faculty and administrator employment satisfaction, and professional development and quality of the faculty dimensions, for example, relate to the human relation model of organisational effectiveness. Furthermore, at least two dimensions, that is, system openness and community interaction and the ability to acquire resources represent the open system model of organisational effectiveness. Lastly, the organisational health dimension may cover both the internal process model and the rational goal model of organisational effectiveness because this dimension may be achieved by, among others, good interdepartmental relation and communication and good long-term planning and goal setting.

TQM Perspective on Institutional Performance of Higher Education

Total Quality Management (TQM) or Continuous Quality Improvement (CQI) is a style or concept of management practice that has been developed and practiced successfully worldwide for several decades (Sherr, 1993:1)(Sytsma, 1996:2). Being initially applied only in the business or manufacturing industry, the concept, however, has increasingly been introduced in a number of higher educational institutions although it has not yet universally accepted (Nugraha, 1997:1)(Barret, 1997:5) (Feast,:1-2). It is pointed out by (Sherr, 1993:1) that some colleges and universities begin to acknowledge that TQM principles are 'more compatible with higher education' than other management tools.

In a very short description, TQM may be said as a set of managerial principles and tools, which can be utilised by organisations consciously and systematically pursuing quality (Dooris, 1994:51)(Seymour, 1995:145). The pillars or foundations of TQM are as follows: focusing on customer satisfaction, process and continuos improvement, working with facts and systematic analysis, respecting people and collaboration as organisation is seen as a system (Lewis, 1994:Chapter 3). The ideas of quality and focus on customer satisfaction and process are probably the most relevant issues in applying TQM approach to measure organisational performance of higher educational institutions.

Firstly, TQM approach in assessing performance of higher educational institutions is arguably important and relevant because, as its name implies, it places quality service as a premium objective of institutions. (Ruben, 1995a:157), for instance, argues that 'higher education can be viewed as service industry'. Consequently, like any other service organisations, the long-

term existence of a higher educational institution relies heavily on its ability to provide ‘excellence and value in its services and being recognised as doing so’ (Ruben, 1995b :5). Low quality of service experiencing by the constituents of a higher educational institution may be transformed straightly into institutional image. This image, in turns, will form individual decisions ‘to whether or not to attend, support, or recommend the institution. In short, the service quality of a higher educational institution decides its existence.

Moreover, since 1950s higher education, according to (Browne, 1984 :48), has grown so fast in terms of productivity, both in developed and developing countries. Putting it another way (Oxenham, 1990 :101) state that quantitative expansion of schools and universities both in developing and industrialised countries has been at ‘historically unprecedented rates’. In the United States alone total enrollment has grown more than 400 percent, from 2.7 million to 13 million; institutions has grown by more than 80 percent, from 1,800 to 3,300, and spaced occupied increased more than 500 percent, from 500 million to 3 billion square feet (Rush, 1995 :109-10). In Nigeria, the growth of university system has even been described as phenomenal, from only four universities with around 3,646 students in 1962 to 29 universities with around 160,767 students in 1987 (Watkins, 1992 :455).

This policy of providing wider educational opportunities by a relatively high quantitative expansion of schools and universities has been made in the expense of quality. (Oxenham, 1990 :102) point out that although good quality of schools and universities may still be found, the quality of most schools and universities in many developing countries has been ‘unsatisfactory’. Since, on the one hand, both expanding

educational system quantitatively and raising its quality cost money while, in the other hand, such a quantitative expansion has already taken place, higher educational institutions should now, according to (Watkins, 1992 :456) and (Rush, 1995 :114) focus more on pursuing quality. Otherwise, countries like Brazil, Mexico, India and Nigeria that prioritise to provide mass education may never be as successful as Japan and South Korea that according to (Oxenham, 1990 :121) deliberately chose to provide good quality universal primary education before providing large scale secondary and tertiary education.

Secondly, TQM approach in assessing performance of higher educational institutions is relevant and essential because it is also heavily process oriented (Rago, 1994 :61). Whereas, as has been discussed earlier, performance indicators in higher education have been dominated by production model with quantitative statistics such as the number of students enrolled, degrees awarded, or student-lecturer ratio (Bormans, 1987 :188)(Cullen, 1987 :171)(Frackmann, 1987:153)(Dochy, 1990 :146-8)(Johnes, 1990 :Chapter 4). Production model focusing on inputs, also known as the ‘resource model’ (Seymour, 1995 :152), which has also been widely applied in accrediting colleges and universities, assume that high-quality outputs will result from the high-quality inputs (Lewis, 1994 :10)(Marchese, 1995 :138). While it may be true that better resources may positively relate to the quality of outputs, this approach in fact only clearly show what goes into an educational institution but not what happens inside and what comes out of it. Dissatisfied with input-focus, performance of higher educational institutions has also been focused on outputs such as graduate achievement and employment. Again, however, this approach does not

give enough information on process inside the educational institutions (Lewis, 1994 :11).

Production model of measuring performance of higher educational institutions, whether it focuses on inputs or outputs, is clearly ignored the process (Dooris, 1994 :55). On the other hand, (Kogan, 1989a :11) suggests that higher education is essentially process-oriented activities which not only, at the furthest end of analysis the output is the same as the input, that is, the students themselves, but also its outcomes are not easily measured and defined. Therefore, (Kogan, 1989a :14) adds, 'assessment is more meaningfully directed towards the processes so that the satisfaction enjoyed, the experiences received, and the style use, become more relevant'. It is supported by (Barnett, 1989 :34) suggesting that since the quality of teaching and learning can not be assessed directly, educational process is as just essential as the outcome. 'Unless we get the educational process right', (Barnett, 1989 :39) affirms, 'the learning outcomes we seek will not follow'.

Thirdly, besides being a service industry, higher educational institutions, (Lewis, 1994 :92-3) and (Coate, 1995 :131) assert, are also customer-driven organisations, whose successes, as has been proven repeatedly and become a truth, depend on their abilities to satisfy their customers. This customer satisfaction focus, where the customers deciding the quality, is arguably another relevance and importance of using TQM approach in assessing performance of higher educational institutions (Marchese, 1995 :138). Although commonly believed as possessing multiple constituencies, the concept of customers especially in higher education, however, needs further discussion.

In general, customers of higher educational institutions may be just grouped between internal and external. Internal

customers include, for instance, students, academic (faculty) and non-academic staffs while external customers are, among others, parents, employers, tax payers, and donors (Ruben, 1995a)(Ruben, 1995b :12)(Coate, 1995 :131)(Marchese, 1995 :138). (Lewis, 1994 :92-3) make further differentiation between academic and administrative internal customers and between direct and indirect external customers (Table xx). Direct external customers are those either the recipients of higher education outputs or those from whom the higher education receives inputs whereas indirect external customers are those that impact the decisions and operation of higher education.

Table xx. The customers of higher educational institutions

Internal		External	
Academic	Administrative	Direct	Indirect
<ul style="list-style-type: none">• Students• Academic Staff (Faculty)	<ul style="list-style-type: none">• Students• Non-Academic Staff	<ul style="list-style-type: none">• Employers• Parents	<ul style="list-style-type: none">• Tax Payers• Donors

Source: Based on Lewis, R.G. and Smith, D.H., 1994. Total Quality in Higher Education, St. Lucie Press, Delray Beach:93

Lewis and Smith's (1994) classification clearly shows that students are both academic and administrative internal customers of higher educational institutions. Consistent with the TQM approach, therefore, any higher educational institutions should consequently seek to satisfy their students' needs because their quality also depends on their students' satisfaction. Nonetheless, academic staff or faculty specially have traditionally been uneasy and reluctant to the idea of students as

customers of higher educational institutions (Phillips, 1989 :81) (Ruben, 1995b). Instead, students are seen as products and only professors who know what is best for students because students themselves are not capable of judging their own long-term self-interest. Students only need to take the medicines given, whether or not they like them (Bateman, :1)(Chizmar, 1994 :181).

A customer may be defined as a buyer or user of a product or service (Besterfield, 1995 :38)(Marchese, 1995 :138)(Sytsma, 1996 :5). Since students take courses, spend money at university's canteen and bookshop, pay rent for dorm and use many other services, they definitely fit the definition (Nugraha, 1997 :1-2). Although the student-professor relationship, for example, is certainly more complex than simple customer-supplier and may not be in the sense that the customer is always right, (Sytsma, 1996 :6) maintains that the relationship clearly involves the student as customer. Supporting Sytsma's view, (Bateman, :1) suggest that the idea of student as customer is healthier than the traditional and professorial paternalistic view which can 'lead to complacency, stagnation, failure to check how much is really learned and retained, and the working hypotheses that students' needs coincide with professors' interests'.

Teaching Quality and Student's Assessment

It is universally accepted that teaching, research and public service have been the main functions of higher education (Frackmann, 1987 :166)(Cave, 1990 :52)(Dochy, 1990 :143). Therefore, performance and reputation of higher educational institutions should incorporate these functions. However, authors such as Lewis and Smith (Lewis, 1994 :10) argue that among these three teaching is considered as the core function of higher educational institutions. Similarly, for years Australian

government has also considered good teaching as 'one of the fundamental aims of higher education' in the country (Australian Department of Employment, 1991 :56). Consequently, any quality assurance in higher education should be focused in teaching quality and improving quality of other functions of higher educational institutions should stem from the conviction that it can and should enhance and enrich student learning (Lewis, 1994 :10).

On the contrary, however, teaching quality has generally been seen as 'a mysterious entity' and, therefore, compared to research, it has been unsatisfactorily included in performance indicators and in shaping the reputation of higher educational institutions (Barnett, 1989 :26). Barnett, former Assistant Registrar of British Council for National Academic Awards (CNAAA) exemplifies and clarifies further:

The University of Oxford has a worldwide reputation, but it is a reputation which is to a large degree - if not entirely - independent of the quality of the educational experience of its undergraduates. Nor is it a reputation built on the quality of teaching. It is a reputation built surely largely on the University's record in scholarship and research, the resources at its command, and even its age. The quality of its teaching and learning can hardly be factors, for they are not matters over which there is any public knowledge. The point can be generalised: the reputations of our institutions of higher education are largely independent of the quality of teaching (1989:27).

Barnett's quotation clearly shows that, compared to teaching quality, research has been taken for granted, or at least, dominating indicators in assessing the quality of higher educational institutions. On the other hand, studies on the relationship between research and teaching quality in higher

education have produced mixed results. Garnett and Holmes (Garnett, 1995 :57) for instance argue that 'research and teaching are not in conflict' but rather 'genuinely symbiotic'. Contradictorily, however, (Brew, 1995 :38) point out that there is no support for the belief that quality in research is necessary for or even supportive of quality in teaching. In addition, after substantially reviewing literature on teaching and research (Terenzini, 1994 :30) conclude that the belief that good researchers are good teachers is one of the myths of higher education. Teaching excellence for (Gibbs, 1995 :149) is even in direct conflict with research excellence, both competing 'for academics' attention and only one of them is rewarded'. The arguments indicate that there is now an urgent need to base assessment of the performance of higher educational institutions on teaching quality. The question then is how to define and measured teaching quality. However, before defining teaching quality and discussing how it may be measured, the concept of quality itself, which is believed to be 'elusive' (Green, 1994 :13) (Melia, 1994 :38) may need to be acknowledged briefly.

Arguably the concept of quality has been interpreted changeably overtime. Traditionally quality has meant supplying exclusive and exceptional goods or services, which will give honor to the owners or users. It is, according to (Green, 1994 :13), like the common perception of people about the Oxford and Cambridge Universities or the Rolls Royce but the concept is not much applicable in assessing higher education as a whole. Secondly, the concept of quality has been associated with conformance to a specification or standard, which is originated from the manufacturing industries (Crosby, 1984 :59)(Nightingale, 1994 :8)(Gaster, 1995 :38)(Tjiptono, 1995 :25). The introduction of customer charters and the like in

many government agencies to improve accountability and responsiveness of public organisations, according to (Green, 1994 :13), has been inspired by the approach to quality. This approach, (Green, 1994) adds, may also be applied in higher education in which different standards may be developed for different types of institutions and any products or services of that fall outside the standards will not be categorised as having quality.

Thirdly, quality may also be defined as fitness for purpose or use. Quality is meaningless without relating to the purpose of product or service (Juran, 1989 :15)(Nightingale, 1994 :9) (Gaster, 1995 :38). Although it is debatable what the purposes of higher education should be and who should decide the purpose, this definition of quality has been, according to (Green, 1994 :15), the most favorable for higher educational policy makers and analysts. Once the purpose of higher education has been stated by who ever they are, the quality may then be judged by the extent the product or service meets the purpose.

Probably the latest and arguably the most frequently used definition of quality in modern life is meeting or surprising customer's needs and expectations and therefore it is judged by the customers (Green, 1994 :17). Despite the fact that higher education has multiple customers, this research, as has been extensively argued earlier, views students as the core customers of higher education. Adopting this latest definition of quality, quality teaching in higher education in this research is therefore defined as the teaching that is meeting or surprising students needs and that is judged by the students. It is a pragmatic definition considering that the definition of quality teaching or good teaching or effective teaching itself, according to (Lally, 1994 :7-8), not only faces practical and philosophical difficulties

but also 'does not facilitate the development of instruments which attempts to examine teaching quality from the focus of teaching as process'.

Student assessment of teaching quality at university is actually not a new idea. (McKeachie, 1969) for instance, has indicated that as the customer of teaching evaluations by students provide the best criteria of teaching quality. A number of studies over time have also proved that students assessment of quality teaching is multidimensional, reliable and stable, relatively valid against a variety of indicators, and relatively unaffected by variety of variables hypothesised as potential biases (Marsh, 1975)(Marsh, 1977)(Marsh, 1979)(Marsh, 1981)(Marsh, 1982a)(Marsh, 1982b)(Marsh, 1984)(Marsh, 1987) (Watkins, 1992).

(Lally, 1994 :25) argues that currently student rating questionnaires or surveys are the most popular rating scales used. There are at least three already developed instruments that may be applied in this research, namely:

1. The Course Experience Questionnaire

This instrument has been used by Australian Department of Education and Training to assess teaching quality across institutional and discipline areas (Lally, 1994 :8).

2. The Students' Evaluations of Educational Quality (SEEQ)

This instrument is designed by Marsh with a consistently high reliability tested upon correlation among items designed to measure the same factor and correlation among responses by students in the same course (Marsh, 1982a). The long-term stability of this instrument has also been proved (Overall, 1980) as well as its validity against the former students (Marsh, 1977), against student achievement as measured by an objective

examination in multi-section courses (Marsh, 1975), against teachers' evaluation of their own teaching effectiveness (Marsh, 1979)(Marsh, 1982b), and against affective course consequences such as applications of course materials and plans to pursue the subject further (Overall, 1980). (Marsh, 1984) has also proved that the instrument has been relatively unimpaired by potential bias such as class size, expected grade, and prior subject interest.

3. The Instructional Rating From

This instrument measures seven component of effective teaching such as, among others, presentation clarity and personal attention. This instrument has been developed and tested its validity by Frey (Frey, 1973)(Frey, 1978)(Frey, 1975).

PELAYANAN PUBLIK ERA OTONOMI: MASIHKAH SEPERTI YANG DULU?

Pengantar

PELAKSANAAN otonomi daerah merupakan salah satu perubahan signifikan pada penyelenggaraan negara di Indonesia dewasa ini. Di antara berbagai faktor pembentuk dilaksanakannya otonomi daerah, yang paling sering dikutip, adalah agar pemerintah dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena dengan adanya otonomi daerah maka pemenuhan kebutuhan masyarakat atas jasa publik akan dilakukan oleh unit pemerintahan terdepan, yang berada paling dekat dengan masyarakat, dan, oleh karena itu, yang paling mengetahui apa keinginan masyarakat.

Usaha-usaha untuk dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat nampaknya memang sudah tidak dapat ditunda-tunda lagi. Hal ini disebabkan oleh semakin kuatnya tuntutan masyarakat seiring dengan semakin membaiknya tingkat pendidikan dan semakin bebasnya masyarakat untuk menyuarakan tuntutan-tuntutan mereka. Tulisan ini mencoba melihat kembali apakah pelaksanaan otonomi daerah beberapa tahun terakhir ini telah berhasil merubah wajah pelayanan publik kita menjadi semakin berkualitas dengan menggunakan indikator yang telah ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

Pelayanan Publik Prima

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 mengisyaratkan bahwa pelayanan publik atau pelayanan masyarakat atau pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dari batasan ini sedikitnya ada dua hal yang perlu untuk dikomentari. Pertama, batasan ini masih menganggap pemerintah sebagai pelaku tunggal penyediaan pelayanan publik di Indonesia. Hal tentu saja tidak lagi sejalan dengan konsep *good governance* yang sudah menjadi kecenderungan global termasuk di Indonesia karena konsep ini menganggap bahwa saat ini organisasi publik (*state*), sektor swasta (*private*), dan masyarakat (*civil society*) seharusnya secara bersama-sama dalam menyediakan pelayanan publik.

Kedua, dari batasan pelayanan umum di atas dapat juga disimpulkan bahwa pelayanan publik yang disediakan oleh organisasi pemerintah, ada yang memang merupakan kebutuhan masyarakat tetapi ada juga yang pada dasarnya tidak dibutuhkan oleh masyarakat tetapi sekedar dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain ada pelayanan publik yang memang kebutuhan masyarakat tetapi ada juga yang merupakan kebutuhan pemerintah. Tidak bisa dipungkiri bahwa pelayanan publik seperti air bersih, listrik, dan telepon, misalnya, memang merupakan kebutuhan masyarakat. Tetapi pelayanan publik seperti surat nikah, Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan kartu kuning pada dasarnya bukan merupakan kebutuhan masyarakat. Bukankah yang kita

butuhkan sebenarnya adalah istri atau suami tetapi bukan surat nikah? Demikian juga yang dibutuhkan oleh para pengangguran adalah pekerjaan, bukan kartu kuning. Ironisnya, masyarakat kadang kala lebih sulit mendapatkan pelayanan publik yang pada dasarnya mereka tidak butuhkan seperti ini dibandingkan dengan pelayanan publik yang merupakan kebutuhan mereka.

Mengukur Pelayanan Prima

“Pelayanan prima” sepertinya sudah menjadi kosa kata wajib yang harus diucapkan oleh setiap pejabat pemerintah kalau ditanya pelayanan yang bagaimana yang seharusnya mereka berikan kepada masyarakat. Namun demikian, banyak di antara mereka yang dengan fasih menyebutkan prase ini tidak mampu menjelaskan apa yang sebenarnya mereka maksudkan dengan pelayanan prima itu. Sedangkan untuk dapat memberikan pelayanan yang prima, para penyedia jasa, baik itu perusahaan swasta maupun organisasi pemerintah, harus mengetahui bagaimana pelanggan atau masyarakat menilai keprimaan pelayanan yang diberikan.

Zeithaml, Berry dan Parasuraman (1985) mengemukakan lima dimensi yang umumnya digunakan oleh masyarakat/pelanggan dalam menilai apakah pelayanan yang mereka terima itu prima (berkualitas) atau tidak. Pertama, masyarakat akan menilai apakah kantor dan fasilitas fisik termasuk penampilan pegawai dan sarana di kantor yang memberikan pelayanan tersebut prima. Pentingnya dimensi bukti-langsung (*tangibles*) dalam menilai kualitas pelayanan ini didasari pada asumsi sederhana bahwa kenyamanan tempat bekerja dan penampilan pegawai yang menyenangkan akan berpengaruh positif terhadap kepuasaan masyarakat yang menerima pelayanan tersebut.

Kehandalan (*reliability*) adalah dimensi kedua yang digunakan oleh masyarakat dalam menilai apakah pelayanan yang mereka terima itu prima atau tidak. Dimensi ini berhubungan dengan kemampuan suatu instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan sesuai dengan waktu yang dijanjikan. Ketiga, masyarakat juga menilai keprimaan pelayanan publik yang mereka terima dari daya tanggap (*responsiveness*) pegawai yang memberikan pelayanan tersebut. Keempat, masyarakat juga mendambakan adanya jaminan (*assurance*) terhadap pelayanan publik yang mereka terima. Berdasarkan dimensi ini, maka pelayanan publik hanya dapat dikatakan prima apabila pelayanan tersebut bebas dari bahaya dan pegawai yang memberikan pelayanan harus terpercaya. Terakhir, masyarakat juga membutuhkan kemudahan dalam berhubungan dengan instansi atau pejabat yang memberikan pelayanan yang dibutuhkan (*empathy*).

Kondisi Pelayanan Publik di Indonesia

Surat Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 yang dikutip pada awal tulisan ini sebenarnya sudah mengadopsi dimensi-dimensi pelayanan prima yang dijelaskan sebelumnya dalam menetapkan sembilan kriteria dalam memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Ringkasan ke sembilan kriteria ini akan dijelaskan berikut ini yang dilengkapi dengan berbagai ilustrasi apakah kariteria ini sudah diimplementasikan dalam memberikan pelayanan publik di negara kita dan bagaimana serupa diwujudkan di negara lain.

1. Kesederhanaan. Dimensi ini menghendaki agar pelayanan publik diberikan secara mudah, cepat, tepat dan tidak berbelit-belit serta mudah difahami dan dilaksanakan

oleh masyarakat yang membutuhkan pelayanan tersebut. Kenyataannya, masih banyak persyaratan untuk mendapatkan pelayanan publik yang terkesan tidak mudah dan berbelit-belit. Contoh, dalam hal menjadi pelanggan telepon dan listrik, misalnya, pemohon masih harus melampirkan berbagai persyaratan. Sedangkan, konon kabarnya, untuk mendapatkan sambungan telepon baru di Australia, pemohon cukup menelepon kantor telepon setempat dan jasa telepon akan didapatkan dalam waktu dua jam. Uang jaminan dan biaya penyambungan dapat dibayar bersamaan dengan pembayaran rekening bulan berikutnya. Tidak ada persyaratan lain dan prosedurnya sangat sederhana.

2. Kejelasan dan kepastian. Dimensi ini mensyaratkan organisasi pemerintah untuk memberikan informasi yang jelas dan pasti menyangkut prosedur, persyaratan, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan serta biaya/tarif waktu penyelesaian pelayanan. Dalam kenyataannya masih banyak organisasi publik yang belum dapat memberikan kepastian waktu penyelesaian pelayanan dan tarif yang harus dibayar oleh masyarakat. Masih maraknya praktik-praktek suap, uang rokok, uang semir, uang pelicin atau apapun namanya membuat tarif atau biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang sama menjadi sangat bervariasi.
3. Keamanan. Indikasi bahwa dimensi ini terpenuhi apabila proses serta hasil pelayanan memberikan rasa aman, nyaman, dan kepastian hukum bagi masyarakat. Jadi apabila masih ada keluhan masyarakat tentang paket-paket pos mereka yang berkurang isinya, atau tanah

mereka yang sudah bersertifikat tetapi digugat oleh pihak lain dengan dasar sertifikat kepemilikan yang asli (setifikat ganda), maka dimensi ini belum dapat dikatakan sudah terpenuhi.

4. Keterbukaan. Dimensi ini mewajibkan organisasi publik untuk menginformasikan secara terbuka segala hal yang berhubungan dengan pemberian pelayanan, baik diminta maupun tidak diminta, agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat. Di Canberra, ibukota negara Australia, kewajiban seperti ini dioperasionalkan dengan menyebarluaskan informasi tersebut di tempat-tempat umum seperti mal, bis umum, gereja, dan pasar. Di dalam negeri, masih banyak persyaratan-persyaratan pelayanan publik yang disimpan di dalam laci yang hanya diketahui oleh orang-orang tertentu. Atau, ditempelkan di belakang pintu sehingga tidak bisa terlihat oleh masyarakat yang membutuhkan pelayanan.
5. Efisiensi. Pelayanan publik yang mempertimbangkan faktor efisiensi akan membatasi persyaratan pelayanan hanya pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dan mencegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan. Jadi, menjadikan lunas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai salah satu persyaratan untuk hampir semua urusan masyarakat di kantor lurah atau camat sangat bertentangan dengan dimensi ini. Mendapatkan Kartu Tanda Penduduk adalah hak setiap warga negara, baik yang sudah, maupun yang belum melunasi PBB. Foto copy kartu pegawai dan atau SK terakhir sebagai salah satu persyaratan dalam setiap kenaikan pangkat pegawai negeri juga tidak sejalan dengan prinsip efisiensi ini. Bukankah kartu pegawai dan

SK terakhir tidak pernah berubah sehingga foto copy tahun-tahun sebelumnya masih ada pada arsip bagian kepegawaian atau BKD atau BKN?

6. Ekonomis. Dimensi ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai pelayanan, kemampuan masyarakat, dan ketentuan perundangan yang berlaku. Dalam kenyataannya masih banyak organisasi publik yang mengabaikan dimensi ini. Contoh yang sangat mudah dilihat adalah belum seorang pun pemilik kendaraan yang pernah saya temui yang membayar biaya Surat Tanda Nomor Kendarannya (STNK) sesuai dengan jumlah yang tertera pada lembaran STNK tersebut.
7. Keadilan yang merata adalah dimensi yang mengandung arti bahwa jangkauan pelayanan harus seluas mungkin, merata, dan diperlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat. Apabila dimensi ini diwujudkan di rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan, misalnya, maka tidak akan ada lagi narapidana yang bisa memiliki ruangan khusus yang lapang, berkarpet, berpendingan udara, dan bertelevisi sementara narapidana lainnya berdesak-desakan di sel-sel yang sempit dan pengap dengan hanya beralaskan tikar.
8. Ketepatan waktu. Dimensi yang berarti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan, ini yang mungkin paling berat dipenuhi oleh banyak organisasi. Pada umumnya masyarakat menuntut ketepatan dan bukan kecepatan waktu pelayanan. Dengan kata lain masyarakat dapat memahami kemampuan pemerintah dan oleh karena itu dapat menunggu untuk mendapatkan pelayanan asalkan

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

pelayanan tersebut dapat diterima sesuai dengan waktu yang dijanjikan.

Dari uraian dan contoh-contoh yang digambarkan tadi, nampak jelas bahwa pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat pada saat ini belum dapat dikatakan prima. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah di Indonesia belum mampu mewujudkan tujuan mulia peningkatan kualitas pelayanan publik, seperti yang sering diagung-agungkan selama ini. Mudah-mudahan ini hanya masalah waktu. Mudah-mudahan wewujudkan pelayanan berkualitas melalui otonomi daerah bukan retorika belaka. Semoga.

PDAM DIBUANG SAYANG

PDAM Makassar sedang dirundung malang. Setelah dinonaktifkan beberapa minggu, Direktur Utama akhirnya diberhentikan dari jabatannya. Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk semakin memperkeruh kekisruhan yang sedang melanda perusahaan ini tetapi sekedar membagi “temuan” lain dari penelitian yang dilakukan oleh penulis beberapa tahun lalu, yang mencoba mengungkap sejumlah aspek internal organisasi yang ditengarai sebagai penyebab lemahnya kinerja PDAM pada saat itu. Aspek internal yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah bagaimana persepsi karyawan terhadap diri mereka dan persepsi karyawan dalam hubungan mereka dengan pihak manajemen. Informasi dalam tulisan ini didasarkan pada informasi yang terkumpul melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan diskusi kelompok (*focus group discussion*) dengan karyawan PDAM pada berbagai level dan unit, baik yang berada di kantor pusat maupun yang bertugas di unit-unit pelayanan. Oleh karena itu, sejumlah pernyataan karyawan sengaja dikutip langsung untuk menguatkan argumen yang dikemukakan (selengkapnya bisa dilihat *Imbaruddin 2003*). Apa pun *ending* ceritra tentang PDAM dan siapa pun nantinya diberi amanah menjadi nakhoda, “temuan-temuan” yang dipaparkan dalam tulisan ini semoga dapat menjadi bahan renungan yang dibuang sayang.

Untuk dapat memberikan kontribusi optimal, setiap pegawai di dalam organisasi harus mengetahui dengan jelas apa yang diharapkan dari mereka. Ketidakjelasan peran (*role ambiguity*) akan mengakibatkan pegawai tidak mampu berbuat, merasa serba salah dan bingung karena mereka tidak paham bagaimana kinerja mereka akan dinilai dan diapresiasi. Sayangnya, ketidakjelasan peran dialami sejumlah karyawan PDAM. Sejumlah karyawan kunci berkomentar bahwa sejurnya mereka tidak mengerti apa yg diharapkan oleh manajemen karena yg paling sering ditekankan hanya disiplin. Karyawan lainnya berujar “kami tidak yakin apa tugas kami dan oleh karena itu kami hanya menebak-nebak saja”.

Selain ketidakjelasan peran, sejumlah karyawan juga merasakan bahwa beban dan jenis pekerjaan yang diberikan mustahil untuk diselesaikan apabila kondisi yang ada tidak diperbaiki. Ironisnya, usulan karyawan untuk memperbaiki kondisi dimaksud - agar karyawan dapat memenuhi apa yang diharapkan dari mereka - tidak mendapat respon positif dari pihak manajemen. Hal ini melahirkan konflik dalam diri karyawan yang berakibat pada menurunnya semangat kerja. Sebagai contoh, unit yang diminta meyelesaikan tunggakan rekening pelanggan menemukan bahwa hampir 50 persen tunggakan berasal dari perumahan yang masih kosong karena belum ditempati atau rumah yang (bangunannya) sudah tidak ada tetapi rekeningnya terus diterbitkan. Mengharapkan karyawan mengurangi tunggakan dari rekening seperti ini tentu saja tidak mungkin. Sayangnya, usulan untuk menghapus rekening bodong seperti ini - agar tidak terhitung sebagai tunggakan - tidak mendapatkan respon dari manajemen. Akibatnya, karyawan pada unit yang menangani tunggakan rekening mengalami konflik peran (*role conflict*) karena dituntut

untuk melakukan pekerjaan yang diyakini mustahil untuk tercapai.

Pemberdayaan karyawan (*karyawanf empowerment*) yang secara sederhana dapat diartikan sebagai penyebaran pengambilan keputusan (tidak hanya pada pimpinan atau kantor pusat) diyakini sebagai salah satu kiat yang dapat meningkatkan kinerja sebuah perusahaan. Keyakinan ini didasarkan pada kenyataan bahwa pegawai yg paling dekat dengan masalah yang terjadi adalah orang yang paling tepat untuk membuat keputusan dan memecahkan masalah tersebut. Sayangnya, pemberdayaan karyawan dan unit-unit pelayanan PDAM dirasakan masih sangat terbatas. Keadaan ini digambarkan dengan gamlang oleh seorang karyawan yang mengatakan bahwa walaupun sudah ada unit-unit pelayanan, masih banyak keputusan yang harus meminta otorisasi dari kantor pusat sehingga memperlambat pelayanan. Karyawan ini mencontohkan bahwa keputusan level rendah seperti pengadaan material untuk melayani pelanggan baru masih harus minta persetujuan dari kantor pusat. Akibatnya, unit-unit pelayanan seringkali tidak mampu melakukan pelayanan yang cepat hanya karena otorisasi dari kantor pusat yang tidak segera didapatkan.

Kerja sama tim (*team work*) adalah kunci keberhasilan organisasi. Kerja sama tim hanya dapat terwujud apabila komunikasi vertikal (antara karyawan dan manajemen) dan komunikasi horisontal (antra karyawan dan antar unit) terjalin dengan baik. Keluhan salah seorang kepala unit berikut ini menunjukkan betapa manajemen PDAM masih perlu bekerja keras untuk membangun kerja sama tim melalui peningkatan kualitas komunikasi vertikal dan horisontal di dalam perusahaan.

“Unit kami selalu disalahkan dengan besarnya tunggakan pada hal masalah tunggakan bukan salah kami. Bolanya

bukan mati sama kami. Kami sudah melaksanakan tugas dan tanggung jawab unit kami. Kami sudah melaporkan kepada manajemen dan unit-unit lain apa yang harus dilakukan (untuk menanggulangi masalah tunggakan), tetapi tidak ada respon dari mereka. Kami tidak mau menyalahkan unit-unit lain tetapi memang kami tidak pernah duduk bersama, mendiskusikan apa yang harus dilakukan untuk mengatasi semakin meningkatnya tunggakan”.

Kinerja organisasi tidak dapat hanya dibebankan kepada karyawan tetapi terutama merupakan tanggung jawab manajemen. Komitmen karyawan dalam peningkatan kinerja akan terbangun hanya jika mereka yakin bahwa pihak manajemen juga memiliki komitmen yang sama. Dan komitmen manajemen tidak cukup hanya ditunjukkan dengan perkataan tetapi terutama harus dibuktikan dengan tindakan, seperti yang diungkapkan karyawati berikut ini.

“Ya, jajaran direksi memang selalu menyebutkan pentingnya meningkatkan kualitas pelayanan. Seperti sekarang, setiap orang *ngomong* tentang pelayanan prima. Tetapi saya pikir, mereka hanya *ngomong. Ngomong doang*. Saya mengatakan demikian karena usulan-usulan kami untuk meningkatkan pelayanan tidak direspon pihak manajemen. Mereka tidak tertarik dengan usulan kami. Itu artinya apa yang mereka katakan tentang pentingnya pelayanan prima *carita ji*. Benar, *nggak?*”

Tidak adanya komitmen nyata pihak manajemen menjadikan karyawan kehilangan motivasi untuk berbuat yang terbaik bagi perusahaan. Seorang manajer menengah meyakini bahwa di antara 600-an karyawan (pada saat itu), hanya sekitar seratusan orang yang bekerja serius dan punya komitmen. Selebihnya adalah karyawan yang ”bekerja

semaunya, bukan seharusnya". Selain lemahnya komitmen manajemen, ketidakjelasan kebijakan pemanfaatan pegawai dan pengembangan karir karyawan juga menjadi salah satu penyebab lemahnya komitmen karyawan terhadap peningkatan kinerja perusahaan. Seorang karyawan yang sudah mengabdi selama 12 tahun menilai bahwa sistem penempatan pegawai belum mengacu pada *the right man in the right job* yang didasarkan pada analisis jabatan. Akibatnya, ada karyawan yang tidak mampu bekerja secara maksimal karena mereka berlatar belakang teknik mesin tetapi ditempatkan di bagian administrasi. Sebaliknya, ada yang berlatar belakang ekonomi dan akuntansi ditempatkan di laboratorium kimia.

Karyawan juga beranggapan bahwa sistem pengembangan karir pegawai yang berdasar merit dan transparan belum dimplementasikan. Kalau ada mutasi, misalnya, karyawan tidak bisa mengira-ngira ke mana mereka akan dipindahkan. "Kami hanya tahu ketika kami menerima SK mutasi dari personalia". Akibatnya, karyawan merasa perkembangan karirnya tidak pasti. Mereka kecewa dan menjadi egois. Akhirnya karyawan mementingkan dirinya sendiri karena "tidak ada jaminan kalau kami mendahulukan pelanggan dan bekerja baik akan mendapatkan penghargaan dari perusahaan". Selain tidak memahami kebijakan penempatan dan pengembangan karir pegawai, karyawan juga kurang mengetahui kebijakan perusahaan menyangkut pelatihan untuk peningkatan kompetensi karyawan. Akibatnya, ada pegawai yang seharusnya sudah pensiun tetapi masih dipekerjakan karena pengetahuan dan keterampilan mereka masih dibutuhkan oleh perusahaan. Regenerasi karyawan berjalan lamban. Lemahnya kebijakan peningkatan kompetensi karyawan mengakibatkan mubasirnya

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

peralatan-peralatan canggih yang dimiliki perusahaan “karena tidak ada yang bisa mengoperasikan”.

Akhirnya, semoga apa yang dipaparkan pada tulisan ini bermanfaat bagi jajaran direksi perusahaan di masa yang akan datang. Siapa pun mereka.

MANAJEMEN PELAYANAN MASYARAKAT

Pendahuluan

SALAH satu perubahan besar pada masyarakat Indonesia dewasa ini, yang terjadi akibat semakin membaiknya tingkat pendidikan dan kesejahteraan, adalah semakin besarnya tuntutan agar aparatur pemerintah dapat memberikan pelayanan yang berkualitas. Tuntutan pelayanan yang berkualitas tersebut, misalnya, dapat kita baca di media massa hampir setiap hari dalam bentuk keluhan-keluhan atau pernyataan-pernyataan keberatan terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah baik itu di tingkat pusat atau di daerah. Harian Fajar Ujung Pandang beberapa waktu yang lalu, misalnya, memberitakan masyarakat Limbong Kab. Luwu yang ‘berteriak’ karena Kantor Camat sering kosong, PT. Telkom yang tidak menggubris pengaduan tarif pulsa yang terus membengkak dan telepon yang tidak berdering, pengurusan KTP di Ujung Pandang yang berbulan-bulan dengan biaya ‘melangit’, dan protes masyarakat terhadap pelayanan Rumah Sakit Umum Kalabahi di Alor Timur NTT. Daftar keluhan ini akan sangat panjang jika kita mampu menghimpunnya dari berbagai media massa terbit di tanah air. Selain semakin maraknya keluhan masyarakat, perubahan global yang gejalanya sudah semakin terasa dewasa ini, telah memacu persaingan yang semakin tajam di berbagai sektor ekonomi, investasi, barang dan jasa, juga menuntut di tingkatkannya pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu sangatlah tepat apabila Garis-Garis Besar Haluan Negara 1993 mengamanatkan agar upaya perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat mendapatkan perhatian secara sungguh-sungguh dan dilaksanakan secara konsisten oleh seluruh jajaran aparatur negara dalam segala tingkatan kecil untuk menjamin terwujudnya pelayanan masyarakat yang berkualitas. Seperangkat peraturan perundang-undangan telah dilahirkan untuk hal ini, antara lain, Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum dan No. 6 Tahun 1995 tentang Pedoman Penganugrahan Piala Abdisatyabakti bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan, dan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pendidikan dan Pelatihan seperti ini, tentu juga diharapkan agar dapat menghasilkan aparatur pemerintah yang mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Pengertian dan Ruang Lingkup

Pelayanan kepada masyarakat dapat dilaksanakan baik oleh instansi pemerintah (publik), organisasi swasta (profit), maupun oleh lembaga swadaya masyarakat (non-profit). Bagi instansi pemerintah, pelayanan masyarakat atau pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (Kep. Menpan No. 81 Tahun 1993).

Dari pengertian di atas terlihat jelas bahwa kegiatan pelayanan umum/masyarakat itu terdiri dari berbagai bentuk yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah (1) di pusat (misalnya departemen, inspektorat jenderal, direktorat jenderal; (2) di daerah (misalnya kantor camat, dinas kebersihan, puskesmas); (3) di lingkungan BUMN (misalnya kantor pos, PLN, Telkom); (4) di lingkungan BUMD (misalnya PDAM, BPD); (5) yang berwujud barang (misanya bahan bakar, beras); (6) yang berwujud jasa (misalnya telepon, listrik, pos); (7) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (misalnya air, beras, bahan bakar); dan (8) dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (misalnya KTP, IMB, SIM).

Asas dan Klasifikasi Pola Pelayanan

Agar dapat memberikan pelayanan yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau, Kep. Menpan No. 81 Tahun 1993 mensyaratkan bahwa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah terpaksa harus mahal, maka Instansi Pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan klasifikasi pola manajemen pelayanan umum sesuai dengan Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 adalah sebagai berikut:

1. Pola Pelayanan Fungsional

Pelayanan ini dilakukan oleh Instansi Pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewajibannya.

2. Pola Pelayanan Satu Pintu

Pelayanan semacam ini dilakukan secara tunggal oleh satu Instansi Pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari Instansi Pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan

3. Pola Pelayanan Satu Atap

Jenis pelayanan ini dilakukan secara terpadu pada satu tempat/lokasi oleh beberapa Instansi Pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.

4. Pola Pelayanan Secara Terpusat

Pelayanan secara terpusat dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang bertindak selaku Koordinator terhadap pelayanan Instansi Pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan

Kualitas Pelayanan Masyarakat

Kata *kualitas* sudah sangat umum digunakan dalam kehidupan kita sehari-hari sehingga era sekarang ini sering juga

disebut sebagai ‘era kualitas’. Hampir setiap orang menginginkan kualitas atas barang atau jasa (pelayanan) yang mereka peroleh, walaupun banyak di antaranya yang merasa kebingungan ketika diminta untuk menjelaskan apa yang mereka maksudkan dengan barang atau jasa yang berkualitas itu.

Para ahli mendefinisikan kualitas berdasarkan sudut pandangnya masing-masing karena kualitas merupakan konsep yang abstrak (Tjiptono dan Diana, 1995:24-7). Ada yang, misalnya, menggunakan pendekatan transendental (*Transcendental Approach*) dan beranggapan bahwa kualitas itu hanya dapat dirasakan atau diketahui tetapi sulit dioperasionalkan, tetapi ada juga yang menganggap bahwa kualitas sebagai karakteristik atau atribut yang dapat diukur (*Product-based Approach*). Pendapat yang menggunakan pendekatan pengguna atau pemanfaat (*User-based Approach*) mendasarkan pemikirannya pada kenyataan bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya. Barang atau jasa yang paling berkualitas menurut pendekatan ini adalah yang paling memuaskan kebutuhan penggunanya. Di sisi lain, ada juga pendekatan yang beranggapan bahwa yang menentukan kualitas itu bukan konsumen yang menggunakan barang atau jasa tetapi oleh organisasi penyedia yang menentukan standar-standar kualitas (*Manufacturing-based Approach*). Pendekatan terakhir terhadap kualitas adalah pendekatan yang memandang kualitas dari segi nilai dan harga (*Value-based Approach*). Dengan pendekatan ini kualitas menjadi hal yang sangat relatif karena barang atau jasa yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu yang paling bernilai.

Walaupun pengertian kualitas sangat bervariasi dan sangat tergantung dari pendekatan yang digunakan, secara

umum terdapat beberapa persamaan elemen-elemen sebagai berikut:

- Kualitas merupakan suatu usaha untuk memenuhi atau melebihi harapan pengguna barang atau jasa (pelanggan atau masyarakat);
- Kualitas selalu mencakup barang, jasa, manusia, proses dan lingkungan; dan
- Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah (apa yang dianggap berkualitas saat ini mungkin dianggap kurang berkualitas di masa yang akan datang).

Menilai Kualitas Pelayanan Masyarakat

Para penyedia jasa, baik itu perusahaan swasta maupun organisasi pemerintah agar dapat memberikan pelayanan yang berkualitas harus mengetahui bagaimana pelanggan atau masyarakat menilai kualitas pelayanan yang diberikan. Zeithaml, Berry dan Parasuraman (1985) mengemukakan 5 karakteristik yang umumnya digunakan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan sebagai berikut:

1. Bukti langsung (*tangibles*) yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Kehandalan (*reliability*) yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan atau masyarakat, dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*) mencakup kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

5. Empati meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, dan memahami kebutuhan para pelanggan atau masyarakat.

Gronroos, sebagaimana dikutip oleh Edvardsson, dkk. (1994), mengemukakan enam kriteria yang biasanya digunakan oleh pelanggan atau masyarakat dalam menilai kualitas pelayanan yang diberikan, yaitu:

1. *Professionalism and Skills*, di mana pelanggan atau masyarakat menyadari bahwa organisasi yang memberikan pelayanan, karyawan, sistem operasional, dan sumberdaya fisik memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah mereka secara profesional.
2. *Attitudes and Behaviour*, di mana pelanggan atau masyarakat merasa bahwa karyawan kantor (*contact person*) menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah mereka secara spontan dan senang hati.
3. *Accessibility and Flexibility*, di mana organisasi, lokasi, jam kerja, karyawan dan sistem kerjanya dirancang sedemikian rupa sehingga pelanggan atau masyarakat mudah melakukan akses dan bersifat fleksibel dalam menyesuaikan dengan kondisi pelanggan atau masyarakat yang dilayani.
4. *Reliability and Trustworthiness*, di mana pelanggan atau masyarakat yakin bahwa apapun yang terjadi mereka dapat mempercayakan segala sesuatunya kepada organisasi tersebut beserta karyawan dan sistemnya.
5. *Recovery*, di mana pelanggan atau masyarakat menyadari bahwa bila terjadi sesuatu yang tidak diharapkan maka

organisasi penyedia jasa tersebut akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat.

6. *Reputation and Credibility*, di mana pelanggan atau masyarakat meyakini bahwa organisasi penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya.

Hubungannya dengan pelayanan aparatur pemerintah di Indonesia, Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (1996), menggunakan sembilan kriteria pelayanan yang baik. Ke sembilan kriteria tersebut berikut ini juga dijadikan acuan dalam pemberian Penghargaan Abdisatyabakti bagi Unit Kerja yang dianggap telah memberikan pelayanan prima kepada masyarakat:

1. *Kesederhanaan*, yang mengandung arti prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah difahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. *Kejelasan dan kepastian*, dalam prosedur/tatacara pelayanan, persyaratan teknis maupun administratif, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif dan tata cara pembayarannya, dan jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. *Keamanan*, yang mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. *Keterbukaan*, di mana segala hal yang berhubungan dengan pemberian pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

5. *Efisiensi*, mengandung arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dan dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.
6. *Ekonomis*, mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai pelayanan, kemampuan masyarakat, dan ketentuan perundungan yang berlaku.
7. *Keadilan yang merata*, mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus seluas mungkin, merata, dan diperlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. *Ketepatan waktu*, mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
9. *Kriteria kuantitatif*, yang antara lain meliputi jumlah warga/masyarakat yang dilayani, lamanya waktu pemberian pelayanan (dihitung secara rata-rata), penggunaan perangkat-perangkat moderen untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan, dan frekuensi keluhan atau puji dari masyarakat penerima pelayanan.

Strategi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat

Untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan, dibutuhkan usaha-usaha dan strategi yang menyeluruh dan berkesinambungan. Pendekatan *Total Quality Management* dan *Total Quality Service* yang secara singkat akan diterangkan berikut ini mungkin dapat digunakan di organisasi-organisasi pemerintah dalam usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

1. Perubahan Visi Pelayanan

Perusahaan penyedia jasa swasta sangat memanjakan para pengguna jasa atau pelanggannya karena keberadaan perusahaan tersebut sangat tergantung dari para pelanggannya. Hal ini harus dilakukan karena para pelanggan dapat dengan mudah mencari perusahaan penyedia jasa yang lain kalau mereka merasa tidak mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari perusahaan sebelumnya (pasar pelanggan). Sebaliknya, pelayanan jasa yang disediakan oleh organisasi pemerintah umumnya bersifat monopoli sehingga masyarakat tidak mempunyai alternatif lain untuk dapat memenuhi kebutuhan pelayanan jasa tersebut ('pasar' penyedia jasa). Kondisi seperti inilah yang mendorong pegawai negeri memberikan pelayanan yang tidak maksimal kepada masyarakat. Selain itu, di kalangan masyarakat Indonesia ada persepsi keliru yang menganggap pekerjaan 'melayani' sebagai hal yang hina/rendah sehingga tercipta gejala umum yang menganggap pegawai negeri itu bukannya melayani tetapi minta dilayani oleh masyarakat.

Oleh karena itu, untuk dapat menciptakan pelayanan masyarakat yang berkualitas, diperlukan adanya perubahan visi pelayanan pada organisasi pemerintah. Pegawai negeri pada semua jenjang harus disadarkan bahwa pembentukan organisasi pemerintah dan pengangkatan pegawai negeri tak lain adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, yang secara implisit mengisyaratkan bahwa pegawai negerilah yang sebenarnya membutuhkan masyarakat dan bukan sebaliknya. Bukankah belanja negara, termasuk untuk membayar gaji pegawai negeri adalah uang masyarakat yang ditarik melalui berbagai jenis pajak? Pada diri setiap pegawai negeri juga harus ditanamkan rasa kebanggaan jika dapat memberikan kebahagian dan kepuasaan kepada orang lain melalui pelayanan masyarakat

yang berkualitas. Di negara maju, profesi melayani merupakan profesi yang paling mulia. Mengapa itu harus menjadi pekerjaan yang hina di negeri ini? Perubahan visi pelayanan ini tentunya merupakan tugas dan tanggung jawab dari setiap pimpinan pada unit kerjanya masing-masing.

2. Pemberdayaan Pegawai dan Kerjasama Tim

Usaha menciptakan pelayanan masyarakat yang berkualitas bukan hanya tugas sebahagian, tetapi keseluruhan anggota organisasi. Oleh kerana itu, semua pegawai pada semua level organisasi harus diberdayakan yang secara konseptual bermakna memberikan otonomi, wewenang, dan kepercayaan serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat merampungkan tugasnya sebaik mungkin. Setiap pegawai diberi keleluasan untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang tepat dalam rangka melayani masyarakat, termasuk melayani keluhan meraka.

Dengan pemberdayaan (empowerment) pegawai maka mereka dapat memberikan respon secara langsung dan lebih cepat kepada masyarakat; memiliki ‘rasa memiliki’ yang tinggi terhadap pekerjaannya dan merasa dirinya berarti dalam organisasi; dapat berintegrasi dengan masyarakat secara lebih hangat dan antusias dan; dapat menjadi sumber ide bagi penciptaan pelayanan yang andal.

Demikian juga dengan kerja sama tim yang baik dalam unit kerja diyakini dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Perlunya kerja sama tim ini didasari pada kenyataan bahwa pemikiran dari dua orang atau lebih cenderung lebih baik daripada pemikiran satu orang saja; konsep sinergi ($1 + 1 > 2$); dapatnya anggota organisasi (tim) saling mengenal dan saling percaya sehingga mereka dapat saling membantu.

3. Pendidikan dan Pelatihan

Bagaimanapun terampil dan berpengetahuannya seorang pegawai ketika diterima, menjadi pegawai negeri yang berkualitas dan dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat membutuhkan pelatihan, baik itu berupa *in-house* atau *on-site training*, *external* atau *outside training*, atau kombinasi keduanya. Pendidikan dan pelatihan ini sangat perlu mengingat kualitas pegawai negeri yang ada sekarang, persaingan global, perubahan dan tuntutan masyarakat yang cepat dan terus-menerus, perkembangan teknologi dan, perubahan demografi yang sangat pesat di negara kita.

4. Perbaikan menyeluruh dan berkesinambungan

Menciptakan pelayanan masyarakat yang berkualitas bukanlah pekerjaan yang dapat diwujudkan dalam semalam. Hal ini hanya dapat terjadi apabila semua unsur dalam organisasi dapat memberikan dukungan yang signifikan, menyeluruh dan, terus-menerus. Untuk itu, sekali lagi, komitmen dari seluruh anggota organisasih yang akan menentukan berhasil tidaknya usaha peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini.

STUDI BANDING DPRD: PERSEKONGKOLAN EKSEKUTIF-LEGISLATIF

TIDAK bisa dipungkiri bahwa studi banding sudah menjadi salah satu indikator “keberhasilan” DPRD saat ini. Bagi DPRD-DPRD kabupaten dan kota, wibawa mereka sepertinya diukur dari seberapa banyak kota-kota di Indonesia (khususnya Jawa dan Bali) yang sudah distudibandingi. Sedangkan bagi anggota DPRD propinsi, studi banding yang dianggap sepadan bagi mereka minimal negara-negara tetangga. Walaupun kata studi banding sebenarnya bermakna baik, masyarakat saat ini mengartikan studi banding dengan sangat negatif berupa *ngelencer*, *plesiran*, *hura-hura*, atau *foya-foya* secara gratis karena dibiayai oleh uang rakyat.

Tulisan ini akan mencoba menjelaskan mengapa kesan negatif masyarakat cukup beralasan dan bahwa rangkaian studi banding yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah salah satu bukti bahwa DPRD dan pemerintah daerah sebenarnya tidak saling berseteru sebagaimana kesan yang terjadi selama ini melainkan melakukan persekongkolan untuk kepentingan mereka masing-masing. Selain itu, tulisan ini juga akan menyoroti mengapa persengkokolan seperti ini terjadi dan mengapa pemerintah daerah apalagi DPRD tidak akan mungkin menghentikan kegiatan studi banding.

Tiada hari tanpa studi banding. Begitulah kira-kira ungkapan yang dapat digunakan untuk menggambarkan berita-berita seputar studi banding anggota DPRD yang dapat kita baca setiap hari di media massa lokal dan nasional. Tahun anggaran ini, misalnya, 45 orang anggota DPRD Sulawesi Utara dijadwalkan akan mengunjungi Amerika, Cina dan beberapa negara di Eropa. Studi banding yang akan menelan biaya sebanyak Rp. 1,8 miliar ini, katanya, dipastikan akan memberikan nilai tambah bagi propinsi Sulawesi Utara (*Kompas* 29/8/2002). Beberapa bulan yang lalu kita juga dihentakkan oleh rencana studi banding anggota DPRD Jawa Timur ke negara-negara Eropa yang akan menghabiskan sekitar 60 persen anggaran DPRD Jatim yang berjumlah 79 miliar! (*Jawa Pos*, 11/3/2002).

Ada beberapa kriteria yang sebenarnya bisa digunakan untuk menilai dan membenarkan sinyalemen masyarakat bahwa kunjungan itu tidak ada manfaatnya.

Pertama, dari segi efektivitas nampak jelas bahwa kunjungan itu hanya menghamburkan uang karena studi banding memerlukan persiapan yang jelas, matang serta kapasitas yang memadai dari mereka yang akan melaksanakan studi banding tersebut. Jika ingin membandingkan sebuah sistem (pendidikan, pelayanan publik, perusahaan daerah, pertanian, atau apapun) di luar negeri, maka si pembanding sudah harus memahami sistem yang ingin dibandingkan agar dapat melihat perbedaan dengan sistem yang lain. Sementara itu masyarakat paham betul bahwa banyak anggota DPRD yang merupakan politisi karbitan dan oleh karena itu tidak memiliki pengalaman dan kemampuan yang memadai.

Apalagi jika tujuan mereka adalah untuk promosi investasi - alasan standar yang digunakan selama ini. Pengetahuan para anggota DPRD menyangkut potensi, fasilitas, dan sarana yang

dimiliki daerah serta hal-hal penting lainnya yang menjadi pertimbangan bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya sangat rendah. Menarik investor asing yang sudah menanamkan modalnya di Jakarta saja tidak mampu dilakukan oleh banyak pemerintah daerah. Belum lagi hal-hal teknis lainnya seperti terbatasnya kemampuan bahasa asing dan negosiasi.

Kedua, membandingkan satu sistem dengan sistem lainnya tidak selalu memerlukan kehadiran fisik si pembanding kecuali apabila pengamatan merupakan satu hal yang harus dilakukan. Kebanyakan informasi yang didapatkan oleh anggota DPRD ketika melakukan studi banding adalah informasi yang tidak memerlukan pengamatan secara langsung terhadap objeknya. Membandingkan sistem pendidikan, misalnya, yang diperlukan adalah informasi mengenai kurikulum, proses belajar mengajar, di mana kewenangan pengambilan keputusan, dan prioritas anggaran, bukannya gedung sekolah atau warna seragam murid. Karena itu, sumber informasi seperti ini bisa diperoleh tanpa harus berkunjung ke negara lain. Internet, buku, orang yang pernah belajar di luar negeri, perwakilan negara asing di Indonesia, perwakilan Indonesia di luar negeri adalah beberapa sumber informasi yang bisa dimanfaatkan secara murah.

Ketiga, mungkinkah kita mempelajari sistem suatu negara hanya dengan sebuah kunjungan satu atau dua hari saja? Secara logika sehat, ketika seseorang berkunjung ke Eropa atau Amerika, maka kondisi fisik orang tersebut di hari pertama dan kedua masih belum sehat betul untuk berpikir. Lantas, apa yang bisa dilakukan dan dihasilkan kalau bukan sekedar jalan-jalan dan belanja? Tidak heran apabila ada pejabat pemerintah negara bagian di Australia yang merasa tidak perlu melakukan persiapan khusus untuk menerima kunjungan delegasi parlemen

dari Indonesia. Selain karena jadwal yang telah disepakati sering tidak ditepati, letak pusat pertokoan dan tempat wisata jauh lebih penting dari pada materi yang akan dibicarakan. Sinyalemen ini dengan terus terang dibenarkan oleh seorang anggota DPRD propinsi di Jawa yang pernah diwawancara penulis. Secara terus terang dia mengatakan bahwa sebetulnya studi banding tidak pernah menghasilkan apa-apa karena umumnya mereka hanya ingin jalan-jalan. Katanya, kapan lagi bisa bepergian ke luar negeri secara gratis?

Ada beberapa hal yang bisa menjelaskan mengapa rangkaian studi banding yang dilakukan oleh anggota DPRD yang sudah jelas merupakan kegiatan penghamburan uang rakyat tetap menjadi salah satu mata anggaran favorit di setiap daerah.

Pertama, kesediaan eksekutif untuk mengalokasikan anggaran studi banding terkait dengan kelangsungan kekuasaan pimpinan eksekutif daerah. Gubernur, Bupati atau Walikota bukanlah penguasa tunggal lagi seperti yang pernah berlangsung di era Orde Baru. Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* dalam peta politik telah menegaskan adanya kekuasaan legislatif. Dikhawatirkan, kalau eksekutif tidak mau menyediakan anggaran untuk studi banding, kelangsungan kekuasaan pimpinan eksekutif dapat diakhiri, misalnya melalui penolakan laporan pertanggungjawaban (LPJ).

Kedua, eksekutif membutuhkan persetujuan DPRD untuk setiap usulan anggaran yang dituangkan dalam RAPBD. Di sinilah proses tawar-menawar dan persekongkolan berlangsung antara eksekutif dan legislatif. DPRD hanya akan menyetujui

RAPBD yang diusulkan apabila di dalamnya termuat anggaran yang diminta oleh DPRD, termasuk pos anggaran untuk studi banding. Sebagai imbalannya, maka DPRD harus menyutujui semua usulan eksekutif. Hasilnya, banyak perda-perda yang tetap disahkan DPRD walaupun perda-perda tersebut aneh dan menggelikan, seperti perda retribusi sertifikat kelahiran hewan dan perda retribusi parkir walaupun sekedar berhenti menurunkan anak di depan sekolahnya. Persekongkolan ini juga memperoleh legitimasi dari PP 110/2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD yang antara menetapkan bahwa besarnya biaya kegiatan DPRD berdasarkan klasifikasi PAD. Dengan kata lain, semakin tinggi pendapatan suatu daerah, semakin besar persentase anggaran DPRD.

Terakhir, sampai saat ini kemampuan menghabiskan anggaran yang dialokasikan masih dianggap sebagai suatu keberhasilan dan menyisakan anggaran sebagai suatu kegagalan. Sistem anggaran seperti ini juga turut menyuburkan kegiatan-kegiatan pengamburan uang rakyat seperti studi banding. Oleh karena itu, anggota DPRD Jawa Timur beberapa waktu yang lalu tetap bersikeras untuk melaksanakan studi banding walaupun kota Surabaya pada saat itu sedang dilanda masalah berat seperti banjir, sampah, pedagang kaki lima, dan lain-lain. Karena anggaran sudah tersedia, biarpun langit runtuh, studi banding harus jalan terus. Begitulah, kira-kira semboyan yang dipegang teguh para wakil rakyat.

Jadi, karena ini persekongkolan saling menguntungkan, tidak mungkin mengharapkan eksekutif apalagi legislatif untuk menghentikan kegiatan studi banding.

PELICIN DI LEGISLATIF

BEBERAPA hari terakhir *Harian Fajar* menurunkan laporan tentang maraknya uang pelicin yang diberikan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) kepada oknum anggota legislatif agar anggaran kegiatan SKPD yang bersangkutan tidak dipangkas pada saat pembahasan di legislatif. Menurut sinyalemen harian ini, jumlah uang pelicin yang dibayarkan SKPD bervariasi, antara Rp. 25 juta sampai Rp. 150 juta, tergantung nilai anggaran kegiatan yang diusulkan oleh SKPD tersebut. Bahkan laporan tersebut, dengan jelas menyebutkan beberapa SKPD yang telah memberikan uang pelicin, lengkap dengan jumlah nominal yang telah diberikan (*Fajar* 21/01/09).

Lagu Lama

Pemberian uang pelicin dan semacamnya kepada anggota legislatif untuk memuluskan pembahasan atau mendapatkan persetujuan terhadap rancangan kebijakan (undang-undang atau peraturan daerah) sebenarnya bukan hal baru dan terjadi bukan hanya pada tingkat daerah (DPRD) tetapi juga pada level nasional (DPR). Praktek seperti ini khususnya mulai terasa sejak lembaga legislatif - sebagai salah satu hasil dari reformasi - diberi peran legislasi dengan kewenangan yang sangat besar (*legislative heavy*). Pada saat masih duduk sebagai anggota DPR, Khofifah Indar Parawangsa, dalam satu seminar, menjelaskan bagaimana oknum anggota DPR menjadi calo-calо proyek dalam setiap pembahasan anggaran (APBN). Para bupati, gubernur,

dan “utusan-utusan” departemen dan lembaga pemerintah non-departemen, pada waktu itu, sibuk melobi calo-calo proyek ini agar mendapatkan alokasi anggaran sebesar-besarnya ke daerah atau departemen mereka masing-masing. Imbalannya? Selain dalam bentuk uang pelicin, calo-calo proyek ini - sebagaimana istilah yang diberikan - menginginkan agar pada saat pelaksanaan kegiatan nantinya, tender-tender proyek harus diatur sedemikian rupa agar dimenangkan oleh rekanan yang direkomendasikan oleh calo-calo proyek ini. Bisa ditebak, pemenang tender proyek tersebut pasti memiliki hubungan dengan anggota dewan atau calo proyek (?) yang telah “berjasa” meloloskan proyek tersebut dalam pembahasan anggaran di legislatif. Hanya saja, seperti (maaf) orang yang buang angin - yang baunya jelas terasa tetapi sangat sulit untuk menunjuk hidung pelaku - praktek-praktek di lembaga terhormat seperti ini, selama ini, hanya bisa dirasakan terjadi tetapi sulit dibuktikan.

Sejumlah kasus korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akhir-akhir ini menegaskan dugaan bahwa perilaku tidak terpuji anggota legislatif seperti ini memang benar adanya. Kasus suap yang melibatkan oknum Pemerintah Kabupaten Bintan dan anggota Komisi IV DPR agar mendapatkan persetujuan dewan mengenai alih fungsi lahan hutan lindung menjadi Kota Bandar Seri Bintan membuktikan bahwa perilaku suap anggota legislatif tidak hanya terjadi pada pembahasan anggaran tetapi juga pada produk-produk legislasi lainnya. Hal yang sama terlihat pada kasus suap yang melibatkan sejumlah anggota DPR dalam kaitannya dengan pemilihan Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia, dalam penyelesaian kasus BLBI, dan dalam hubungannya dengan amandemen UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dalam semua kasus ini, uang pelicin diberikan kepada anggota legislatif agar

memilih atau menyetujui kebijakan sesuai dengan keinginan pemberi uang pelicin.

Sistem Penganggaran dan *Inferiority Complex*

Kembali ke sinyalemen adanya uang pelicin dalam pembahasan anggaran di DPRD Kota Makassar, dapat dikatakan bahwa salah satu penyebab terjadi hal ini adalah karena masih lemahnya sistem penganggaran pemerintah. Sistem penganggaran berbasis kinerja yang selama ini diklaim pemerintah pada hakekatnya belum dilaksanakan secara menyeluruh. Pada sistem anggaran berbasis kinerja, misalnya, audit yang dilakukan seharusnya adalah audit kegiatan. Secara singkat dapat dijelaskan bahwa dengan audit kegiatan maka mulai pada tahap perencanaan kegiatan auditor sudah meminta justifikasi dari SKPD mengapa suatu kegiatan perlu dilaksanakan, apa saja *outputs* dan *outcomes* dari kegiatan tersebut, dan apa dampak yang akan terjadi apabila kegiatan tersebut dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Anggaran dialokasikan hanya apabila kegiatan tersebut mendapatkan justifikasi yang kuat (*money follows activities*). Pada kenyataannya, sampai saat ini, audit yang dilakukan masih pada aspek keuangan. Audit semacam ini lebih menekankan pada pertanggungjawaban keuangan dibandingkan dengan pertanggungjawaban kegiatan. Dengan kata lain, sepanjang pertanggungjawaban keuangan dianggap memenuhi syarat manfaat dari kegiatan yang lakukan SKPD menjadi nomor dua. Penekanan pada pertanggungjawaban keuangan seperti ini lah yang, antara lain, membuka peluang terjadinya laporan keuangan atau kegiatan fiftif. Dapat dipastikan bahwa uang pelicin, kalau memang terjadi, yang dikeluarkan oleh SKPD akan diambil dari laporan kegiatan atau kegiatan fiftif tersebut. Sangat tidak mungkin apabila pembayaran uang

pelicin tersebut akan ditanggung oleh pejabat SKPD yang bersangkutan. Oleh karena itu, untuk meminimalkan terjadinya perilaku korup seperti ini maka penyempurnaan sistem penganggaran pemerintah perlu terus dilakukan.

Selain kelemahan sistem penganggaran maraknya uang pelicin dapat juga disebabkan karena besarnya kewenangan yang dimiliki oleh lembaga legislatif untuk melakukan pengawasan politik tidak diimbangi dengan kemampuan yang dimiliki oleh para anggotanya. Untuk dapat menjalankan fungsi pengawasan dengan efektif, kapasitas anggota legislatif harus melebihi atau sedikitnya seimbang dengan kemampuan yang dimiliki oleh eksekutif. Karena kemampuan anggota legislatif kita saat ini masih jauh dibandingkan dengan kemampuan eksekutif maka yang terjadi adalah semacam *inferiority complex*. Orang yang menderita penyakit ini berusaha menunjukkan “kekuatannya” untuk menyembunyikan kelemahan yang dia miliki. Anggota legislatif akan mencari cara lain untuk menunjukkan superioritasnya sebagai kompensasi atas ketidakberdayaan mereka berhadapan dengan legislatif. Antara lain dengan memperlambat proses pembahasan anggaran atau produk legislasi lainnya apabila tidak diberi uang pelicin. Gejala *inferiority complex* anggota legislatif juga ditunjukkan, misalnya, ketika mereka mencampuri semua urusan eksekutif dengan tidak mengindahkan adanya batasan wewenang yang jelas antara kebijakan yang dapat dan tidak dapat diintervensi legislatif. Karena perilaku korup seperti ini juga bersumber dari rendahnya kemampuan anggota legislatif maka selain perbaikan sistem penganggaran seperti yang dijelaskan sebelumnya, usaha-usaha sistematis dan menyeluruh untuk meningkatkan kualitas para anggota legislatif juga mendesak untuk dilakukan.

TENTANG EDITOR



Sehari hari disapa Idris Patarai dari nama lengkap Haji Muhammad Idris Patarai, terdaftar di catatan sipil dan Badan Administrasi Kepegawaian Negara lahir 31 Desember 1957. Sekarang tenaga fungsional dosen pada Institut Pemerintahan Dalam

Negeri (IPDN) Regional Sulawesi Selatan, menempuh pendidikan hingga strata tiga (S3) Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar, 2010.

Menikah dengan Sarminaliah dan dikaruniahi 3 (tiga) anak, masing masing Thathmainnul Qulub Mallagenni (sedang menempuh pendidikan kedokteran di Unhas-Mks); Muhammad Ishlah Manessa (kini di Newcastle University-Psb, Singapura); Tabayyun Pasinringi (menekuni cita citanya menjadi Public Relation di Fitkom Unpad-Bandung).

Sebelum di IPDN, Idris Patarai (59) pernah bekerja di Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan di Pemerintah Kota Makassar, terakhir sebagai Kepala Bappeda.

Sempat mengikuti berbagai pelatihan, antara lain : (1). Training of Leadership in Local Government: Discussion, Action, Result (Dare) Conduct by: Lee Kuan Yew School of Public Policy and World Bank Institute; (2). Training Programme for Local Government Official by Northen Illinois University –USA; (3). Wastewater Treatment Management in Bangkok Thailand; (4). The 9th Biennial Conference of Asian Association

of Psychology Kunming- China ; (5).Training Effective Urban Infrastructure Programme – Mayor and Exekutive Roundtable – Cities Development Iniatiti –ves for Asia (CDI) in Singapore; dan (6). Diklat Kepemimpinan (Latpim Tingkat II).

Tercatat di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Calon Wakil Walikota Makassar pada Pemilihan Walikota Makassar (Pilwalkot) 2013. Motivasinya menjadi Wakil Walikota adalah untuk merealisir dan melanjutkan pengabdiannya di Pemerintahan Kota Makassar: (1) Mendorong Terlaksananya Delegasi Kewenangan Walikota kepada Camat 2007 (2) Tim Perumus Kebijakan Penerapan Pakta Integritas Pemerintah Kota 2007 (3). Mengadvokasi Pendirian Ombudsman Daerah Kota Makassar dan menjadi Sekretaris Tim Rekruitmen Komisioner Ombudsman Daerah Kota Makassar 2007 (4). Mengadvokasi Pendirian Lembaga Pemantau Independen Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Kota Makassar Kerjasama Transparansi Internasional Indonesia 2011. (5) Memfasilitasi terbentuknya TIM CSR dan PKBL Pemerintah Kota Makassar 2011. (6). Mendorong terbentuknya Klinik Bisnis Kecamatan Pemerintah Kota Makassar 2011(7). (7). Membentuk Tim Fasilitator, Advokasi dan Pendampingan Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Kota Makassar 2011. (8). Merumuskan Konsep Pelaksanaan Anggaran Kinerja (Remunerasi) bagi Pegawai Negeri Sipil lingkup Pemerintah Kota Makassar Kerjama Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) Universitas Hasanuddin 2011. (9). Mewakili Walikota bersama Ombudsman Daerah dan Kopel Sulawesi mendorong Judicial Review Undang Undang No 37 Tahun 2008, tentang Ombudsman Republik Indonesia 2010 hingga 2011. (10). Mendorong Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RADPK) Kota Makassar Kerjasama Kopel Sulawesi,

BIROKRASI AKUNTABILITAS KINERJA

Kementerian Dalam Negeri dan Beberapa NGO Pelayanan Publik, NGO Miskin Kota dan NGO Anti Korupsi 2011.

Telah menulis beberapa buku, terbaru (2015) “Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia”.



Amir Imbaruddin lahir di Makassar 7 Juni 1964. Di kelas VI Sekolah Dasar, menjelang ujian akhir, sekolah meminta identitas siswa untuk keperluan ijazah. Karena “sok tahu”, tanpa bertanya kepada orang tua, saya memberi data kelahiran 6 Juli 1964, bukan 7 Juni. Karena kesalahan ini, sejak itu, semua dokumen administrasi atas nama saya sengaja “disalahkan” atau diseragamkan menjadi 6 Juli 1964. Setiap tahun, saya mendapatkan ucapan selamat ulang tahun dari teman-teman dan keluarga dua kali.

Menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah di Malino, kota kecil di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, yang sejuk cenderung dingin. Setamat Sekolah Menengah Pertama tahun 1980, saya melanjukan pendidikan pada Sekolah Teknologi Menengah Atas (STMA) di Makassar. Berbekal ijazah sekolah kejuruan di bawah Kementerian Perindustrian ini, tahun 1983, saya ke Samarinda, bekerja di salah satu perusahaan Kelompok Georgia Pacifik, milik, Bob Hasan.

Tiga tahun di Samarinda, saya memutuskan “pensiun” dan kembali ke Makassar, mendaftar menjadi siswa pada SMA YAPIP Sungguminasa, Gowa. Berbekal ijazah sekolah ini, tahun 1986, saya melanjutkan pendidikan ke Institut Keguruan dan selesai tahun 1990. Menjadi sekretaris, penerjemah, sekaligus *office boy*, pada seorang konsultan asal Canada yang sedang membangun Fakultas Ilmu Kelautan (*marine science*), Universitas Hasanuddin. Di kampus ini, saya bertemu Kemala Anugrah, istri, mahasiswi kelautan yang paling cantik saat itu. Setahun di proyek ini, kemudian bekerja pada Konsulat Jendral Jepang di Makassar.

Tahun 1993 saya mendaftar menjadi PNS di Lembaga Administrasi Negara Kantor Perwakilan Sulawesi Selatan di Makassar. Tahun 1994, SK PNS belum turun, saya mendapatkan beasiswa Pemerintah Australia untuk melanjutkan pendidikan *Magister Development Administration* pada *National Centre for Development Studies (NCDS), Australian National University (ANU)*, Canberra, Australia dan selesai tahun 1996. Setelah tiga tahun, saya kembali ke Canberra melanjutkan pendidikan program doktor dan selesai tahun 2003. Tahun 2010 saya mendapatkan penghargaan dari pemerintah dan diangkat sebagai Guru Besar Bidang Pelayanan Publik pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN) Makassar. Selain pelayanan publik, saya tertarik pada topik-topik korupsi, akuntabilitas, dan kinerja sektor publik.

ISBN 978 602 263 103 3

9 786022 631033

PENERBIT
de la macca
Jl. Borong Raya Np. 75 A Makassar
Telp. 0411 494585 - hp 0811 4124721
email de.lamacca@yahoo.com