

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemberantasan Korupsi

Menurut definisi Jeremy Pope (2003:30), korupsi adalah menyalahgunakan kekuasaan kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Namun, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip ‘mempertahankan jarak’, artinya, dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, apakah ini dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau oleh pejabat publik, hubungan pribadi atau keluarga tidak memainkan peranan.

Andi Hamzah dalam Juni Sjafrien Jahja (2012:8), mengemukakan bahwa korupsi berawal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus*. *Corruptio* berasal dari kata *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris yaitu *corruption*, *corrupt*; Prancis yaitu *corruption*; dan Belanda yaitu *corruptie*, *korruptie*. Dari Bahasa Belanda inilah kata itu turun ke Bahasa Indonesia yaitu korupsi. Sedangkan Henry dalam Juni Sjafrien Jahja (2012:8), korupsi merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas dan hak orang lain. Perbuatan seorang pejabat atau seorang pemegang kepercayaan yang secara bertentangan dengan hukum, secara keliru menggunakan kekuasaannya untuk mendapatkan keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bertentangan dengan tugas dan hak orang lain.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penerbitan Balai Pustaka Tahun 1997, menjelaskan istilah-istilah korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai berikut:

- (a) korup berarti buruk (rusak), suka memakai barang (uang) yang dipercayakan kepadanya, dapat disogok dan memakai kekuasaannya untuk kepentingan pribadi;
- (b) korupsi mengandung arti penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Dapat juga berupa korupsi waktu, yakni menggunakan waktu dinas (bekerja) untuk urusan pribadi;
- (c) nepotisme ialah kecenderungan untuk mengutamakan (menguntungkan) sanak saudara sendiri, terutama dalam jabatan, pangkat di lingkungan pemerintah, atau tindakan memilih kerabat atau sanak saudara sendiri untuk memegang pemerintahan; dan
- (d) kolusi ialah kerja sama rahasia untuk maksud tidak terpuji; persekongkolan. Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa korupsi merupakan suatu tindakan penyimpangan dan penyelewengan kepentingan pemerintah yang digunakan untuk keuntungan pribadi guna memperkaya diri sendiri atau kelompoknya.

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam tiga puluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara rinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan pidana penjara karena korupsi. Ketigapuluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut: (a) kerugian keuangan Negara; (b) suap-menyuap; (c) penggelapan dalam jabatan; (d) pemerasan; (e) perbuatan curang; (f) benturan kepentingan dalam pengadaan; dan (g) gratifikasi.

Selain bentuk atau jenis tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan tersebut, masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jenis tindak pidana lain yang berkaitan dengan pihak pidana korupsi itu adalah: (a) kerugian keuangan negara; (b) tidak memberi keterangan atau memberi keterangan rekening tersangka; (c) bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka; (d) saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu; (e) orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan rekening tersangka; (f) orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu; dan (g) saksi yang membuka identitas pelapor.

Sebuah survei mengenai pengalaman organisasi-organisasi cabang Transparency International yang dilakukan pada tahun 1995 dalam Jeremy Pope (2003:32) menunjukkan bahwa korupsi di sektor publik sama bentuknya dan berjangkit di bidang-bidang yang sama pula, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Bidang-bidang kegiatan pemerintahan yang paling mudah dijangkiti korupsi, yaitu: (a) pengadaan barang dan jasa publik; (b) penetapan batas-batas tanah; (c) pengumpulan pemasukan; (d) pengangkatan pegawai pemerintah; dan (e) tata pemerintahan setempat. Kemudian cara yang digunakan dalam melakukan tindakan korupsi pun sama, yaitu: (a) kronisme, koneksi, anggota keluarga dan sanak kerabat; (b) korupsi politik melalui sumbangan dana untuk kampanye politik dan sebagainya; (c) uang komisi bagi kontrak pemerintah (dan subkontrak jasa konsultan); dan (d) berbagai ragam penggelapan

David J. Could dalam Jeremy Pope (2003:15), mengemukakan bahwa korupsi menimbulkan inefisiensi dan pemborosan dalam ekonomi, karena dampaknya pada alokasi dana, pada produksi, pada konsumsi. David Bayley dalam Jeremy Pope (2003:16) menyebutkan ringkasan biaya yang ditimbulkan oleh perilaku korupsi adalah sebagai berikut: (1) tindak korupsi mencerminkan kegagalan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pemerintah; (2) korupsi menular ke lingkungan tempat sektor swasta beroperasi menimbulkan tindak mengejar laba dengan cepat dalam situasi yang sulit diramalkan; (3) korupsi mencerminkan kenaikan harga administrasi; (4) jika korupsi merupakan bentuk pembayaran yang tidak sah, hal ini akan mengurangi jumlah dana yang disediakan untuk publik; (5) korupsi menimbulkan pengaruh yang merusak mental aparat pemerintah, melunturkan keberanian yang diperlukan untuk mematuhi standar etika yang tinggi; (6) korupsi dalam pemerintahan, dalam pandangan masyarakat luas, menurunkan rasa hormat pada kekuasaan yang dipercayakan dan karena itu pada legitimasi pemerintah; (7) jika elite politik dan pejabat tinggi pemerintahan secara luas dianggap korup, maka publik akan menyimpulkan tidak ada alasan mengapa publik tidak boleh korup juga; (8) hal yang menghambat pembangunan adalah keengganan di tingkat politik untuk mengambil keputusan yang tidak populer; (9) korupsi menimbulkan kerugian yang sangat besar dari sisi produktivitas karena waktu dan energi habis untuk menjalin hubungan guna menghindari atau mengalahkan sistem, daripada untuk meningkatkan kepercayaan dan memberikan alasan yang objektif mengenai permintaan layanan yang diperlukan; (10) korupsi, karena merupakan ketidakadilan yang dilembagakan, mau tidak mau akan menimbulkan perkara yang harus dibawa ke pengadilan dan

tuduhan-tuduhan palsu yang dapat digunakan pada pejabat yang jujur sekalipun untuk diperas; dan (11) bentuk korupsi yang paling menonjol di beberapa negara, ‘uang pelicin’ atau “uang rokok” menyebabkan keputusan ditimbang berdasarkan uang, bukan berdasarkan kebutuhan manusia.

Upaya yang efektif untuk melawan korupsi harus mulai dari penyebab-penyebabnya yang paling dalam, kita perlu memahami insentif orang yang berpotensi memberi suap dan pihak yang dirugikan oleh korupsi yang dilakukan pihak lain. Jeremy Pope (2003:37) menyebutkan ada empat kategori penyyuapan yaitu : (1) kategori 1 yaitu suap yang diberikan untuk (a) mendapat keuntungan yang langka, atau (b) menghindari biaya; (2) kategori 2 yaitu suap yang diberikan untuk mendapat keuntungan (atau menghindari biaya) yang tidak langka, tetapi memerlukan kebijakan yang harus diputuskan oleh pejabat publik; (3) kategori 3 yaitu suap yang diberikan, tidak untuk mendapatkan keuntungan tertentu dari publik, tetapi untuk mendapat layanan yang berkaitan dengan perolehan keuntungan (atau menghindari resiko), seperti misalnya, layanan yang cepat atau informasi dari orang dalam; dan (4) kategori 4 yaitu suap yang diberikan (a) untuk mencegah pihak lain mendapat bagian dari keuntungan, atau (b) untuk membebaskan biaya pada pihak lain.

Upaya mewujudkan pemerintahan yang Anti-korupsi, pemerintah meratifikasi Konvensi PBB Anti-korupsi 2003, terdapat 10 kegiatan yang bersifat preventif (Juni Sjafrin Jahja, 2012:13) : (a) kebijakan dan praktik pencegahan korupsi; (b) badan-badan pencegahan korupsi; (c) sektor publik; (d) aturan perilaku bagi pejabat publik; (e) pengadaan barang dan pengelolaan keuangan publik; (f) pelaporan publik; (g) tindakan-tindakan yang berhubungan dengan

jasa-jasa peradilan dan penuntutan; (h) sektor swasta; (i) partisipasi masyarakat; dan (j) tindakan pencegahan pencucian uang seharusnya dijadikan standar acuan yang perlu diikuti langkah penjabarannya disetiap sektor kehidupan bernegara agar lebih diintensifkan.

Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam mendukung Undang-Undang Pemberantasan Korupsi di Indonesia, menurut Juni Sjafrien Jahja (2012:131), yaitu: (a) *political will* dari pemerintah dalam menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sangatlah penting ini dapat dimanifestasikan dengan serangkaian tindakan nyata berupa penindakan kepada pegawai yang telah terbukti melakukan perbuatan yang merugikan keuangan negara dan secara ketat menerapkan ketentuan agar para pegawai memegang teguh disiplin dalam tugas sehari-hari dan menjauhkan diri dari perbuatan tercela lainnya; (b) meningkatkan kesejahteraan bagi pegawai negeri sipil (PNS) dengan menetapkan standar gaji yang dapat menjamin kehidupan yang layak dan pantas guna memenuhi kebutuhan sehari-hari; (c) mewujudkan secara transparansi prinsip *reward and punishment* dalam manajemen sumber daya manusia di setiap instansi pemerintah dan (d) membenahi kesadaran hukum masyarakat untuk tidak terlarut dalam situasi yang tidak sehat dan melanggar undang-undang yang berlaku.

Berbeda dengan Juni Sjafrien Jahja, Jeremy Pope (2003) mengemukakan bahwa terdapat enam bidang pokok perubahan yang dapat mendukung pelaksanaan strategi anti-korupsi yang menyeluruh yaitu: (a) kepemimpinan; (b) program publik; (c) perbaikan organisasi pemerintah; (d) penegakan hukum; (e) kesadaran masyarakat; dan (f) pembentukan lembaga pencegah korupsi. Berdasarkan Perpres No. 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan

dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014: (1) Stranas PPK adalah dokumen yang memuat visi, misi, sasaran, strategi, dan fokus kegiatan prioritas pencegahan dan pemberantasan korupsi jangka panjang tahun 2012-2025 dan jangka menengah tahun 2012-2014, serta peranti anti korupsi; (2) Aksi PPK adalah kegiatan atau program yang dijabarkan dari Stranas PPK untuk dilakukan oleh Kementerian atau Lembaga dan Pemerintah Daerah; (3) Peran serta masyarakat adalah peran aktif perorangan, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi; (4) Hasil pelaksanaan Stranas PPK meliputi hasil pemantauan, evaluasi, dan laporan capaian Aksi PPK, serta hasil evaluasi Stranas PPK.

Masalah korupsi selama ini lebih banyak dipecahkan hanya melalui hukum dengan instrument pidana saja, padahal tindak pidana korupsi dapat timbul tidak semata-mata karena keinginan individu untuk korupsi, namun oleh karena sistem yang buruk memberikan peluang bagi terjadinya tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, korupsi dapat pula dipecahkan melalui perbaikan sistem, yaitu perbaikan pelayanan publik.

B. Perbaikan Pelayanan Publik

Perbaikan pelayanan publik sebagai salah satu solusi bagi pemecahan tindak pidana korupsi. Dengan adanya perbaikan pelayanan publik, maka akan tercipta sistem yang baik sehingga dapat mempersempit ruang gerak yang dapat berpotensi korupsi. Pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan

masyarakat. Menurut Kumorotomo dalam Eko dan Moh Waspa (2009:39) salah satu prasyarat legitimasi kekuasaan negara apabila negara, melalui aktivitas-aktivitas pemerintahan dapat mengusahakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum negara menggunakan instrument birokrasi sebagai pelaksana kebijakan pelayanan kepada masyarakat. Sudah menjadi kewajiban negara untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Peran pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa publik tidak semata-mata karena organisasi privat tidak mau menyentuh bidang tersebut (tidak menguntungkan), tetapi memang sudah menjadi kewajiban negara melalui salah satu instrumennya, birokrasi pemerintahan, melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus berkualitas untuk mewujudkan kesejahteraan umum negara. Pelayanan publik yang buruk dapat diatasi dengan reformasi administrasi dalam rangka memperbaiki pelayanan publik.

1. Karakteristik Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi hendaknya berdasarkan prinsip-prinsip dasar berikut ini seperti yang dikemukakan oleh Eko dan Moh Waspa (2009:39): (a) rasional, efektif dan efisien yang dilakukan melalui manajemen terbuka; (b) ilmiah, berdasarkan kajian dan penelitian serta didukung oleh cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya; (c) inovatif, pembaruan yang dilakukan terus menerus untuk menghadapi lingkungan yang dinamis, berubah dan berkembang; (d) produktif, berorientasi kepada hasil kerja yang optimal; (e) profesionalisme, penggunaan tenaga kerja professional, terampil dalam istilah

“*The right man in the right place*”; dan (f) penggunaan teknologi modern yang tepat guna.

Kriteria lain tentang pelayanan publik yang baik sebagaimana dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam Eko dan Moh Waspa (2009:40) yakni kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu serta kriteria kuantitatif lainnya (jumlah warga yang meminta pelayanan dalam kurun waktu tertentu, lamanya waktu pemberian layanan sesuai permintaan, penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat pemberian layanan dan frekuensi keluhan maupun pujian dari masyarakat penerima layanan).

2. Pelayanan Prima

Pelayanan prima menurut Sedarmayanti (2009:249) merupakan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan (masyarakat) minimal sesuai dengan standar pelayanan (cepat, tepat, akurat, murah, ramah). SESPANAS LAN dalam Sedarmayanti (2009:249) mengemukakan bahwa dalam sektor publik, pelayanan dikatakan prima apabila sebagai berikut: (a) pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan atau pengguna jasa; (b) pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan; (c) pelayanan prima bila melebihi standar, atau sama dengan standar. Bila belum ada standar, pelayanan yang terbaik dapat diberikan, pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standar, dan pelayanan yang dilakukan secara maksimal; dan (d) pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas; masyarakat eksternal dan masyarakat internal.

Pelayanan prima menurut Eko dan Moh Waspa (2009:44) mengandung tiga aspek, yakni kemampuan profesional, kemauan yang teguh dan sikap yang

ikhlas, tulus, senang membantu menyelesaikan keluhan. Kemampuan yang professional tercermin dalam pemikirannya yang brilian, perencanaan yang tepat, kerja yang berkualitas, sentuhan yang menyenangkan. Pelayanan yang professional diartikan juga lebih professional dalam menanggapi keluhan permasalahan pelanggan (*responsive public service*), menyelesaikan pekerjaan dengan cepat (*quick service*), melayani dan memuaskan kebutuhan masyarakat, seperti halnya dunia swasta melayani pelanggan. Seperti yang dikatakan J.Levy dalam Eko dan Moh Waspa (2009:45), apabila urusan di dunia swasta dapat diselesaikan dengan cepat, maka semestinya begitu juga tentang sikap dari petugas birokrasi publik, artinya birokrasi harus memiliki keluwesan (*flexibility*), dan peraturan-peraturan yang tidak terlalu ketat (*stiff regulations*) serta tidak terlalu banyak pekerjaan arsip (*too much paper work*).

Strategi pelayanan prima yang mengacu pada kepuasan pelanggan menurut Sedarmayanti (2009:250) dapat ditempuh melalui: (a) implementasi visi misi pelayanan pada semua tingkat yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (pelanggan); (b) hakikat pelayanan prima disepakati untuk dilaksanakan oleh semua aparatur yang member pelayanan; (c) dalam pelaksanaan pelayanan prima, didukung sistem dan lingkungan yang dapat memotivasi anggota organisasi untuk melaksanakan pelayanan prima; (d) pelaksanaan pelayanan prima aparatur pemerintah, didukung sumber daya manusia, dana dan teknologi canggih tepat guna; dan (e) pelayanan prima dapat berhasil guna, apabila organisasi menerbitkan standar pelayanan prima yang dapat dijadikan pedoman dalam melayani dan panduan bagi pelanggan yang memerlukan jasa pelayanan.

Perbaikan pelayanan publik dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem pelayanan agar pelayanan menjadi berkualitas dan menutup ruang gerak bagi terjadinya potensi korupsi. Upaya untuk menghentikan mesin pembentuk perilaku korupsi dapat juga dilakukan dengan melakukan reformasi administrasi. Menurut Agus Dwiyanto dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo (2009:214), birokrasi mempertemukan *supply of* dan *demand for corruption*, institusi dan mekanisme birokrasi sering menciptakan aktor-aktor pemburu rente, baik aktor di dalam ataupun di luar birokrasi yang melihat adanya peluang untuk menciptakan rente dari mekanisme dan institusi birokrasi. Lebih lanjut, Agus menyatakan birokrasi yang buruk dapat mendorong perilaku korupsi melalui terciptanya peluang bagi aktor-aktor di dalam dan di luar birokrasi untuk memburu rente dengan mempertukarkan *privileges* dengan uang, fasilitas dan sumber kenikmatan lainnya. Kondisi birokrasi yang buruk seperti ini menciptakan pasar bagi terjadinya transaksi korupsi, oleh karenanya diperlukan reformasi administrasi untuk menciptakan birokrasi yang transparan dan akuntabel sehingga meningkatkan kualitas pelayanan publik.

C. Reformasi Administrasi

Pergeseran politik dan pemerintahan yang terjadi pada era reformasi saat ini merupakan momentum tepat untuk menata kembali administrasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia agar lebih efektif, efisien dan demokratis dalam upaya mewujudkan *good governance* (Sedarmayanti,2009:3). Pemerintah dihadapkan pada arus perubahan semakin cepat dan mengglobal, sehingga perubahan harus segera direspons pemerintah. Upaya untuk merespons perubahan, masalah dan

tantangan menuju good governance, pemerintah perlu melakukan reformasi administrasi guna mewujudkan *good governance*.

Menurut Zauhar (2007:4), reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara-negara sedang berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan pertumbuhan dan arah serta tujuannya. Reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah: (a) struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional atau kelembagaan), (b) sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Miftah Thoha seperti dikutip Pandji Santosa (2009:117) menyatakan bahwa reformasi adalah suatu proses yang tidak bisa diabaikan, reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan zaman. Kemudian Yehezkel Dror dalam Zauhar (2007:6) mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Caiden dalam Zauhar (2007:6) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai "*The Artificial Indusment of Administrative Transformation Against Resistance*". Definisi tersebut mengandung beberapa implikasi, yaitu: (a) reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah; (b) reformasi administrasi merupakan suatu proses dan (c) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Caiden dengan tegas membedakan antara reformasi administrasi (*Administrative Reform*) dan perubahan administrasi (*Administrative Change*).

Perubahan administrasi dimaknai sebagai respons keorganisasian yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi, kemudian munculnya kebutuhan akan reformasi administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi.

Mosher seperti dikutip Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyanto (2010:10) menyebutkan bahwa isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi, bahkan dia menyamakan antara keduanya. Reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi, yang sering disebut sebagai aspek institusional (kelembagaan) reformasi administrasi. Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang disebut aspek perilaku, dengan kata lain isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku.

Terkait dengan perilaku, seminar tentang *administrative reform and innovations* yang diselenggarakan oleh Pemerintah Malaysia bekerja sama dengan *Eastern Regional Organizations for Public Administration (EROPA)* di Kuala Lumpur pada bulan Juni 1968 menyepakati bahwa reformasi administrasi tidak hanya diartikan sebagai perbaikan struktur organisasi, namun juga meliputi perbaikan perilaku orang yang terlibat di dalamnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh moderator seminar tersebut, Hahn Been Lee bahwa...*there was a genuine consensus from the very beginning of the seminar on what we really mean change of names and structures of some administrative organization. Rather, it meant changing the behavior of those involved* (Zauhar,2007:10).

Kemudian Hahn Been Lee dan Samonte dalam Zauhar (2007:9), mengemukakan lima alat pengukur reformasi administrasi, yaitu: (1) penekanan baru terhadap program; (2) perubahan sikap dan perilaku masyarakat dan anggota birokrasi; (3) perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif; (4) penggunaan sumber daya yang lebih efisien dan (5) pengurangan penggunaan pendekatan legalistik.

Selanjutnya seorang peserta seminar EROPA tersebut, Cho (Zauhar 2007:10), yang berasal dari Korea juga menyatakan bahwa “*administrative reform as a conscious human efforts to introduce changes into the behavior and performance of administrators*”. Abueva dalam Zauhar (2007:10) menekankan definisi reformasi administrasi pada segi kelembagaan dan perilaku, Ia memandang reformasi administrasi sebagai “*essentially a deliberate attempt to use power, authority and influence to change the goals, structure or procedures of the bureaucracy, and therefore, to alter the behavior of its personnel*”.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi merupakan usaha yang direncanakan untuk melakukan perubahan sistem administrasi dengan menerapkan ide-ide baru ke dalam sistem administrasi dengan tujuan menciptakan sistem administrasi yang sehat dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam reformasi administrasi sebagai tolak ukur penetapan sukses atau gagalnya program reformasi administrasi. Pentingnya pelaksanaan reformasi administrasi bertujuan untuk efisiensi administrasi dan membenahi penyakit administrasi. Hahn Been Lee dalam Zauhar (2007:13), mengungkapkan adanya tujuan umum reformasi

administrasi, yaitu meningkatkan keteraturan, meningkatkan atau menyempurnakan metode dan meningkatkan performance (unjuk kerja). Sedangkan Abueva dalam Zauhar (2007:14) menyebutkan dua tujuan *administrative reform* (reformasi administrasi) yaitu: (a) *Manifest or declared goal* (tujuan terbuka), antara lain adalah efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi, prosedur yang ramping dan sebagainya dan (b) *Undisclosed or undeclared goal* (tujuan terselubung) yakni tujuan yang bersifat politis.

Adapun menurut Mosher seperti dikutip Zauhar (2007:13), ada empat tujuan reformasi administrasi, yaitu: (a) perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan; (b) meningkatkan efektivitas administrasi; (c) meningkatkan kualitas personel; (d) melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan dari pihak luar. Pakar lain, dalam sebuah karyanya yang berjudul *The Objectives of Governmental Reorganization*, Marshall E. Dimock dalam Zauhar (2007:13) menyatakan tujuan utama reorganisasi adalah untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Dengan nada hampir sama, Carlos P. Ramos dalam Zauhar (2007:14) juga menyatakan bahwa tujuan peningkatan efektivitas administrasi berkaitan erat dengan pencapaian tujuan umum pembangunan nasional, karena keberhasilan *administrative reform* merupakan salah satu ukuran yang dipakai oleh pemerintah negara berkembang dalam mencapai tujuan pembangunan.

Selanjutnya Dror seperti dikutip Zauhar (2007:14) mengklasifikasikan tujuan reformasi ke dalam dua kelompok, yaitu tujuan yang bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal dan tujuan yang berkaitan dengan masyarakat di dalam sistem administrasi. Tujuan

yang bersifat intra-administrasi menurut Dror adalah: (a) efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain; (b) penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain; dan (c) pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain. Sedangkan tujuan yang berkaitan dengan masyarakat di dalam sistem administrasi, yaitu: (a) menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat; (b) mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, misalnya meningkatkan otonomi professional dari sistem administrasi dan meingkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan; dan (c) mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (desentralisasi).

Merumuskan tujuan reformasi administrasi sangatlah rumit, karena banyak pihak yang terlibat, yang masing-masing mempunyai tujuan sendiri-sendiri, yang tidak hanya berbeda, tetapi sering bertentangan satu sama lain. Oleh karena itu, tujuan reformasi administrasi bersifat sangat subjektif. Untuk mencapai tujuan reformasi administrasi, ada beberapa pendekatan yang dapat dipakai. Caiden dalam Zauhar (2007:16) mengidentifikasi adanya lima pendekatan di dalam reformasi administrasi, yaitu: (a) pendekatan Perancis; (b) pendekatan Prussia; (c) pendekatan Bolshevin atau Rusia; (d) pendekatan Inggris; dan (e) pendekatan Amerika. Berdasarkan lima pendekatan tersebut, ada empat butir pembanding yang dapat digunakan untuk membandingkan masing-masing pendekatan satu

sama lain, yaitu: (a) ada pembaru yang berasal dari luar, ada pula yang berasal dari dalam; (b) ada pembaruan yang dicanangkan dari bawah, ada pula yang berasal dari atas; (c) ada ideologi yang mempengaruhi reformasi administrasi, ada pula reformasi administrasi yang tidak dipengaruhi oleh ideologi; dan (d) ada reformasi administrasi yang diikuti oleh resolusi, ada pula yang tidak.

Dalam pengembangan ilmu reformasi administrasi yang lebih luas, Caiden tidak melupakan reformasi administrasi di negara berkembang, disamping pengamatannya terhadap dinamika reformasi administrasi di negara maju. Menurut Caiden, kemerdekaan di Negara-negara berkembang membuat reformasi administrasi menjadi sebuah kewajiban bagi mereka. Hal ini disebabkan karena sistem administrasi di negara berkembang yang masih baru memerlukan banyak sekali adaptasi dan perubahan untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi selama ini. Adapun pendekatan yang harus dipilih oleh negara berkembang tersebut sangat tergantung pada faktor-faktor meliputi sifat kultur setempat, caliber atau reputasi kepemimpinan nasional, jenis rezim politik, kekuatan dan diversitas oposisi/penentang dan ketersediaan sumber daya.

Atas dasar berbagai faktor tersebut, Caiden dalam Zauhar (2007:17) mengklasifikasikan empat pendekatan reformasi di negara berkembang, yaitu: (a) negara yang tidak menganut paham reformasi dan lebih menyukai status quo; (b) negara dengan pendekatan pragmatis murni terhadap reformasi administrasi. Artinya, melakukan pembaruan dengan ala kadarnya saja, serta tidak ada perangkat institusional untuk mengimplementasikannya; (c) negara-negara yang sangat sering melakukan reformasi administrasi dan melengkapinya dengan

seperangkat aturan formal untuk substansi dan evaluasinya; dan (d) negara-negara yang telah mengalami pembaruan yang diperoleh dari luar.

Reformasi administrasi merupakan usaha yang direncanakan untuk melakukan perubahan sistem administrasi dengan menerapkan ide-ide baru ke dalam sistem administrasi dengan tujuan menciptakan sistem administrasi yang sehat dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu diperlukan suatu strategi reformasi administrasi yang akan membantu keberhasilan reformasi administrasi tersebut. Ada beberapa strategi yang dikemukakan oleh para pakar diantaranya strategi reformasi menurut Caiden dan Turner dan Hulme. Menurut Caiden (1991:75-86) ada beberapa strategi reformasi administrasi, yaitu: (a) privatisasi dan koproduksi, menyerahkan kewenangan penyediaan barang dan jasa publik kepada swasta; (b) debirokratisasi, memangkas struktur dan prosedur birokrasi yang berbelit-belit untuk efisiensi dan efektivitas pemerintahan; (c) reorganisasi, menata ulang organisasi publik sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) agar lebih fleksibel; (d) manajemen publik yang efektif, memperbaiki proses manajerial pada organisasi publik agar lebih efektif dalam menjalankan fungsinya; dan (e) *Value for money*, menghapus kegiatan-kegiatan yang tidak penting, yang dapat menghabiskan anggaran.

Sedangkan menurut Turner dan Hulme (1997:107-126) ada beberapa strategi reformasi administrasi yaitu: (a) restrukturisasi, merencanakan ulang struktur organisasi publik baik di tingkat pusat maupun di level lokal; (b) partisipasi, memperkuat partisipasi publik di dalam proses pemerintahan; (c) peningkatan sumber daya manusia (SDM), meningkatkan kualitas dan kuantitas aparatur negara sehingga memiliki dedikasi yang tinggi dalam melayani masyarakat; (d)

akuntabilitas, memperjelas mekanisme pertanggung-jawaban aparat pemerintah. Pertanggung-jawaban di sini tidak hanya pertanggungjawaban kepada atasan saja, tetapi juga pertanggungjawaban terhadap publik; dan (e) kerja sama Pemerintah-Swasta, memberdayakan sektor privat dengan membangun kemitraan yang saling menguntungkan.

Strategi reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Caiden di atas digunakan peneliti untuk menganalisis strategi pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi, karena untuk mewujudkan kota yang berintegritas tinggi tersebut pemerintah kota Metro melakukan reformasi guna mewujudkan sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas dari KKN sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan berintegritas tinggi.

Beberapa strategi reformasi administrasi negara yang telah diuraikan di atas, tidak bisa dilakukan sepenggal-sepenggal karena reformasi mengandung prinsip paralelitas dan gradualitas. Strategi-strategi tersebut adalah prinsip dasar dalam melakukan perubahan dalam aspek pemerintahan sehingga harus dijalankan secara bersamaan dan konsisten. Namun, pada kenyataannya di kebanyakan negara berkembang, termasuk di Indonesia, reformasi administrasi negara tidak dilakukan secara gradual dan konsisten karena adanya berbagai kendala politik, ekonomi, sosial dan budaya.

D. Kendala Reformasi Administrasi

Kendala-kendala yang dihadapi dalam reformasi diungkapkan oleh beberapa ahli, Caiden dalam Katharina (2013) memberikan peringatan bahwa proses reformasi administrasi akan menimbulkan banyak kendala, antara lain; (a)

tidak ada yang ingin mengoreksi sistem administrasi yang sudah berjalan, mungkin karena mereka menganggap sistem itu merupakan kenyataan yang sulit untuk dirubah, atau masyarakat tidak menyukai orang-orang yang tidak tunduk pada sistem yang berlaku; (b) tidak adanya orang yang sanggup merumuskan rencana perubahan dengan baik dan efektif. Untuk merumuskan proposal reformasi diperlukan pengetahuan yang cukup. Informasi yang dibutuhkan mungkin tidak tersedia, tidak akurat, tidak tepat atau terdistorsi, atau tidak berguna sama sekali; (c) tidak adanya advokasi pembaharuan, tidak cukup dukungan, dan tidak ada pemimpin yang mau mengambil alih inisiatif reformasi. Akar masalahnya mungkin ekonomi dan kurangnya sumber daya. Reformasi dianggap hanya akan merugikan mereka yang mendapatkan dan menikmati keuntungan dari sistem seperti ini; dan (d) tidak adanya kepentingan untuk memperbaiki kinerja administrasi yang sudah ada karena administrasi dianggap tidak memiliki nilai, sementara di lain sisi, kinerja rendah biasanya dapat diterima dan ditolerir. Hal ini disebabkan masalah sosial atau ekonomi. Orang tidak peduli pada sistem administrasi yang bobrok selagi dirinya tidak dirugikan. Caiden juga menekankan bahwa salah satu yang mempengaruhi berjalannya reformasi administrasi adalah politik. Dalam sebuah negara demokrasi dengan sistem multi partai, administrasi biasanya berada di luar politik, dan reformasi dapat berjalan tanpa campur tangan politik.

Selanjutnya, Budianto (2010), menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang masih menjadi kendala dan tantangan dalam reformasi birokrasi yaitu; (a) minimnya komitmen dan kepemimpinan politik. Kuatnya komitmen dan kepemimpinan politik untuk merubah paradigma birokrasi akan menentukan

keberhasilan reformasi birokrasi ini; (b) terjadinya politisasi birokrasi. Masih adanya politisasi birokrasi di Indonesia tidak hanya terjadi pada saat ini, namun telah terjadi sejak kita masih dibawah pemerintahan Hindia Belanda. Kooptasi partai politik ataupun kepentingan lain terhadap birokrasi sudah menjadi hal yang akut. Hal ini mejadikan birokrasi yang lemah dan tidak berpihak pada kepentingan publik secara keseluruhan; (c) penentangan (resistensi) dari dalam birokrasi itu sendiri. “Kenyamanan” yang dirasakan selama ini oleh jajaran birokrat (*status quo*) membuat mereka sulit untuk mengubah pola pikir maupun sikap mental untuk mendukung kearah perubahan yang lebih baik. Intinya terjadi penentangan oleh pihak internal (birokrat itu sendiri) terhadap usaha perubahan yang menjadi inti dari reformasi birokrasi. Ketidakinginan untuk mengubah pola pikir termasuk budaya kerja dari para birokrat yang ada tentunya menjadi kendala dalam perubahan itu sendiri. Faktor inilah yang merupakan hal krusial dan menjadi kendala dalam implementasi reformasi birokrasi di Indonesia secara menyeluruh; dan (d) minimnya kompetensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika tidak ada kompetensi sumberdaya manusianya dalam implementasinya. Semakin tepat dan kompeten pelaksananya semakin tinggi tingkat keberhasilan reformasi birokrasi. Seringkali unsur pertama tentang komitmen politik sudah ada, namun unsur pelaksana tidak tepat, maka tingkat keberhasilan reformasi birokrasi menjadi mengecil.

Kendala reformasi administrasi selanjutnya diungkapkan oleh Didik (2011), yang menyatakan bahwa faktor-faktor yang menghambat upaya reformasi birokrasi, antara lain: (a) faktor keteladanan pemimpin. Pimpinan birokrasi sesungguhnya berperan penting menentukan keberhasilan reformasi. Namun,

tidak banyak kita temukan pemimpin yang memiliki konsep jelas dan kemauan keras mereformasi; (b) faktor budaya. Birokrasi yang mewarisi budaya feodal sejak zaman kerajaan hingga penjajahan dan tetap bertahan pada era Orde Baru, tidak mudah dibawa memasuki paradigma baru menuju birokrasi (administrasi publik) modern; (c) faktor kualitas pegawai. Kualifikasi dan kompetensi birokrat harus diakui masih cukup jauh dari harapan yang berdampak pada rendahnya kinerja pegawai. Moratorium penerimaan PNS semestinya menjadi titik tolak menata kepegawaian; (d) buruknya sistem. Upaya mereformasi birokrasi sering terhalang oleh sistem yang berlaku yang kurang mendukung perwujudan birokrasi ideal; dan (e) uji eksistensi. Meskipun ada seperangkat regulasi untuk menata sistem, implementasi peraturan itu masih jauh dari yang diharapkan.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, peneliti membuat poin-poin kendala dalam reformasi yang diungkapkan beberapa ahli tersebut. Berdasarkan pendapat Caiden, peneliti membuat poin-poin kendala reformasi antara lain: (a) *no political will*; (b) *lack of information*; (c) *no reform advocacy*; dan (d) *permissive culture*. Selanjutnya, peneliti membuat poin-poin kendala reformasi menurut Budianto, antara lain; (a) *lack of commitment*; (b) *bureaucracy politicization*; (c) *resistence*; dan (d) *lack of resources*. Kemudian, peneliti membuat poin-poin kendala reformasi menurut Didik, antara lain: (a) *crisis of model*; (b) *feodal culture*; (c) *quality of civil servant*; dan (d) *bad system*.

Setelah membuat poin-poin kendala administrasi menurut beberapa ahli, kemudian peneliti membuat kesimpulan terhadap pendapat-pendapat tersebut. Peneliti menyimpulkan bahwa *no political will* yang diungkapkan oleh Caiden sama maknanya dengan *lack of commitment* yang diungkapkan oleh Budianto dan

crisis of model yang diungkapkan oleh Didik, sehingga peneliti menyimpulkan bahwa kendala reformasi yang pertama yaitu minimnya komitmen. Selanjutnya, *lack of resources* yang diungkapkan oleh Budianto sama maknanya dengan *quality of civil servant* yang diungkapkan oleh Didik, sehingga peneliti menyimpulkan bahwa kendala reformasi yang kedua yaitu minimnya sumber daya. Selanjutnya kendala reformasi lainnya yaitu resistensi, minimnya informasi, budaya feodal, budaya permisif, politisasi birokrasi dan sistem yang buruk.

Kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi antara lain minimnya komitmen, minimnya sumber daya, budaya feodal, budaya permisif dan resistensi birokrasi.

a. Minimnya komitmen

Komitmen menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu perjanjian (keterkaitan) untuk melakukan sesuatu. Komitmen merupakan salah satu unsur penting dalam reformasi administrasi, sehingga semakin tinggi komitmen maka keberhasilan reformasi administrasi semakin terwujud. Menurut Budianto (2010), kuatnya komitmen dan kepemimpinan politik untuk merubah paradigma birokrasi akan menentukan keberhasilan reformasi birokrasi, singkatnya, semakin kuat komitmen dan kepemimpinan politik untuk mereformasi birokrasi, semakin besar peluang untuk berhasil. Selanjutnya, menurut Luthans (2006:249), ada 3 (tiga) cara mengukur komitmen kerja seorang pegawai dalam suatu organisasi, yaitu: keinginan kuat untuk tetap sebagai anggota organisasi, keinginan untuk berusaha keras sesuai dengan keinginan organisasi, dan penyatuan tujuan dan nilai-nilai perusahaan atau organisasi. Minimnya komitmen dapat menjadi suatu

penghambat bagi keberhasilan reformasi administrasi. Minimnya komitmen menjadi salah satu kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi. Komitmen dari pemimpin politik, yaitu Walikota Metro sudah cukup tinggi, namun masih ada pejabat dan pegawai yang belum berkomitmen tinggi dalam mendukung reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kota Metro. Hal ini menjadi penghambat keberhasilan reformasi di kota Metro, sehingga reformasi yang dilakukan masih belum optimal.

b. Minimnya Sumber Daya

Minimnya sumber daya menjadi salah satu kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi. Sumber daya ini meliputi kompetensi aparat dan fasilitas pelayanan. Minimnya sumber daya dinilai dari keterbatasan fasilitas sarana dan prasarana yang memadai. Untuk menilai kompetensi sumber daya manusia, Hutapea dan Thoha (2008:28) mengungkapkan bahwa ada tiga komponen utama pembentukan kompetensi yaitu pengetahuan yang dimiliki seseorang, kemampuan, dan perilaku individu. Menurut Budianto (2010), reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika tidak ada kompetensi sumberdaya manusianya dalam implementasinya. Semakin tepat dan kompeten pelaksananya semakin tinggi tingkat keberhasilan reformasi birokrasi.

Minimnya kompetensi sumber daya di kota Metro dapat dilihat dari masih ada aparat yang berkinerja buruk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan keterbatasan fasilitas dan dana dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Sumber daya yang

memadai akan mendukung keberhasilan reformasi administrasi, oleh karena itu minimnya sumber daya di kota Metro perlu segera diatasi agar reformasi di kota Metro dapat berjalan optimal.

- c. Budaya feodal. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, feodal adalah berhubungan dengan susunan masyarakat yang dikuasai oleh kaum bangsawan. Sementara feodalisme adalah (1) sistem sosial atau politik yang memberikan kekuasaan yang besar kepada golongan bangsawan; (2) sistem sosial yang mengagung-agungkan jabatan atau pangkat dan bukan mengagung-agungkan prestasi kerja; (3) sistem sosial di Eropa pada Abad Pertengahan yang ditandai oleh kekuasaan yang besar di tangan tuan tanah. Menurut Didik (2011), birokrasi yang mewarisi budaya feodal sejak zaman kerajaan hingga penjajahan dan tetap bertahan pada era Orde Baru, tidak mudah dibawa memasuki paradigma baru menuju birokrasi (administrasi publik) modern. Didik (2011) mengungkapkan bahwa untuk menilai adanya budaya feodal dapat dilihat dari masih menjamurnya praktik pungli, sogok atau suap, laporan asal bapak senang (ABS), boros anggaran, dan pelayanan publik asal-asalan. Tugas Korpri mereformasi budaya birokrasi tampaknya tidak mudah dan tidak bisa instan mengingat budaya itu telanjur mengakar kuat. Adanya pengaruh budaya feodal, membuat pejabat merasa bahwa mereka adalah raja dan patut dilayani oleh masyarakat, padahal yang seharusnya terjadi adalah sebaliknya. Budaya feodal yang ada di kota Metro yaitu adanya rasa sungkan dan segan yang berlebihan antara pegawai dengan atasannya dan mentalitas pejabat yang tidak bekerja sebagai pelayan

masyarakat. Hal tersebut dilihat dari adanya pejabat yang lalai dalam pelayanan publik.

- d. Budaya permisif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, permisif adalah bersifat terbuka (serba membolehkan; suka mengizinkan). Caiden dalam Katharina (2013) mengungkapkan, budaya permisif dilihat dari tidak adanya kepentingan untuk memperbaiki kinerja administrasi yang sudah ada karena administrasi dianggap tidak memiliki nilai, sementara di lain sisi, kinerja rendah biasanya dapat diterima dan ditolerir. Hal ini disebabkan masalah sosial atau ekonomi. Orang tidak peduli pada sistem administrasi yang bobrok selagi dirinya tidak dirugikan. Dengan demikian, budaya permisif ini dapat dilihat dari sikap masyarakat yang tidak peduli atau cuek terhadap praktek penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk. Masyarakat tidak peduli dengan buruknya penyelenggaraan pemerintahan, dan kinerja aparat yang rendah biasanya dapat diterima dan ditolerir oleh masyarakat. Caiden mengatakan bahwa proses reformasi administrasi akan menimbulkan banyak kendala, salah satunya yaitu adanya budaya permisif. Budaya permisif di kota Metro dapat dilihat dari adanya kebiasaan memberikan gratifikasi kepada petugas pelayanan, masyarakat tidak peduli meskipun gratifikasi tersebut adalah salah. Dengan demikian, budaya permisif masyarakat kota Metro ini perlu segera diatasi agar masyarakat dapat bersikap perhatian dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di kota Metro.

e. Resistensi birokrasi

Resistensi birokrasi menjadi kendala sekaligus tantangan dalam keberhasilan pelaksanaan reformasi administrasi. Menurut Budianto (2010), “Kenyamanan” yang dirasakan selama ini oleh jajaran birokrat (*status quo*) membuat mereka sulit untuk mengubah pola pikir maupun sikap mental untuk mendukung kearah perubahan yang lebih baik. Intinya terjadi penentangan oleh pihak internal (birokrat itu sendiri) terhadap usaha perubahan yang menjadi inti dari reformasi birokrasi. Ketidakinginan untuk mengubah pola pikir termasuk budaya kerja dari para birokrat yang ada tentunya menjadi kendala dalam perubahan itu sendiri. Faktor inilah yang merupakan hal krusial dan menjadi kendala dalam implementasi reformasi birokrasi di Indonesia secara menyeluruh. Mengukur adanya resistensi birokrasi melalui adanya kinerja yang buruk dari birokrasi itu sendiri yang tidak mendukung perubahan ke arah yang lebih baik. Resistensi birokrasi di lingkungan pemerintah daerah kota Metro dapat dilihat dari adanya beberapa orang pejabat yang dinon-jobkan oleh Walikota Metro karena berkinerja buruk sehingga tidak dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan reformasi.

E. Kerangka Pikir

Upaya mewujudkan sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas KKN dalam rangka menyikapi hasil Survey Indeks Integritas Nasional untuk layanan publik di daerah yang dilaksanakan oleh KPK Tahun 2011 yang menyatakan bahwa indeks integritas nasional pelayanan publik di kota Metro bernilai buruk. Nilai indeks integritas nasional kota Metro pada tahun 2011 yaitu

3,15 yang terdiri dari nilai pengalaman integritas sebesar 2,59 dan nilai potensi integritas sebesar 4,29, nilai yang diperoleh kota Metro tersebut merupakan nilai terendah dari 60 kota yang disurvei.

Berdasarkan pada penilaian indeks integritas nasional untuk layanan publik yang diperoleh kota Metro, Pemerintah Kota Metro melakukan upaya-upaya perbaikan guna mewujudkan sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas dari KKN sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan berintegritas tinggi. Upaya perbaikan yang dilakukan dalam mewujudkan sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas dari KKN sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan berintegritas tinggi ternyata membuahkan hasil. Peningkatan prestasi indeks integritas nasional dalam pelayanan publik tahun 2011 dengan skor 3,15 mengalami kenaikan yang signifikan urutan keempat nasional pada tahun 2012 dengan perolehan skor sebesar 5,31.

Upaya perbaikan berupa strategi pemerintah kota metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi dapat dilihat dari 5 aspek, yaitu privatisasi dan koproduksi, debirokratisasi, reorganisasi, manajemen publik yang efektif dan *value for money*. Dalam melaksanakan strateginya, ada kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi yaitu minimnya komitmen, minimnya kompetensi sumber daya, adanya budaya feodal, adanya budaya permisif dan adanya resistensi birokrasi. Dengan adanya strategi yang ditempuh oleh pemerintah kota Metro, maka akan tercipta sistem pemerintahan kota Metro yang bersih dan bebas KKN serta berintegritas tinggi.

Gambar 1. Alur Kerangka Pikir

