

---

## RE-CODING DNA OF PUBLIC ADMINISTRATION Sebagai Upaya Peningkatan Public Service

Agus Wahono\*

---

### *Abstract*

*Re-coding DNA of Public Administration as Improving Public Service, which in this study said that the overall administrative reform regarding dimensions and essentially a very broad spectrum and complex with a very clear objective of improving administrative performance of the government bureaucracy. Every government apparatus thus needs to be improved administrative skills, responsibility, moral ethics, his personality, his spirit, creativity, loyalty, passion interests with him, discipline, autonomy and mutual dependence and professionalism. And institutions need to be reminded among other structures, systems and procedures, leadership, coordination, management participation, adaptation, relationship with clients, efficiency and effectiveness, and tanggungjawabnya akuntabilitas. Recognizing the vast and complex area administration reform direction and the implementation needs to gain support from other sectors such as politics, economics, law and so on.*

*Keywords: Efficiency, Creativity, Institutional*

### LATAR BELAKANG

Reformasi birokrasi mulai dikembangkan dan dilakukan di negara-negara Eropa Barat pada awal tahun 1980-an. Satu paradigma baru yang dikembangkan dalam reformasi birokrasi di Eropa Barat adalah apa yang dinamakan sebagai “*Neo Managerial Reform*”<sup>1</sup>, dimana terdapat beberapa prinsip global berkaitan

dengan penyelenggaraan pelayanan publik, yakni antara lain; (1) Berorientasi pada pendekatan bisnis; (2) Penggunaan pendekatan pelayanan yang berorientasi pada kinerja dan kualitas; (3) Responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan pengguna layanan. Reformasi birokrasi yang dilakukan negara-negara Eropa Barat dengan demikian telah lama mengadopsi prinsip-prinsip bisnis ke dalam sistem pelayanan birokrasi Pemerintah, seperti adanya indikator kinerja untuk melihat kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

---

<sup>1</sup>. *Theo AJ. Toonen & Jos CN Raadschelders*, Backgroundpaper for the Presentation on Public Sector Reform in Western Europe, Conference on Comparative Civil Service Systems, School of Public and Environmental Affairs (SPEA), Indiana University, Bloomington (IN), april 5 - 8, 1997

---

\*Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Wijaya Putra

Denhardt & Denhardt<sup>2</sup> menyatakan bahwa “*Public Choice Theory*” merupakan jembatan penghubung dan kunci teoritis yang menjadi dasar adanya “*The New Public Management*”. Beberapa prinsip dalam teori “Public Choice”, seperti adanya asumsi bahwa individu-individu cenderung berperilaku rasional, yakni “memaksimalkan keuntungan” dalam mengambil suatu keputusan, dan adanya konsep “*public goods*” sebagai output dari adanya insitusi/badan-badan penyelenggara pelayanan publik, memperlihatkan bahwa individu-individu dalam masyarakat selalu berupaya memenuhi kepentingannya dan memaksimalkan keuntungan dari adanya pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Individu-individu selalu berupaya agar mereka mendapatkan keuntungan yang maksimal dari adanya pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah, seperti dari sisi waktu, biaya, kemudahan prosedur layanan, dan sebagainya.

Pada pendekatan “*The New Public Management*” yang mencoba memasukkan ide ide kontemporer dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menganut prinsip “*run government like a business*”<sup>3</sup>, yakni adanya penggunaan pendekatan bisnis (*private sector*) ke dalam birokrasi publik. Pendekatan ini memfokuskan pada adanya penerapan dan penggunaan terminologi mekanisme pasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama pada pembentukan hubungan antara

birokrasi penyedia layanan dengan *customers*-nya sebagai suatu bentuk “transaksi pelayanan” sebagaimana halnya yang banyak dilakukan dalam pasar barang dan jasa.

Selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari *public policy schools* (aliran kebijakan publik) dan *managerialism movement*. Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade sebelum ini memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep market economic, costs and benefit, dan rational models of choice. Selanjutnya, aliran ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut sebagai *public management*. Penggunaan istilah yang berbeda ini dilakukan untuk membedakannya dari *public administration* dengan mengabaikan fakta bahwa keduanya memiliki perhatian yang sama, yakni implementasi kebijakan public.

Gerakan ini menyebar ke seluruh dunia sehingga menjadi inspirasi utama di banyak negara dalam mereformasi administrasi publik baik dengan melakukan privatisasi gaya Inggris atau dengan gerakan mewirausahakan birokrasi gaya Amerika Serikat. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan, atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengayuh,” yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan

---

2. Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt; 2003, “*The New Public Service*”, M.E. Sharpe, Inc., New York.

3. Denhardt & Denhardt, 2003:13

sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar.

Untuk memainkan peran penting ini, para manajer harus diberi “*the freedom to manage*” dan bahkan “*the right to manage*.” Secara praktek, gerakan manajerialis memperoleh pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Di Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM *Margaret Thatcher*. Dukungan intelektual dalam gerakan ini di Inggris tampak dari karya *Emmanuel Savas*<sup>4</sup> dengan “*Privatization*”nya, *Normann Flynn*<sup>5</sup> dengan “*Public Sector Management*”nya. Di Amerika Serikat, gerakan ini memperoleh popularitas besar berkat karya terkenal *David Osborne* dan *Ted Gaebler*<sup>6</sup>, *Reinventing Government*. Paradigma NPM mencapai puncaknya dengan di terapkannya prinsip “*Good Governance*”. Paradigma NPM melihat bahwa paradigma terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat.

Birokrasi dengan demikian akan berperan dalam melakukan pengendalian (*steering*) dalam

pembuatan berbagai kebijakan pelayanan dengan melibatkan mekanisme pasar. Birokrasi diperkenalkan dan didorong untuk melakukan adanya kompetisi kinerja pemberian pelayanan, baik antar instansi birokrasi maupun dengan sektor swasta, melalui adanya stimulan pemberian insentif, bonus, dan “*punishment*” tertentu. Perubahan yang dituntut dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi ini tidak dapat dilepaskan dari munculnya kecenderungan baru dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, yakni adanya “*Global Public Management Reform*”<sup>7</sup>, dimana difokuskan pada beberapa isu pelayanan penting, seperti; [1] bagaimana birokrasi dapat menerapkan sistem insentif untuk mencegah terjadinya praktik KKN dalam pemberian pelayanan; [2] bagaimana birokrasi dapat memanfaatkan ‘mekanisme pasar’ untuk memberikan kesempatan pada warga pengguna layanan agar terlibat dalam menentukan kebijakan pelayanan; [3] bagaimana birokrasi dapat inovatif dan kreatif dalam merumuskan kebijakan pelayanan yang aspiratif; [4] bagaimana birokrasi dapat memberikan kewenangan yang lebih besar pada petugas pelayanan (*street-level bureaucracy*) untuk mengambil keputusan untuk mengurangi ‘budaya minta petunjuk’ pada pejabat; dan [5] bagaimana birokrasi dapat lebih berorientasi pada kualitas *output* dan *outcome* layanan, daripada prosedur layanan yang dibuat secara rigid.

- 
4. *Emanuel S. Savas*.; 2000, *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatam House Publishers
  5. *Norman Flynn*.; 1990. *Public Sector Management*. (Brighton: Wheatsheaf).
  6. *David Osborne* and *Ted Gaebler*; 1992, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York : A William Patrick Book

---

7. *Donald Kettl*, dalam Denhardt & Denhardt, 2003:14

Selain itu globalisasi menuntut peningkatan peran sektor swasta, tetapi juga menuntut sektor publik untuk memperbaiki kinerjanya dalam rangka melayani kebutuhan pasar global. Berkenaan dengan orientasi baru birokrasi yang lebih melihat ke pasar, kelak diharapkan keputusan

didasarkan pada analisis logis dan melihat secara jeli implikasi dari kebijakan pro-pasar untuk legitimasi birokrasi publik, moralitas, dan motivasi pegawai negeri, serta mempertimbangkan manfaat dan kerugiannya bagi penduduk.

Berikut ini perbandingan dari sistem birokratis dan kemungkinan perubahan menjadi arah reformasi birokrasi sebagai berikut:

<b>Gejala Lama</b>	<b>Sekarang/Akan datang</b>
<i>Unskilled work</i> (pekerjaan tanpa keahlian)	<i>Knowledge work</i> (pekerjaan dengan keahlian)
<i>Meaningless repetitive task</i> (pekerjaan berulang tak bermakna)	<i>Innovation and caring</i> (menemukan cara baru dan punya kepedulian)
<i>Individual work</i> (pekerjaan perorangan)	<i>Team work</i> (pekerjaan kelompok)
<i>Functional-based work</i> (pekerjaan berbasis fungsional)	<i>Project-based work</i> (pekerjaan berbasis proyek)
<i>Single skilled</i> (satu bidang keahlian)	<i>Multiskilled</i> (Beragam keahlian)
<i>Power of bosses</i> (Atasan berkuasa)	<i>Power of customers/public/stakeholder</i> (Konsumen/publik berkuasa)
<i>Coordination from above</i> (Koordinasi dari atas)	<i>Coordination among peers</i> (Kordinasi antar rekan kerja)

*Sumber: George Frederickson;1997, "The Spirit of Public Administration", San Fransisco: Jossey Bass, p. 6*

Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisi ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasi

pembuatan keputusan. Gambaran yang lebih utuh tentang perspektif *new public management* ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip "*reinventing government*" karya Osborne & Gaebler. Prinsip-prinsip tersebut adalah: (1). *Catalytic*

*government: steering rather than rowing, (2). Community-owned customer not the bureaucracy, (7). government: empowering rather than serving, (3). Competitive government: rather than spending, (8). Anticipatory injecting competition into service government: prevention rather than delivery, (4). Mission-driven cure, (9). Decentralized government: transforming rule-driven from hierarchy to participation and organizations. (5). Results-oriented team work, (10). Market-oriented government: funding outcomes not government: leveraging change through inputs, (6). Customer-driven the market.*

Dari pemikiran Osborne dan Gaebler tersebut, maka dalam menyusun arah reformasi birokrasi, perlu memperhitungkan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika sosial ekonomi masyarakat universal, seperti yang dikemukakan berikut ini:

<b>Sistem Birokratis</b>	<b>Sistem Pemerintahan Enterpreuner</b>
<i>Rowing</i> (Mendayung/bekerja sendiri)	<i>Steering</i> (Menyetir/mengarahkan)
<i>Service</i> (Melayani)	<i>Empowering</i> (Memberdayakan)
<i>Monopoly</i> (Menguasai sendirian)	<i>Competition</i> (Ada persaingan)
<i>Rule-driven</i> (Digerakan oleh aturan)	<i>Mission-driven</i> (Digerakkan oleh misi)
<i>Budgeting inputs</i> (Menunggu anggaran)	<i>Funding outcomes</i> (Menghasilkan dana)
<i>Bureaucracy-driven</i> (Dikendalikan birokrat)	<i>Customer-driven</i> (Dikendalikan pelanggan/pembayar pajak)
<i>Spending</i> (Pengeluaran)	<i>Earning</i> (Penghasilan/tabungan)
<i>Curing</i> (Penyembuhkan)	<i>Preventing</i> (Pencegahan)
<i>Hierarchy</i> (Berjenjang)	<i>Teamwork /participation</i> (Pelibatan/kerja kelompok)
<i>Organization</i> (Organisasi, lembaga)	<i>Market</i> (Pasar, keseimbangan orang banyak)

Sumber: **Gifford and Pinchot, Elizabeth**; 1993, “*The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization*”, San Fransisco: Barret-Koehler Publisher

***The Five C's: Changing Government's DNA***

Dengan menggunakan metafora biologi, Osborne dan Plastrik (1997) menjelaskan lima DNA, Kode Genetika dalam tubuh birokrasi dan Pemerintah yang mempengaruhi kapasitas dan prilakunya. Adapun kelima DNA yang mempengaruhinya adalah misi (Purpose), akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan dan budaya. Kelima DNA ini saling mempengaruhi satu sama lain dalam membentuk perilaku birokrasi public<sup>8</sup>. Lima DNA menurut Osborne dan Plastrik yang di sebut Five C's adalah sebagai berikut:

**The Five C's: Changing Government's DNA**

<b>The Five C'S</b>		
<b>Lever</b>	<b>Strategy</b>	<b>Approach</b>
Purpose	Core Strategy	Clarity of Purpose Clarity of Role Clarity of Direction
Incentives	Consequences Strategy	Managed Competition Enterprise Management Performance management
Accountability	Customer Strategy	Customer Choice Competitive Choice Customer Quality Assurance
Power	Control Strategy	Organizational Empowerment Employee Empowerment Community Empowerment
Culture	Culture Strategy	Breaking Habits Touching Hearts Winning Minds

<sup>8</sup>. Agus Dwiyanto, dkk dalam *Reformasi Publik di Indonesia*, PSKK UGM, Yogyakarta, 2002, hal. 3-4.

4. Lihat David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992, hlm. IX. Buku ini dialibahasakan ke dalam bahasa Indonesia: David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta; Pustaka Binaman Pressindo, 1995.

***The Core Strategy: Creating Clarity of Purpose;***

Core strategy dicapai dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu kejelasan tujuan, peranan, dan arah. Ketidak-jelasan tujuan akan membingungkan pihak-pihak yang berhubungan administrasi publik maupun administrator publik itu sendiri. Core strategy dicapai dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu kejelasan tujuan, peranan, dan arah. Ketidak-jelasan tujuan akan membingungkan pihak-pihak yang berhubungan administrasi publik maupun administrator publik itu sendiri.

Strategi inti yang dicanangkan sering hanya berhenti sebagai slogan. Visi dan misi yang sudah dicanangkan tidak dioperasionalkan dalam bentuk strategi pencapaian, kegiatan, dan akhirnya muncul dalam anggaran.

insentif merupakan usaha untuk menghilangkan monopoli sebab monopoli bukanlah cara yang baik untuk menciptakan efisiensi.

Insentif-insentif yang diberikan oleh pemerintah seringkali tidak disertai dengan upaya pengawasan dan pemberdayaan. Banyak perusahaan negara seperti Pertamina, PT Kereta Api Indonesia (KAI), PT Damri, PT Garuda Indonesia (GI), PT Pelnid tidak kunjung mampu menyediakan pelayanan yang efektif dan murah.

Ketiadaan kesinambungan antara visi dan strategi pembangunan serta APBN/APBD akan menyulitkan masyarakat dan dunia bisnis. Ketiadaan dan ketidakjelasan strategi inti akan menghambat partisipasi masyarakat dan dunia bisnis dalam pembangunan.

***The Consequences Strategy: Creating Consequences for Performance***

Strategi ini dilaksanakan dengan menyuntikkan insentif-insentif ke dalam sistem publik. Insentif di sini dimaksudkan untuk memperoleh organisasi publik yang mampu menghasilkan kinerja yang tinggi tetapi dengan biaya yang minimal. Cara yang sering digunakan adalah dengan menciptakan suasana kompetisi antara organisasi publik dengan swasta atau organisasi publik dengan publik. Pemberian

Ketika dihadapkan pada pesaing yang setara perusahaan negara tersebut tidak mampu bersaing. Hanya PT GI yang mampu meningkatkan kinerja dan akhirnya kembali mampu bersaing dengan maskapai lainnya. Bahkan PT KAI yang memegang monopoli dalam angkutan kereta malahan menunjukkan kinerja yang terus memburuk. Kecelakaan-demi kecelakaan terjadi hampir sepanjang tahun, tapi dewasa ini PT KAI juga mulai menggeliat untuk meningkatkan pelayanannya.



### ***The Customer Strategy: Putting The Customer In The Driver's Seat***

Strategi ini berkaitan erat dengan akuntabilitas. Akuntabilitas administrator publik bukan pada atasan atau pejabat politik tetapi kepada customers. Untuk mengurangi pengaruh politik para administrator sebaiknya adalah para profesional yang netral dalam berpolitik. Administrator yang memiliki akuntabilitas tinggi akan mengarahkan organisasinya untuk memberikan kepuasan maksimal kepada customers dan memenuhi kebutuhan customers. Untuk itu perlu disusun standar pelayanan yang tepat dan informasi yang jelas bagi para stakeholder.

Implementasi strategi ini ditunjukkan oleh alokasi anggaran yang besar dalam pembangunan infrastruktur pelayanan publik. Belum banyak pemerintah kabupaten dan kota yang menempatkan masyarakat sebagai subyek utama pembangunan. Dalam konteks ini juga berarti bahwa tidak ada deskriminasi dalam pemanfaatan sumber daya. Pelayanan kepada publik semakin mahal, lebih tinggi dari tarif resminya. Pelayanan KTP, SIM, listrik, telepon, izin usaha tidak menunjukkan gejala yang semakin baik tetapi justru malah menunjukkan adanya peningkatan biaya.

### ***The Control Strategy: Shifting Control Away From The Top And Center***

Strategi ini berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Dalam organisasi birokrasi kewenangan berada di tangan pejabat puncak. Jika pejabat puncak tidak mampu lagi

mengendalikan kewenangannya baru ia akan mendelegasikan kewenangan kepada bawahannya. Akibatnya pejabat-pejabat pada level bawah tidak memiliki kewenangan lagi untuk membuat keputusan. Strategi kontrol menghendaki terjadinya pergeseran paradigma (paradigm shift) dari rule driven ke customer driven. Penerapan strategi kontrol ini menghendaki adanya desentralisasi, pemberdayaan, dan ownership yang akan meningkatkan kemampuan pengendalian atas kejadian, produk, dan outcomes.

### ***The Culture Strategy: Creating An Entrepreneurial Culture***

Budaya organisasi adalah seperangkat perilaku, emosi, dan kerangka kerja psikologis yang terinternalisasi secara mendalam dan menyebar ke seluruh anggota organisasi. Strategi kultural ini dicapai dengan mengubah kebiasaan, menggunakan hati dan pikiran di dalam bekerja dan berinteraksi dengan orang. Penerapan strategi ini dalam organisasi publik berarti mengubah kultur birokratik menjadi kultur yang lebih terbuka dan adaptif. Untuk mengubah kultur kerja dari kultur birokratik ke kultur wirausaha maka yang diperlukan oleh administrator publik adalah mengubah cara berpikir.

Dari lima strategi (5C) perubahan kultural adalah perubahan yang paling sulit dan kadang-kadang tidak berhasil dilakukan. Untuk menreformasi organisasi publik sebaiknya kelima strategi tersebut diterapkan mulai dari core, consequences, customer, control, dan culture strategy. Perubahan akan berhasil tatkala seluruh anggota organisasi merasa dilibatkan dan

---

\*Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Wijaya Putra

memiliki komitmen yang tinggi untuk berubah.

### KESIMPULAN

Reformasi administrasi pada hakikatnya menyangkut dimensi dan spektrum yang sangat luas dan kompleks dengan tujuan yang sangat jelas yaitu meningkatkan administrative performance dari birokrasi pemerintah. Setiap aparatur pemerintah dengan demikian perlu ditingkatkan keahlian administratifnya, tanggung jawabnya, moral etikanya, kepribadiannya, semangat kerjanya, kreativitasnya, loyalitasnya, semangat kepentingan bersamanya, disiplinnya, otonominya dan saling ketergantungannya serta profesionalismenya. Dan secara kelembagaan yang perlu diingatkan antara lain strukturnya, sistem dan prosedurnya, kepemimpinannya, koordinasinya, manajemen partisipasinya, adaptasinya, hubungannya dengan klien, efisiensi dan efektivitasnya, akontabilitas dan tanggung jawabnya.

Menyadari akan luas dan kompleksnya arah dan wilayah reformasi administrasi maka pelaksanaannya perlu memperoleh dukungan dari sektor-sektor lain seperti politik, ekonomi, hukum dan sebagainya. Kondisi politik yang stabil, perkembangan ekonomi yang tinggi dan pelaksanaan hukum yang mantap dan konsisten akan memberikan kontribusi yang optimal bagi keberhasilan usaha-usaha reformasi administrasi di negara kita. Penyusunan agenda kebijaksanaan reformasi administrasi negara membutuhkan strategi yang tepat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Bovaird, T. & Loffler, E.** (ed.); 2003, "Public Management and Governance". London: Routledge;
- Box, R.C;** 1998, "Citizen governance": Leading American communities into the 21st century, Thousand Oaks: Sage Publications;
- Branston, Gill & Roy Stafford;** 1996, "The Media Student' Book", Routledge, London, 1996;
- Conyers, D;** 1992, "Perencanaan sosial di dunia ketiga: suatu pengantar", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B;** 2004, "The New Public Service: Serving, Not Steering", New York: M.E. Sharpe;
- Dwiyanto, Agus dkk;** 2002, "Reformasi Publik di Indonesia", PSKK UGM, Yogyakarta;
- Flynn, N;** 1990, "Public Sector Management", Brighton: Wheatsheaf;
- King, C.S. & Stivers, C ;**1998, "Government is us: public administration in an anti-government era, Thousand Oaks, California: Sage Publications;

**Little, J.H; 1996,** “Thinking government: bringing democratic awareness to public administration” in Gary L. Wamsley,. and James F. Wolf (ed.) *Refounding democratic public administration:modern paradoxes, postmodern challenges.* (Thousand Oaks, California: Sage Publications;

**Norton, A; 1994,** “*International handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies*” Cheltenham: Edwar Elgar;

**Osborne, D. & Gaebler, T; 1992,** “Reinventing Government” : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York : A William Patrick Book;

**Savas, E.S; 2000,** “ Privatization and Public-Private Partnerships, New York : Chatam House Publishers;

**Sisk, T.D,** et.al; 2001, “*Democracy at the local level*”: *the International IDEA Handbook on participation,conflict management, and governance,* Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance;

**Wamsley, G.L & Wolf, J.F.** (ed.); 1996, “*Refounding democratic public administration*”: *modern paradoxes, postmodern challenges,* Thousand Oaks, California: Sage Publications.