

SEMINAR INTERNASIONAL

PROCEEDING

Pengembangan Inovasi
Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam
Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik
(To Develop Government Innovation for
Improving Public Services)



Hari / Tanggal : Kamis, 17 Juli 2008
Waktu : 7.30 s/d 13.00 WIB
Tempat : Auditorium Grha
Giriwisesa

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara

SEMINAR INTERNASIONAL

PROCEEDING

Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (To Develop Government Innovation for Improving Public Services)



Hari / Tanggal : Kamis, 17 Juli 2008
Waktu : 7.30 s/d 13.00 WIB
Tempat : Auditorium Grha
Giriwisesa

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara

KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan proceeding dari hasil Seminar Internasional yang berjudul **"Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)"** yang diselenggarakan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKPPA I LAN). Seminar ini bertujuan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang harus dilakukan berbagai instansi terkait dalam mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik.

Dampak perubahan dan dinamika kebutuhan masyarakat dirasakan di semua negara. Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an dan terus berlangsung hingga saat ini telah terjadi apa yang disebut "krisis kemampuan memerintah" (*governability crisis*) dari pemerintahan di berbagai belahan dunia. Sejak saat itu, persoalan tersebut oleh para teoritis telah diangkat sebagai sebuah agenda internasional yang dianggap penting dan perlu mendapatkan solusi.

Untuk menghadapi situasi ini, diperlukan komitmen yang kuat dari negara/pemerintah untuk secara serius dan konsisten mereformasi model pengorganisasian pelayanan publik. Kebijakan (*policy*) reformasi pelayanan publik tersebut harus diarahkan sedemikian rupa untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Lebih spesifik lagi, reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau pula perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi/departemen guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik.

Dengan demikian, dilihat dari perspektif *governance*, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigma atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung

terus berubah organisasi pelayanan publik akan tetap relevan, memiliki kinerja tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus berkembang.

Akhirnya mudah-mudahan *Proceeding* Seminar ini memberikan manfaat sebagai bahan bacaan dan bahan pertimbangan perumusan kebijakan Nasional .

Jatinangor, Juli 2008

PKPPA I LAN

Kepala,

Dr. H. Dedy Mulyadi, M.Si.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Pendahuluan.....	1
Rumusan Permasalahan	6
Maksud dan Tujuan.....	7
Pembicara	7
Waktu Pelaksanaan	8
Peserta.....	8
Penutup	8
Lampiran	10

PENDAHULUAN

Dewasa ini masyarakat di segala penjuru dunia baik di negara-negara maju dan negara-negara berkembang tengah mengalami perubahan besar-besaran akibat proses globalisasi. Perubahan pada masyarakat ini terjadi di berbagai aspek kehidupan seperti politik, ekonomi, sosial, dan teknologi, dan berlangsung terus menerus. Hal ini dikarenakan era globalisasi membuat batas-batas antar negara menjadi "semu" sehingga interaksi dan proses perubahan yang terjadi di suatu negara akan sangat mudah untuk masuk dan tersebar luas di negara yang lain. Keberlanjutan proses perubahan ini menimbulkan dinamika dalam kehidupan masyarakat, yang diikuti dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Fenomena ini memicu munculnya tuntutan-tuntutan yang semakin besar dari masyarakat terhadap negara – dalam hal ini adalah pemerintah – untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dampak perubahan dan dinamika kebutuhan masyarakat dirasakan di semua negara. Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an dan terus berlangsung hingga saat ini telah terjadi apa yang disebut "krisis kemampuan memerintah" (*governability crisis*) dari pemerintahan di berbagai belahan dunia. Sejak saat itu, persoalan tersebut oleh para teoritis telah diangkat sebagai sebuah agenda internasional yang dianggap penting dan perlu mendapatkan solusi. Dalam kaitannya dengan teori *governance*, yang mencoba menjelaskan secara makro proses-proses perubahan dalam pemerintahan, krisis tersebut disebabkan oleh masih kuatnya hegemoni negara, hal ini ditandai oleh dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, termasuk urusan pelayanan publik yang dari waktu ke waktu semakin kompleks. Akar persoalan dari permasalahan tersebut terletak pada model pemerintahan yang berlangsung pada saat ini, dengan ciri khasnya seperti struktur yang vertikal, birokrasi yang kental, dan intervensi yang kuat. Model pemerintahan seperti ini tidak mampu beradaptasi

dengan lingkungan ekonomi, sosial dan kultural yang sedang mengalami perubahan yang berlangsung cepat.

Untuk menghadapi situasi seperti ini, diperlukan komitmen yang kuat dari negara/pemerintah untuk secara serius dan konsisten mereformasi model pengorganisasian pelayanan publik. Kebijakan (*policy*) reformasi pelayanan publik tersebut harus diarahkan sedemikian rupa untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Lebih spesifik lagi, reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau pula perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi/departemen guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik (Schaehter, 1995: 534).

Kondisi bahwa ada persoalan sosial, ekonomi, politik yang dihadapi di masa depan menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan hendaknya bukan lagi pemerintah yang "banyak memerintah" atau pemerintah yang "sedikit memerintah" atau sekedar "pemerintahan yang baik (*better government*)", namun yang dibutuhkan di masa depan adalah pemerintah yang benar-benar mampu memerintah (*capable government*).

Berdasarkan isu-isu sentral di atas, dalam konteks pelayanan publik yang menjadi kata kunci ialah kemampuan pemerintah untuk mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya. Pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan perubahan ke arah perbaikan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bahwa pemberian pelayanan publik yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi legitimasi, kredibilitas, dan sekaligus kapasitas politik pemerintah. Namun sayangnya, tuntutan politik ini seringkali tak bisa diwujudkan oleh negara, melalui birokrasi pemerintahan yang ada saat ini.

Penerapan model birokrasi pemerintahan yang selama ini ada lebih banyak berdampak pada terciptanya pelayanan di sektor publik yang kurang berkualitas. Masih terdapat kecenderungan keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien, dan ekonomis. Bahkan lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas, dan tidak representatif dengan tuntutan masyarakat. Banyak contoh yang dapat diidentifikasi; pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Dikemukakan oleh Norman Flyn (1990: 38) pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureucratic, bloated, wasteful, dan under performing*.

Karena itu diperlukan pemikiran yang mendalam untuk mencari alternatif solusi yang dianggap cocok dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Teori *governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *sociocybernetics approach* (Rhoders, 1996) mengemukakan bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah, serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi. Sebab, meskipun negara masih diharapkan memainkan peran besar atau penting dalam menyediakan berbagai bentuk pelayanan dasar kepada rakyat, di bidang informasi, pendidikan, pangan, kesehatan masyarakat, keamanan/keselamatan komunitas, infrastruktur dan lain sebagainya, namun bentuk peran dan strategi implementasinya harus lebih efektif.

Dengan asumsi bahwa negara/pemerintah bukan lagi sebagai satu-satunya institusi/aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik, maka bagi *policy-makers*, terdapat pilihan-pilihan politik dan strategi implementasi kebijakan yang cukup beragam yang dapat ditempuh dalam rangka pengaturan, penyediaan, dan pembiayaan berbagai jenis pelayanan publik. Oleh karenanya dalam menjalankan misi pelayanan publik, pilihan politik tersebut harus dikembangkan secara cerdas dengan bersandar pada paradigma pilihan-pilihan publik/*public choice*. Artinya pilihan-pilihan itu senantiasa mempertimbangkan secara kritis interaksi di antara kekuatan-kekuatan pasar, masyarakat madani, dan kemampuan dari dinas-dinas pemerintah itu sendiri. Dengan kata lain, selain pemerintah, menurut Gerald E. Caiden (1999), "*the private sector, non governmental Organizations (NGOs), and volunteerism all had their different roles to play...*". Rasionalitas atau alasan logika dibalik pilihan-pilihan politik tersebut ialah agar dalam menjalankan peran pelayanan publiknya pemerintah sanggup bermain dalam arena yang kompetitif, sekaligus dapat bertindak arif, sejalan dengan bingkai fleksibilitas yang berlaku di era global. Dalam era global, mengacu pada konsep Dahrendorf (1995), fleksibilitas berarti *the ability to move in wherever an opportunity offers itself, and also move out when opportunities lose*.

Dengan demikian, dilihat dari perspektif *governance*, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigma atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung terus berubah organisasi pelayanan publik akan tetap relevan, memiliki kinerja tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus berkembang.

Bagi negara yang sedang berkembang, tak terkecuali Indonesia, gelombang tekanan untuk merubah wajah pemerintahan dan substansi penyelenggaraan pelayanan publik juga datang dari institusi-institusi internasional. Tuntutan politik terhadap negara-negara yang sedang berkembang

untuk "mereform" sistem pemerintahan (yang sentralistik) dan sistem pelayanan publiknya (yang monopolistik) tersebut yaitu dengan menganjurkan kebijakan yang mengarah pada otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk mampu menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah pemerintahan yang demokratis, efisien dan memiliki sumber daya aparatur yang memiliki jiwa kewirausahaan (Osborne dan Gaebler, 1992). Hal ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya agar di tengah gelombang tekanan politik (*political pressures*) domestik maupun luar negeri, serta kesulitan anggaran dan keuangan (*fiscal pressures*), pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat menghindarkan diri dari keterpurukan.

Hal tersebut memang bukan persoalan mudah. Namun, secara teoritik, salah satu prasyarat penting agar birokrasi pemerintah dapat mendinamisasikan dirinya adalah dengan cara mentransformasikan diri dari birokrasi yang kaku menjadi organisasi pemerintah yang strukturnya desentralisasi, inovatif, fleksibel dan responsif. Dengan perubahan pada elemen-elemen ini diharapkan akan terbentuk watak dan perilaku *public entrepreneurship*. Dari sisi manajemen modern (Peter F. Drucker, 1985) jiwa kewirausahaan dirumuskan sebagai "...spotting opportunities and marshalling resources to produces innovation". Sedangkan dalam konteks administrasi publik (Stever, 1988), jiwa kewirausahaan adalah "...an adaptive, opportunistic and individualistic response to the chaos and fragmentation of post-progressive public administration."

Bertolak dari hal tersebut, maka kata kuncinya tak lain adalah inovasi. Konsep inovasi di sini tidak harus dipahami secara kaku dan diartikan hanya menyangkut sesuatu yang sama sekali baru. Inovasi dalam konteks pelayanan publik bisa pula berarti merekombinasikan secara kreatif unsur-unsur yang sebelumnya sudah dikenal untuk kemudian diterapkan dalam bentuk cara-cara baru atau pada situasi/lingkungan baru. Dalam kerangka era globalisasi ide-ide baru dalam menciptakan suatu inovasi dapat diperoleh melalui mencermati dan mengambil pengalaman dari negara-negara lain. Setiap negara memiliki

karakteristik dan tingkat kemajuan yang berbeda-beda, oleh karenanya dalam menerapkan suatu ide atau konsep inovasi yang kita ambil dari keberhasilan penerapan di negara lain, hendaknya selalu disesuaikan dengan kondisi negara kita. Pemahaman bahwa dinamika kebutuhan masyarakat yang berkembang tersebut terjadi di semua negara, maka pada prinsipnya nilai-nilai umum yang berkembang dan menjadi tuntutan masyarakat pun memiliki kesamaan dasar. Kesamaan dasar dari nilai-nilai inilah yang dapat kita ambil dari pengalaman atau *bestpractise* pemerintahan negara lain, untuk menjadi alternatif inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dengan melakukan inovasi secara terus menerus diharapkan penyelenggaraan pemerintahan mengalami perubahan/perbaikan seiring dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan, serta mampu menjawab tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Sehingga pada akhirnya akan tercipta pemerintahan yang profesional dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, efektif dan efisien.

Untuk mengetahui dan menggali bagaimana mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara akan menyelenggarakan Seminar Internasional yang berjudul **"Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (To Develop Government Innovation for Improving Public Services)"**.

RUMUSAN PERMASALAHAN

Selanjutnya rumusan permasalahan terkait dengan hal tersebut adalah "Bagaimana mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik?"

MAKSUD DAN TUJUAN

Tujuan dari penyelenggaraan Seminar Internasional ini adalah untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang harus dilakukan berbagai instansi terkait dalam mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik.

PEMBICARA

Adapun pembicara pada Seminar Internasional yang berjudul **"Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)"** adalah sebagai berikut:

- 1 Prof. Jin Park, Ph.D.
Korean Development Institute School of Public Policy and Management,
Seoul, Korea (*Public Sector Reform in Korea*)
- 2 Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.
Deputi III Lembaga Administrasi Negara (*The UK Experiences in Public Service Innovation/Reform*)
- 3 Prof. Agus Dwiyanto, MA, MPA, Ph.D
Universitas Gajah Mada (Studi Komparasi Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Maju dan Berkembang dalam Melakukan Reformasi Birokrasi)

WAKTU PELAKSANAAN

Seminar Internasional yang berjudul **"Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)"** ini dilaksanakan pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 17 Juli 2008
Waktu : 07.30-12.00 WIB
Tempat : Auditorium Gedung Pusdiklat Aparatur PKP2A I LAN
Jl. Kiara Payung Km 4,7 Jatinangor, Sumedang.

PESERTA

Peserta yang mengikuti acara Seminar Isu-isu Aktual ini terdiri dari:

- a. Pemerintah Daerah
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- c. Kalangan akademisi dari Perguruan Tinggi
- d. Organisasi Profesi

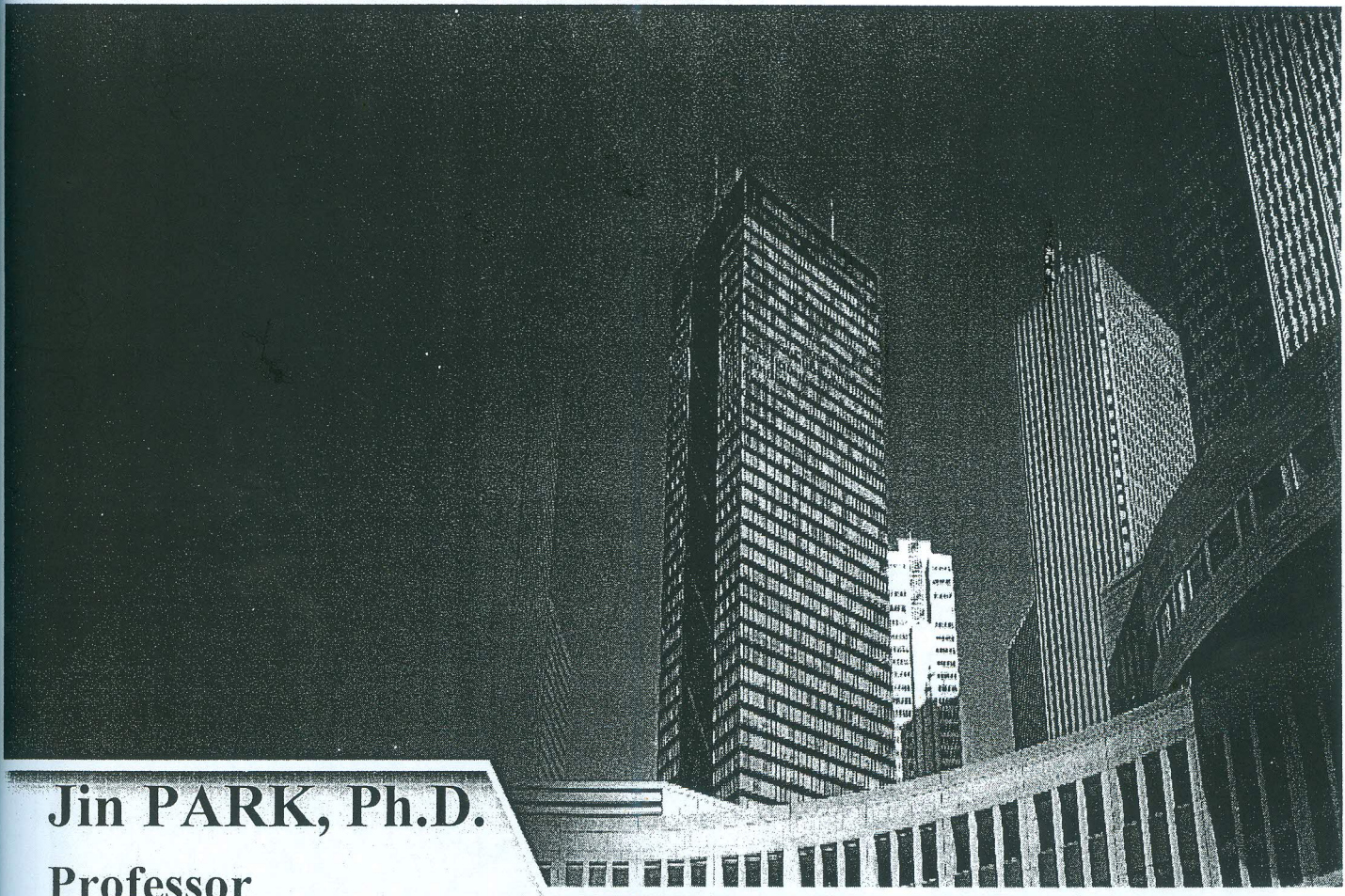
PENUTUP

Demikian Proceeding Seminar Internasional yang berjudul **"Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)"** ini. Mudah-mudahan dapat

memberikan manfaat sebagai bahan bacaan dan bahan pertimbangan perumusan Kebijakan Nasional dalam mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik.

LAMPIRAN

Public Sector Reform in Korea



Jin PARK, Ph.D.

Professor

**KDI School of Public Policy and Management,
Seoul, Korea**

Introduction of KDI and KDIS

KDI

- Gvt-funded (50%) research inst. in economic policy (1971~)
- Mission: Economic Policy advice (long-term national vision, macro, banking, public finance, social welfare, industry, competition policy, ...)
- Around 50 Ph.D.s and 50 Masters together with other specialists

KDI School

1. Graduate School ('98~) for Master degree in Public Policy and MBA
2. Teaches in English and 100% scholarship for international students
3. Annually admits 260 people with diverse composition
 - international (20%), Korean civil servants(25%), Corporation(40%), General students(15%) (www.kdischool.ac.kr)

KDI School of Public Policy and Management

Jin PARK

- 1991 : Ph.D. in Economics University of Pennsylvania
- 1992~1998 : Research Fellow, KDI (Korea Development Inst.)
- 1998~2001 : Director, Administrative Reform Division
Government Reform Office, Ministry of Planning and Budget
- 2001~2004 : Associate Professor/Associate Dean, KDI School
- 2004~ : Professor, KDI School

Field of Study

Government Reform, Public Conflict Resolution, Development Economics

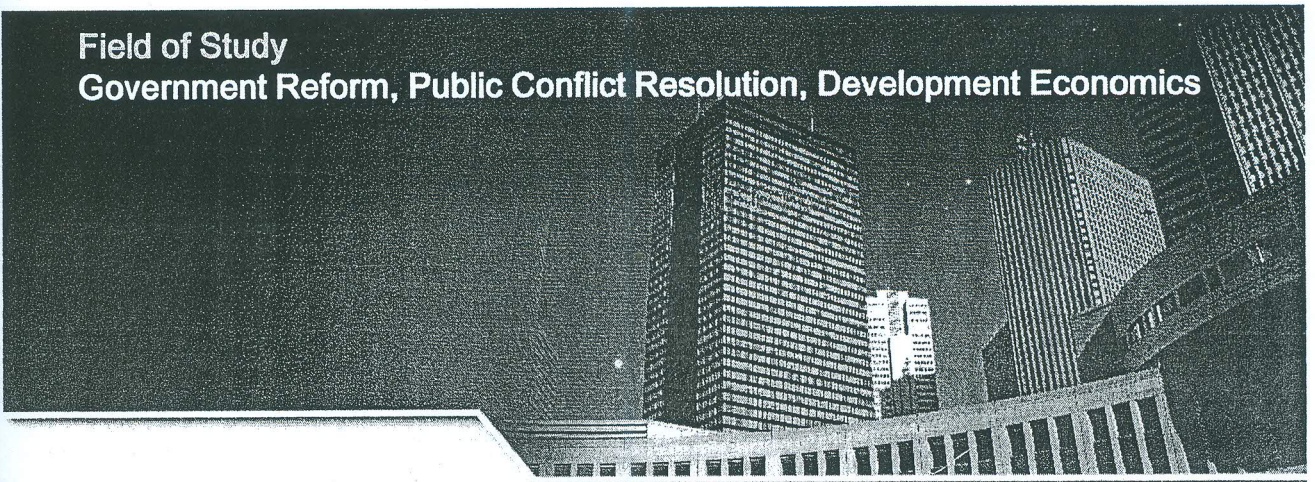
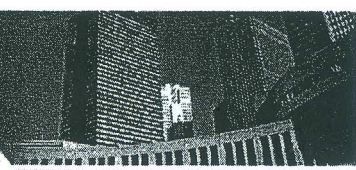


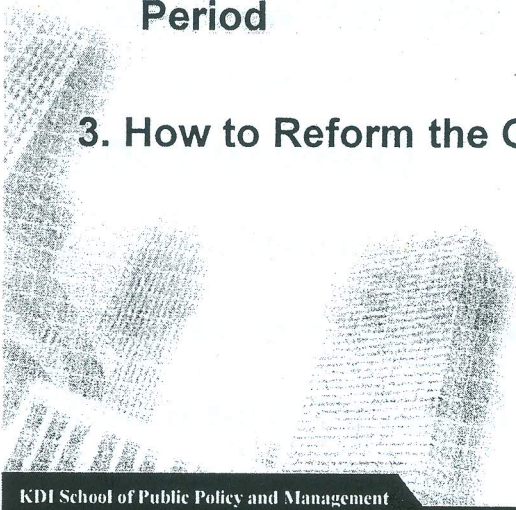
Table of Contents



1. Empowerment to Local Government

2. The Role of Government in the Early Development Period

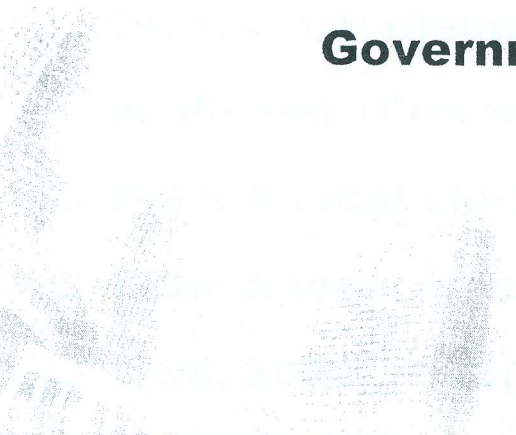
3. How to Reform the Government



KDI School of Public Policy and Management



1. Empowerment to Local Governments in Korea



KDI School of Public Policy and Management

Local gov. system in Korea

Higher level (Governor) - Lower level (mayor)

1) Metropolitan city - Ku

Seoul, Busan, Incheon ...

2) Do (Province) - cities or Kun

Gyeonggi-Do, Jeju-Do ...

- ☐ **Governors and mayors are elected**
- ☐ **Members of Local Councils are all elected, too.**

KDI School of Public Policy and Management

History of local autonomy

- ☐ **1946: first local Government Act (LGA)**
and elections (1952, 1956, 1960)
- ☐ **1961: Local election and councils were all**
abolished. (President >> governors >> mayors)
- ☐ **1991: A local election for councils**
- ☐ **1995: A local election for governors and mayors**
- ☐ **1998, 2002, 2006(31/06): Joint local elections**

KDI School of Public Policy and Management

(1) Administrative Empowerment

- ☐ **Positive System : Duties of local gov is stated in the law. (inflexible but good for autonomy for the defined jurisdiction)**
- ☐ **Negative system: Broadly defines local duties (flexible but easy to be intervened by the state)**
- ☐ **Mixed system (Korea) : negative system + “Their duties are for instance as follow”**

Six illustrations

- ☐ **Imposition of local taxes**
- ☐ **Welfare of the residents**
- ☐ **Industrial and agricultural promotion**
- ☐ **Regional development and amenities**
- ☐ **Education and culture promotion**
- ☐ **Emergency response in the region**

Distributing administrative duties

Two principles in Korea

- ☐ A priority on the (lower) local government
- ☐ Related duties in one gov bodies

>> package transfer of duties

Duties of Local government

- ☐ Its own duties
- ☐ Duties authorized by the state

KDI School of Public Policy and Management

Two types of authorization by the state

To a Governor/mayor vs. To a local government

National implication

cost by the state

Ex ante state control

No say by the council

Conservation of natural treasure
potential military resource mgmt

Major empowerment issues

(local branches of central gov vs. local gov)

Local implication

cost sharing

ex post monitoring

Tight monitoring

public health center
minor disaster relief

KDI School of Public Policy and Management

(2) Fiscal Empowerment

There are 17 local taxes.

❑ Mostly on property (60% of the local tax rev.)

cf. Japan and Germany: mostly on income (60%)

❑ A Metropolitan City has more taxes (13) than a Province has (7).

: Metropolitan city is smaller in territory so it has more administrative duties than a Province has.

2 Fiscal Transfers from the state

Subsidy

vs.

Grant

For a specific project

General use

To support a project

To close a regional gap

Matching fund

No strings attached

13 billion \$ (533 projects, 04)

19.13% of internal tax

Revenue share (2003)

	Central government	Local government	Education Administration
Total size	113.6 billion \$ (80%)	28.8 billion \$ (20%)	
Transfer to the local	- 29.3 billion \$	+ 29.3 billion \$	
Education Transfer	- 20.8 billion \$	-5.6 billion \$	+26.4 billion \$
After the transfer	63.5 billion \$ (44%)	52.5 billion \$ (37%)	26.4 billion \$* (19%)

* Education Administration has additional 1.3 billion \$ from tuition and so forth.

KDI School of Public Policy and Management

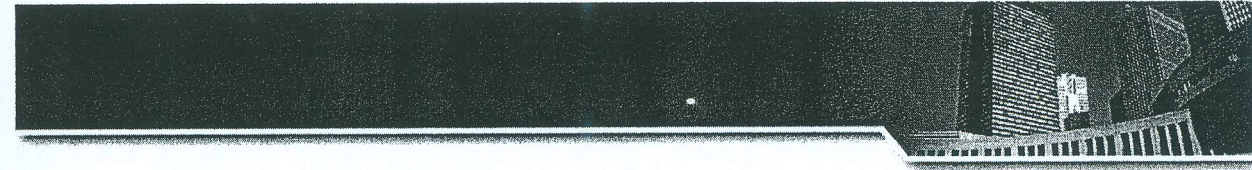
Local Fiscal Analysis System

With local empowerment, there should be an evaluation system for local public finance.

4 Areas of evaluation in Korea

- ☐ **Fiscal autonomy**
- ☐ **Stability : local debt payment ratio**
- ☐ **Productivity : ratio of investment expenditure**
- ☐ **Efficiency : ratio of operation costs**

KDI School of Public Policy and Management



2. The Role of Government In the Early Development Period

KDI School of Public Policy and Management

Capability for Development

- Political leaders
 - Willingness to response to social needs
 - Capacity to set the right visions and strategies
 - **Ability to build bureaucracy to implement the strategies**
- Endowed resources
- Means to organize the resources
 - Ability to mobilize the resources
 - **Capacity to generate and implement right policies to achieve the visions set by the political leaders**

**What is the role of the administration system in Korea's
early economic development?**

Three areas

1. Organizational Build-up

- Concentration of information
- Checking by the President
- R&D

2. Personnel Management

- Recruiting and training for civil servants
- Job placement and promotion

3. Anti-Corruption

Some of the features of the 60s and 70s have been

- Evaluation and incentives abolished now

1.1 Organizational Build-up: Concentration of information

• Presidential Office

- President PARK had three senior economic advisers
 - 1 (General economic issues),
 - 2 (Heavy and Chemical Industry),
 - 3 (Tourism promotion, temporarily since 1972)

• Economic Planning Board (EPB, 1961~1994)

- Planning Bureau from Ministry of

1-2. Organizational Build-up: Checking by the President

- Monthly Economic Report Meeting (1963~)
 - Format: EPB reports to the President
 - Participants: President, EPB and other relevant Ministers, Bank of Korea, Major Banks, Private Firms, Economists
 - Role: Discuss current economic issues
 - * anecdote: Feb. 5th, 1971 (Tong-Il rice for green revolution)
- Monthly Trade and Export Promotion Meeting (1965~)
 - Format: Ministry of Commerce and Industry reports to the President
 - Participants: President, MOCI and other relevant Ministries
Private Firms and Major Banks
 - Role: Check the export performance and discuss export promotion
 - * Export Day (Nov. 30th): 0.1 billion \$ of export in 1964 (284 b\$, '05)

1-3. Organizational Build-up: R&D

- Korea Institute for Science and Technology (KIST, 1963~)
Korea Development Institute (KDI, 1971~)
 - Start of government-funded research institutes
 - Attracted many scientists in the advanced countries with higher salary and other benefits (minimize brain-drain)
 - * KDI research fellow in the early 1970s was offered: an apartment, a car with a chauffeur, an office, two RAs and one secretary.
 - Government played an important role in making a network between the industry and the government-funded research institutes

2-1. Personnel management: Recruiting and Training for Civil Servants

- Recruiting System
 - Since 1963, the entrance exam for civil servants became an appointment exam, which was just a qualifying test before.
 - * Different entrance exam for 5th degree, 7th degree, 9th degree
 - Top graduates from best universities joined government such as EPB and Bank of Korea. (No nepotism)
- Training System by the government (Recently by the private institutes)
 - Massive retraining program started 1961 (influenced by the military)
 - * average annual trainees: 136 ('49~'60) >>> 3,000 ('61~80)
 - Central Officials Training Institute was newly established in 1961 based on former National Officials Training Institute
 - * In 1963, Officials Training Law was enacted to enforce training.
 - During 1970s, mental was emphasized with the start of the Saemaul Movement.

2-2. Personnel management: Placement and Promotion for career civil servants

- Two purposes: Dissemination and Incentive
 - Presidential Office: After serving 2~3 years at the Office, those elite officials were sent back to their home Ministries with a promotion.
 - EPB: Many EPB members became vice Ministers and Ministers of the other Ministries.
- Technocrats were respected.
 - Up to the Assistant Minister level, career civil servants completely filled the positions. In fact, most of vice-Ministers and many of Ministers were from career civil servants.
 - * Since 1999, an open system was introduced so that 20% of director-generals should be appointed by open competition.
 - Ratio of Ministers with career military background ('62~'79):
38.3% in the non-economic Ministries
14.9% in economy-related Ministries (0% in Ministry of Finance)

3-1. Anti-Corruption: Evaluation and Incentives

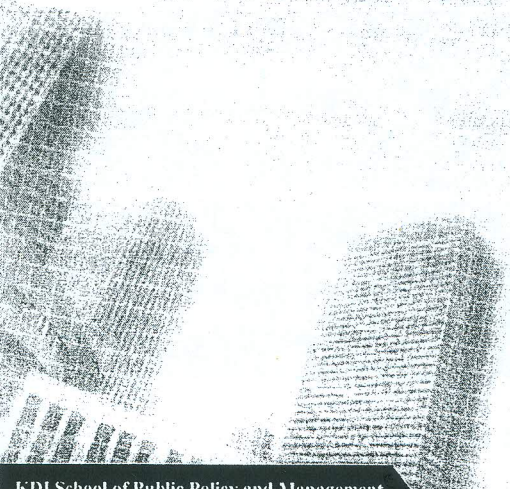
- Corruption has been an important issue in Korea, but not that serious enough to endanger the development potential.
- **Evaluation system**
 - Result-based evaluation system with very simple target decreased the possibility of corruption.
 - * Especially, when the target is 'export', one has to go through international competition to prove oneself.
- **Incentives**
 - Technocrats had many opportunity to serve in the related areas after their retirement. So it is to their benefits to stay clean.
 - * During mid 1980s, 150 out of 470 EPB retirees are working for private firms and 196 out of 311 are working for banking sectors.
 - * Of course, this created 'conflict of interest' issue, and it is now regulated by the government.

3-2. Anti-Corruption: Monitoring Scheme

- Mutual check and balance among intelligence agencies
- Although not as strong as it is now, a monitoring scheme by news media and the scholars was working.
- The President PARK, Chung-Hee himself was very clean.



3. How to Reform the Public Sector



KDI School of Public Policy and Management



What is Public Sector?

**Central Administration
+ Branch agencies**

**Education
Admin.**

**Local
Government**

Government Affiliated Org.

State owned-enterprises
State Invested Enterprise
Government funded org.
Government-commissioned org.
Government-subsidized org.

**National
University**

Local GAO

What is the most progressed and the most retarded sector
in terms of the public reform in Indonesia?

KDI School of Public Policy and Management

The obstacle of reform(1): No trigger

The characteristic of Organization

- Incognizant of problem
- High concentration, bureaucratic org.
- Implement: High classification

Condition of Support

- Support of people
- Political, Administrative Leadership
- Legal support
- Human, material, technical aid

The feature of Reform plan

- Complicated, unclearly expected result
- High risk and uncertainty
- Conflict with incumbent rules
- Inappropriate timing of the reform

What is the case in Indonesia?

KDI School of Public Policy and Management

The obstacle of reform(2): Captured reformer

Attitude and Ability of Reformers

- Assimilation
- Corruption
- Weak intellectual capacity of reformers

Weak Institutional arrangement

- Overwhelming difference of Power
- Budget and personnel dependence
- No channel for information gathering
- No agenda-setting power

What is the case in Indonesia?

KDI School of Public Policy and Management

The obstacle of reform(3): Resistance

Situational Condition

- Political Instability, Social conflict
- Low credibility to reformer
- Unclear goal and contents of reform
- Inappropriate reform process
- No conflict resolution process

Psychological Factor

- Disbelief for the outcome of reform
- No understanding of reform contents
- Infringed interest
- Burden of re-adaptation
- Hurt in one's pride

What is the case in Indonesia?

KDI School of Public Policy and Management

The solution for Resistance

Compulsory Way

- Order, Sanction
- Making Tension
- Reorganizing governance structure

Normative Way:

Persuade

- Enhance charisma and leadership
- Promotion of participation
- Moral obligation
- Education for the need of the reform
- Help adapt to the change
- * Necessary for spontaneous reform

Technical Way: Negotiate and Compromise

- Prevent, Indemnity for loss
- Publicity about benefit of reform
- Slow down reform process

What will be most effective, and should be more emphasized in Indonesia?

KDI School of Public Policy and Management

Thank you

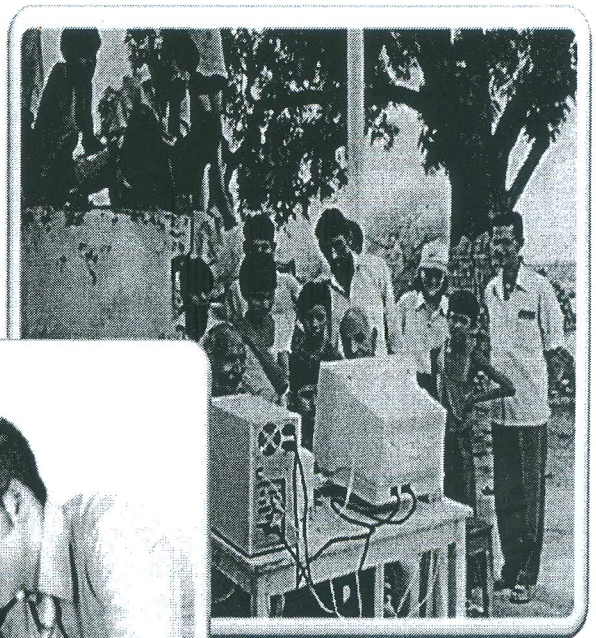


Jin PARK

Studi Komparasi Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Maju dan Berkembang dalam Melakukan Reformasi Birokrasi

Oleh

**Prof. Agus Dwiyanto, MA, MPA, Ph.D (Universitas
Gadjah Mada)**



Membangun Birokrasi Pelayanan Indonesia yang Efisien, Berorientasi pada Pengguna, dan Kompetitif: Belajar dari Pengalaman Amerika Serikat

Agus Dwiyanto¹

Pendahuluan

Mengkaji sosok birokrasi di negara-negara maju yang berhasil membangun birokrasi yang efisien, kompetitif, dan mampu melayani warganya dengan baik dan membandingkan dengan sosok birokrasi yang ada di Indonesia dapat menjadi salah satu cara untuk memahami kekurangan yang dimiliki birokrasi pelayanan di Indonesia. Paper ini akan mencoba mempelajari ciri-ciri yang penting dari birokrasi pelayanan di AS untuk menjadi *benchmark* atau kaca benggala yang dapat digunakan untuk melihat lebih jauh masalah yang dihadapi oleh Indonesia dalam mereformasi birokrasi pelayanannya. Dengan membandingkan sosok birokrasi pelayanan di AS dan di Indonesia, kita juga akan dapat mengetahui kekurangan atau kelebihan yang mungkin dimiliki oleh birokrasi pelayanan di Indonesia vis a vis birokrasi pelayanan di AS.

Analisis perbandingan ini diharapkan dapat juga membuka penjelasan tentang variabel-variabel yang mungkin dapat menjelaskan perbedaan sosok dari kedua birokrasi pelayanan tersebut. Terbukanya variabel penjasar perbedaan sosok itu akan dapat mempermudah para pengambil kebijakan dan pimpinan birokrasi pelayanan dalam memutuskan tindakan yang tepat untuk memulai perubahan. Mereka akan dapat mengetahui dengan mudah apa saja perubahan yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya agar birokrasi pelayanan di Indonesia benar-benar dapat mampu mewujudkan pelayanan yang efisien, mudah dijangkau, dan menghargai martabat mereka sebagai warga negara.

Orientasi pada Pengguna

Salah satu ciri penting dari birokrasi pelayanan di Amerika Serikat (AS) adalah orientasinya pada warga pengguna. *Customers* atau *Citizens* menjadi kosa kata yang sangat penting dalam kehidupan birokrasi pelayanan di AS. Warga pengguna menjadi kriteria yang penting dalam pengembangan sistim pelayanan publik. Pengambilan keputusan tentang jenis, cara dan standar pelayanan melibatkan warga pengguna, atau setidaknya-tidaknya berdasar pada kepentingan warga pengguna.

Presiden Clinton, bahkan pernah mengeluarkan "President Executive Order 12862" yang memerintahkan kepada birokrasi pelayanan publik disana untuk "*Putting Customers First: Standards for Serving the American People*".

¹ Guru besar FISIPOL, Peneliti Senior PSKK, dan staf Pengajar MAP-UGM

Perintah ini mengharuskan sistim pelayanan publik untuk menempatkan warga pengguna dan kepentingannya menjadi bagian terpenting dari sistim pelayanan. Warga pengguna harus menjadi panglima dan pusat perhatian dari sistim pelayanan. Kepentingan mereka harus menjadi kriteria utama dalam pengambilan keputusan di birokrasi pelayanan.

Beberapa prinsip penting dari *President Order* tersebut dapat dilihat dalam kutipan berikut:

President Clinton's Executive Order 12862 ²

Putting Your Customers First

Setting Customers Service Standards

- Identify your customers, who are, should be, served by agency
- Survey customers to determine the kind and the quality of service they want and their levels of satisfaction with the existing service
- Post service standards and measure results against them
- Benchmark customers service standards against the best in business
Survey frontline- employees on barriers to, or ideas for, matching the best in business
- Provide customers with choice in both the sources of services and the means of delivery
- Make information, services, and complaint systems easily accessible
- Provide means to address customers complaints

Adanya *president order* ini menunjukkan bagaimana perhatian yang sangat besar pemerintah AS terhadap pengembangan sistim pelayanan yang berorientasi pada warga pengguna. Warga pengguna ditempatkan sebagai pusat perhatian dari sistim pelayanan. Kebijakan pemerintah seperti ini yang kemudian menjadikan sistim pelayanan publik di AS menjadi sangat *user friendly*.

Karena itu, sangat lazim bagi birokrasi pelayanan di AS untuk secara periodik melakukan survei pengguna. Survei dirancang untuk mengenali siapa pengguna, apa kepentingannya, apa kesulitan mereka mengakses pelayanan, apa harapan dan aspirasinya terhadap pelayanan, dan apa saran yang mereka berikan untuk perbaikan praktik pelayanan. Disamping survei pengguna, mereka juga memberi ruang yang sangat besar bagi warga untuk menyampaikan keluhan dan protes terhadap rezim pelayanan. Konsep *voice* menjadi satu hal yang penting dan terintegrasi dengan baik dalam sistim pelayanan.

Setiap birokrasi pelayanan publik harus menyediakan mekanisme untuk menyampaikan keluhan bagi warga pengguna. Bukan hanya itu, birokrasi harus juga mengatur mekanisme mengenai bagaimana keluhan itu ditanggapi dan menjadi bagian dari sistim perbaikan pelayanan publik. *Voice* adalah bagian yang penting dari sistim pelayanan untuk mendorong adanya *learning organization*.

² Putting Customers First Standards 1997, National Performance Review, Archive

Melalui mekanisme voice seperti ini maka birokrasi pelayanan didorong untuk menjadikan dirinya terbuka dan terbiasa melakukan proses pembelajaran. Birokrasi pelayanan publik menjadi sangat dinamik dan responsif terhadap kebutuhan pengguna dan dinamika lingkungannya.

Pelayanan Berbasis pada Trust

Masyarakat Amerika adalah masyarakat yang berbasis pada trust³. Sistem pelayanan publik dibangun dengan berbasis pada *trust*, yang memperlakukan warga pengguna pada umumnya sebagai orang yang dapat dipercaya. Sistem pelayanan publik di AS umumnya dikembangkan dengan menggunakan asumsi-asumsi yang digunakan oleh teori Y, teori tentang personalitas. Mereka memperlakukan warga pengguna sebagai orang yang jujur, dewasa, dan dapat dipercaya. Karena itu, ketika warga negara berhubungan dengan sistem pelayanan, interaksi antara warga dengan rezim pelayanan menjadi sangat sederhana dan mudah.

Sistem pelayanan mengajarkan kepada para penyelenggara pelayanan untuk "*treat travelers as trustworthy people*". Karena warga pengguna umumnya orang yang jujur dan dapat dipercaya maka proses pelayanan menjadi sangat sederhana. Prosedur pelayanan dirancang untuk mempermudah warga dalam mengakses pelayanan bukan untuk mengontrol perilaku warga. Dalam sistem pelayanan yang tidak berbasis *trust*, prosedur pelayanan dirancang untuk mengontrol perilaku warga agar mereka tidak memberi informasi yang palsu dan mengelabui rezim pelayanan. *Security approach* lebih menonjol dalam sistem pelayanan yang tidak berbasis pada *trust*.

Dalam sistem pelayanan yang berbasis pada *trust* interaksi warga dengan rezim pelayanan menjadi sangat sederhana, mudah, dan murah. Kemudahan interaksi menjadi prinsip penting yang mencirikan sistem pelayanan berbasis pada *trust*. Prosedur menjadi pendek dan mudah karena tidak memerlukan banyak upaya untuk mengecek kebenaran informasi yang disampaikan oleh warga pengguna. Dalam konteks pelayanan di AS, prinsip seperti ini memiliki pembenaran yang memadai karena kemampuan mereka untuk memanfaatkan teknologi informasi sangat tinggi. Kandungan teknologi informasi dan komunikasi dalam sistem pelayanan publik disana yang sangat tinggi memudahkan mereka untuk mengembangkan sistem pelayanan yang berbasis pada *trust*.

Keberhasilan AS dalam mengembangkan sistem pelayanan yang berbasis pada *trust* telah membuat birokrasi pelayanan di AS berhasil menciptakan sistem pelayanan yang sederhana, mudah, dan dapat diakses oleh warganya dengan murah. Prosedur pelayanan menjadi sangat pendek dan sederhana, interaksi

³ Terutama sebelum peristiwa 11 September. Setelah peristiwa tersebut terlihat adanya pergeseran yang sangat besar dalam kebijakan pemerintah yang mengarah pada *security approach*, yang dalam banyak hal berpengaruh terhadap praktik pelayanan publik di AS.

antara penyelenggara dengan warganya sangat mudah, dan hubungan antara rezim pelayanan dengan pengguna menjadi sangat baik. Akibatnya, bukan hanya efisiensi pelayanan dapat diwujudkan dengan baik tetapi juga kepuasan pengguna terhadap birokrasi pelayanan dengan sendirinya akan dengan mudah dapat diwujudkan.

Desentralisasi dan Delayering

Sistim pelayanan publik di AS cenderung sangat desentralistis. Pengambilan keputusan dalam sistim pelayanan didelegasikan kepada mereka yang ada di *frontline* yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Asumsinya adalah bahwa mereka yang di *frontline* adalah pihak yang paling tahu mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Mereka adalah pihak yang sering berinteraksi dengan warga pengguna dan karenanya mereka juga yang paling sering mendengar keluhan, harapan, dan saran dari pengguna. Desentralisasi perlu dilakukan agar keputusan dapat segera diambil dan tindakan yang tepat dan cepat untuk menyelesaikan berbagai masalah dalam penyelenggaraan pelayanan dapat dilakukan.

Dalam birokrasi yang hirarkhis, pengambilan keputusan sering terkonsentrasi di tangan pimpinan puncak dari birokrasi pelayanan itu. Birokrasi yang hirarkhis dibangun dengan asumsi bahwa pimpinan adalah orang yang paling *mature, knowledgeable, dan wise*. Pimpinan adalah pemegang kekuasaan dan karenanya, keputusan harus berasal dari mereka. Pejabat yang ada di *frontline* adalah pelaksana keputusan bukan pengambil keputusan. Diskresi yang dimiliki oleh pejabat di *frontline* umumnya sangat terbatas. Sentralisasi pengambilan keputusan sering membuat keputusan yang diambil oleh rezim pelayanan menjadi *too little and too late*.

Rezim pelayanan yang memiliki birokrasi yang hirarkhis sering gagal merespon dinamika lingkungan dengan baik. Sentralisasi pengambilan keputusan membuat isu dan masalah yang mendesak dan penting untuk segera diselesaikan menjadi tidak dapat direspon oleh sistim pelayanan dengan cepat karena menunggu keputusan dari pimpinan puncak. Arus informasi dan perintah vertikal sering memperburuk situasi ketika jenjang hirarkhi yang panjang menciptakan semakin banyak sumber distorsi informasi dan perintah. Informasi yang urgen dan mendesak untuk segera direspon dalam perjalanan ke meja pimpinan dapat mengalami distorsi ketika terjadi *euphuism*. Masalah yang sebenarnya kritikal menjadi sekedar *business as usual*, karena bawahan ingin membuat pimpinan senang. Akibatnya respon sistim pelayanan terhadap masalah yang berkembang sering kurang memadai dan terlambat.

Untuk mengatasi situasi seperti diatas, birokrasi pelayanan di Amerika Serikat cenderung melakukan *delayering*. Mereka memotong jenjang hirarkhi menjadi lebih pendek agar arus informasi keatas dan perintah kebawah dapat dipercepat dan sumber distorsi dikurangi. Bahkan, birokrasi pelayanan sering

mengembangkan *hotline* dimana petugas *frontline* bilamana perlu dapat berkonsultasi langsung dengan pimpinan puncak dalam menyelesaikan berbagai masalah yang dinilai perlu dikonsultasikan kepada pimpinannya. *Delayering* membuat pengambilan keputusan untuk merespon dinamika pelayanan menjadi sangat cepat dan tepat.

Birokrasi pelayanan di AS percaya "*unless there is an important reason to do otherwise, responsibility for addressing problems should lie with the lowest level of government possible.*" Kewenangan mengambil keputusan harus diberikan kepada mereka yang langsung berhadapan dengan warga pengguna karenanya ungkapan seperti "*Get the decision to where the rubber meets the road*" hal yang lazim terjadi disana. Dengan memberi kewenangan yang besar pada *frontline officers* atau *street-level of bureaucrats* maka keputusan yang tepat dan cepat dapat diambil untuk memecahkan masalah yang timbul. Hal ini dapat terjadi kalau *discretionary power* diberikan kepada mereka yang langsung berhubungan dengan warga pengguna. Pendekatan seperti ini juga membuat para pejabat birokrasi pada tingkat bawah menjadi lebih kreatif, berani mengambil risiko, dan terlatih untuk menyelesaikan masalah. Semua orang di dalam birokrasi pelayanan dengan tanggungjawabnya masing-masing terbiasa mengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah. Orientasi pada penyelesaian masalah menjadi ciri penting dari birokrasi pelayanan di AS.

Orientasi pada penyelesaian masalah menjadi tumbuh dengan subur melebihi orientasi pada kekuasaan. Di banyak negara yang mengembangkan birokrasi mengikut model birokrasi Weber, orientasi pada kekuasaan biasanya sangat menonjol. Birokrasi Weber yang sangat hirarkhis, yang memusatkan kekuasaan pada tangan pimpinan, biasanya mengkonsentrasikan kekuasaan pengambilan keputusan pada tangan pimpinan. Semakin tinggi posisinya pada jenjang kekuasaan semakin besar kekuasaannya untuk mengambil keputusan. Birokrasi yang seperti ini sering gagal menanggapi dinamika lingkungan karena kekuasaan mengambil keputusan dikonsentrasikan ditangan pimpinan puncak, bukan ditangan pejabat di *frontline* yang langsung berhadapan dengan warga, dimana masalah yang perlu segera diselesaikan terkonsentrasi. Ada jarak yang sangat panjang antara konsentrasi masalah dengan konsentrasi kekuasaan.

Dengan melakukan desentralisasi dan *delayering* birokrasi pelayanan di AS dapat merespon dinamika lingkungannya dengan cepat. Lebih dari itu, para pejabat birokrasi disana memiliki kecakapan untuk mengambil keputusan dan berani menanggung risiko dari keputusan yang diambilnya. Kecakapan seperti ini sangat penting dimiliki oleh birokrasi pelayanan yang beroperasi dalam lingkungan yang dinamik dan melayani masyarakat yang memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi. Dalam masyarakat yang terdidik, rasional, dan memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi, birokrasi pelayanan dituntut memiliki responsivitas yang tinggi dan mampu secara efektif menyelesaikan masalah yang dihadapi warganya.

Kompetisi dan Semangat Kewirausahaan

Birokrasi pelayanan di AS beroperasi dalam sistim pasar yang sangat mapan, dimana kompetisi menjadi ciri dan nilai yang penting dalam kehidupan bukan hanya di sektor bisnis tetapi juga di sektor publik. Banyak kegiatan yang di Indonesia menjadi monopoli dan bagian dari kegiatan birokrasi pemerintah di AS kegiatan tersebut adalah kegiatan terbuka dan menjadi arena kompetisi bagi pelaku pasar. Kompetisi menjadi nilai yang penting yang dicoba diinjeksikan dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan.

Dalam birokrasi pemerintah, kompetisi didorong agar mereka dapat mengembangkan kegiatan dan pelayanan yang inovatif, efisien, dan efektif. Untuk dapat memperoleh anggaran dari pemerintah melalui hibah atau mekanisme lainnya, mereka harus dapat mengajukan program dan proyek inovatif dan *cost-effective*. Mereka yang inovatif dan mampu menawarkan program yang memiliki *cost-effectiveness* yang tinggi akan dapat memperoleh anggaran yang lebih besar. Birokrasi pemerintah memperoleh kewenangan untuk mengelola suatu kegiatan kalau mereka dapat menunjukkan bahwa mereka dapat lebih efisien daripada perusahaan swasta.

Kompetisi didorong bukan hanya antar pemerintah dengan swasta tetapi juga antar birokrasi pemerintah yang satu dengan birokrasi pemerintah lainnya. Bahkan, kompetisi didorong antar satu negara bagian dengan negara bagian lainnya. Satu negara bagian didorong untuk dapat mengembangkan iklim investasi dan usaha yang sehat sehingga minat investor untuk melakukan kegiatan di negara bagian tersebut menjadi lebih tinggi. Kompetisi antar negara bagian dengan negara bagian yang lain adalah hal yang biasa terjadi di AS. Tidak mengherankan kalau negara bagian-negara bagian yang ada disana sering menerapkan besaran angka pajak yang berbeda dalam rangka menarik minat investasi ke negara bagiannya.

Semangat kompetisi seperti ini yang mendorong nilai-nilai kewirausahaan tumbuh dengan subur di dalam sektor publik di AS. Dorongan untuk berkompetisi membuat mereka terlatih untuk berkreasi dan mengembangkan inovasi bukan hanya dalam jenis pelayanan tetapi juga dalam cara mereka melayani warganya. Kompetisi, inovasi, dan insentif adalah nilai yang penting dalam kehidupan birokrasi pelayanan karena tanpa mampu memperoleh dan mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan birokraasinya mereka tidak akan dapat bertahan dan memperoleh pengakuan dari warganya.

Untuk dapat mewujudkan semua hal tersebut diatas birokrasi pemerintah sering harus belajar dari sektor bisnis karena sektor bisnis sudah lama terbiasa dengan nilai dan tradisi kompetisi, inovasi, dan insentif. Birokrasi bisnis umumnya lebih maju dalam pengembangan tradisi seperti itu. Karena itu pemerintah mendorong birokraasinya untuk belajar dan mengimpor nilai dan

tradisi tersebut dan mengembangkannya dalam kehidupan sektor pemerintah. *Corporatization* sektor publik menjadi bagian yang penting dari gerakan *reinventing government* yang pernah sangat marak di AS. Melalui korporatisasi tersebut pemerintah ingin mengelola kegiatannya sebagaimana kegiatan bisnis.

Di Amerika Serikat, korporatisasi menjadi salah satu metodologi yang penting dari *reinventing government*. Mereka mengatakan bahwa "*The basic change which reinvention addresses is that public managers should act more like private managers. That means that they should be subject to competition, and should act like entrepreneurs.*" *Training* dan *workshop* untuk mengubah *mindset* para manajer di sektor publik menjadi *entrepreneurs* sering dilakukan. Sistem insentif dirubah untuk menghargai mereka yang dapat mewujudkan kompetisi, inovasi, dan mengembangkan *entrepreneurial spirits* dalam kehidupan birokrasinya.

Konsep seperti *performance budgeting*, *performance-based incentives*, dan *performance-based career system* tumbuh dengan subur dan menjadi bagian yang penting dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Sedangkan konsep dan pendekatan tersebut semula hanya lazim didengar di sektor bisnis. Birokrasi pemerintah terbiasa memperoleh anggaran melalui lobi dan pendekatan politik lainnya. Mereka tidak perlu menunjukkan kinerjanya untuk dapat memperoleh sejumlah anggaran untuk membiayai kegiatan mereka. Birokrasi terbiasa memperoleh penghasilan yang tetap terlepas dari kinerjanya. Mereka tidak berpikir tentang bonus dan *gain sharing*, yang mungkin mereka peroleh kalau mereka dapat melakukan *saving*. Pejabat birokrasi umumnya adalah kelompok orang yang berpenghasilan tetap apapun kinerja yang mereka hasilkan. Karir mereka biasanya lebih banyak ditentukan oleh senioritas dan kedekatan mereka terhadap kekuasaan, bukan oleh kinerja mereka dalam melayani warganya.

Namun, munculnya berbagai konsep diatas mengubah *mindset* dan perilaku aparat birokrasi ketika anggaran, insentif, dan karir yang menjadi *driving force* bagi mereka untuk bertindak terkait dengan kinerjanya. Cara pandang mereka terhadap kinerja menjadi berubah dan mereka menganggap menunjukkan kinerja menjadi hal penting bagi kehidupannya. Ketika aparat birokrasi menilai bahwa unjuk kinerja menjadi sangat penting bagi kehidupannya, maka mereka akan dengan sendirinya berusaha menunjukkan kinerjanya. Kerja keras menunjukkan kinerja dengan akan tumbuh dalam kehidupan birokrasi pemerintah.

Reformasi birokrasi pelayanan, yang diantaranya dilakukan dengan mengenalkan kompetisi dan *entrepreneurship*, dapat merubah *mindset* para pejabat dan manajer di birokrasi pemerintah. Kinerja menjadi kosa kata yang penting atau kata kunci dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Mereka mulai menyadari bahwa nasib mereka mulai ditentukan oleh kemampuannya menunjukkan kinerja. Karena itu, para manajer di birokrasi pemerintah mulai berlomba untuk menunjukkan kinerjanya karena dengan mampu menunjukkan kinerjanya yang baik mereka akan *better off*. Fenomena seperti ini yang

kemudian mendorong adanya perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik disana.

Etika dan Budaya Pelayanan

Ciri lain yang penting dari Birokrasi pelayanan di AS adalah kuatnya etika dan budaya pelayanan. Internalisasi konsep *customers and citizens* dalam kehidupan birokrasi yang sangat kuat, sebagaimana dinyatakan oleh Presiden Clinton Order, membuat etika pelayanan yang menempatkan warga pengguna sebagai pusat perhatian sangat menonjol dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Lebih dari itu, budaya birokrasi pemerintah disana sudah sejak lama menempatkan rezim pelayanan sebagai abdi pelayanan. Hal ini tampak dari bahasa yang mereka gunakan untuk menggambarkan peran dari penyelenggara pelayanan sebagaimana tersirat dari kata "*civil servants*".

Penggunaan kata *civil servants* untuk menggambarkan peran pejabat birokrasi di AS dengan jelas menempatkan penyelenggara pelayanan sebagai abdi pelayanan. Berbeda dengan bahasa Indonesia yang tidak mengenal abdi masyarakat untuk menyebut pejabat birokrasi. Bahasa Indonesia lebih sering menggunakan istilah pejabat, yaitu orang yang menjabat atau memegang jabatan dan atau memiliki kekuasaan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Walaupun sekarang kata abdi masyarakat dan abdi rakyat mulai dipakai untuk menterjemahkan kata *civil servants* tetapi kata tersebut jarang digunakan dalam bahasa formal dalam birokrasi pemerintah. Penggunaan bahasa yang digunakan untuk melukiskan peran dan sosok dari rezim pelayanan ini sebenarnya merefleksikan nilai dan simbol yang hidup dalam budaya pemerintahan dan birokrasi.

Simbol, nilai, dan bahasa yang berbeda sebenarnya menjelaskan adanya budaya yang berbeda. Dalam budaya birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan bahasa yang digunakan untuk menjelaskan sosok penyelenggara pelayanan adalah penjabat atau penguasa. Sedangkan dalam budaya birokrasi yang berorientasi pada pelayanan bahasa yang digunakan untuk melukiskan penyelenggara pelayanan adalah *civil servants*. Tentu dengan mudah membayangkan kesulitan untuk mengembangkan etika pelayanan tumbuh dengan subur dalam birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan, ketika para penyelenggara pelayanan lebih menempatkan dirinya lebih sebagai pejabat atau penguasa daripada sebagai abdi pelayanan. Sebaliknya, dalam birokrasi yang menempatkan anggotanya sebagai *civil servants* akan dengan mudah dapat dikembangkan etika pelayanan yang menempatkan warga pengguna sebagai warga yang berdaulat dan menjadi sentral dalam kehidupan birokasinya.

Dalam birokrasi pelayanan di AS, *courtesy* menjadi hal yang biasa dijumpai. "*May I help you*" atau "*What I can do for you*" adalah kalimat pertama yang meluncur dari seorang penyelenggara pelayanan ketika bertemu dengan warga pengguna. Tradisi seperti ini selalu dijumpai di setiap instansi pemerintah.

Setiap karyawan birokrasi pemerintah selalu menyampaikan pertanyaan tersebut ketika bertemu dengan warganya yang mendatangi kantornya. Pertanyaan tersebut jelas menggambarkan bagaimana posisi mereka ketika bertemu dengan warga pengguna. Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa mereka menempatkan dirinya benar-benar sebagai *civil servants*, bukan sebagai pejabat birokrasi atau penguasa.

Budaya dan etika pelayanan seperti ini hanya dapat berkembang secara wajar ketika birokrasi mampu menempatkan dirinya lebih sebagai pelayan daripada sebagai instrumen kekuasaan. Sebagai pelayan birokrasi menempatkan dirinya inferior dari warganya, sedangkan sebagai instrumen kekuasaan birokrasi menempatkan dirinya sebagai penguasa dan warga dilihat tidak lebih sebagai klien dan obyek kekuasaannya. Membangun tradisi dan budaya pelayanan tentu bukan hal yang mudah karena tradisi ini melekat dalam sejarah perjalanan bangsa dan menjadi bagian dari sejarah tata pemerintahan yang sangat panjang. Sejarah perjalanan bangsa Amerika yang panjang mengajarkan pada mereka mengenai pentingnya penghargaan terhadap hak-hak warga negara, kedalautannya, dan pola hubungan antara negara dengan warganya yang sangat berbeda dengan sejarah perjalanan bangsa Indonesia, yang pada umumnya berawal dari tradisi kerajaan. Dalam tradisi kerajaan, raja adalah pusat kekuasaan dan birokrasi adalah instrument kekuasaan dari raja bukan instrumen pelayanan warga. Perbedaan latar sejarah seperti ini mungkin menjelaskan mengapa birokrasi di Indonesia memiliki tradisi budaya yang berbeda.

Bagaimana dengan Birokrasi Pelayanan di Indonesia?

Tentu menarik untuk menggunakan birokrasi pelayanan di Amerika Serikat sebagai *benchmark* atau kaca benggala untuk melihat birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Apakah ciri-ciri yang melekat pada birokrasi pelayanan di AS juga tercermin dalam kehidupan birokrasi publik di Indonesia? Adakah perbedaan yang penting antara birokrasi pelayanan di AS dengan di Indonesia? Apa faktor yang menjelaskan mengapa keduanya memiliki sosok yang berbeda?

Dalam hal kedudukan warga pengguna vs birokrasi pelayanan, perbedaan yang mencolok dengan mudah diketahui. Dalam berhadapan dengan birokrasi pelayanan di Indonesia pada umumnya posisi warga pengguna sangat lemah. Mereka belum mampu menempatkan dirinya sebagai pusat perhatian dari birokrasi pelayanan. Sistem pelayanan di Indonesia belum mampu menempatkan warganya dalam posisi sentral dari kehidupan birokrasi pelayanan. Prosedur, struktur birokrasi, dan fasilitas pelayanan sering tidak dirancang untuk mengabdikan pada kebutuhan dan kepentingan warga pengguna tetapi justru untuk memenuhi kepentingan rezim pelayanan.

Prosedur pelayanan misalnya, sering tidak dirancang untuk mempermudah interaksi warga dengan rezim pelayanan tetapi justru untuk mengontrol perilaku warga. Apalagi dalam tingkat trust antara pemerintah dan warganya yang sangat

rendah, orientasi kontrol sering lebih kuat daripada orientasi pelayanan. Dengan mudah dapat dilihat bagaimana prosedur pelayanan publik di hampir setiap jenis pelayanan hanya mengatur kewajiban dari para pengguna. Sedangkan, hak-hak warga pengguna tidak pernah diatur dalam prosedur pelayanan. Kewajiban dari rezim pelayanan juga amat jarang diatur dalam prosedur pelayanan. Observasi terhadap prosedur pelayanan publik di banyak jenis pelayanan publik seperti perizinan, KTP, SIM, dan pelayanan administratif lainnya dengan jelas menempatkan posisi warga pengguna tidak lebih dari obyek pelayanan. Warga cenderung diperlakukan sebagai klien dan bukan sebagai warga yang berdaulat yang harus dihormati hak-haknya oleh negara.

Hal yang sama juga dapat diamat dari struktur birokrasi pelayanan di Indonesia. Melekatnya struktur birokrasi dengan prosedur pelayanan menjadikan struktur birokrasi lebih sebagai instrumen kekuasaan dan kontrol daripada instrumen pelayanan. Ketika struktur hirarkhi yang menggambarkan jenjang kekuasaan dijadikan sebagai dasar untuk membentuk prosedur pelayanan, maka proses pelayanan menjadi amat panjang mengikuti hirarkhi kekuasaan. Struktur birokrasi tidak dirancang untuk mempermudah interaksi rezim pelayanan yang merepresentasikan negara dengan warganya. Struktur yang seperti ini tentu ikut memberi kontribusi terhadap proses pelayanan publik di Indonesia yang sangat kompleks dan sulit diakses oleh warganya.

Di AS struktur birokrasi tidak terkait dengan mekanisme dan prosedur pelayanan. Orientasi pelayanan yang sangat kuat dari birokrasi pelayanan di AS membuat birokrasi pelayanan dapat mengembangkan mekanisme pelayanan yang sangat sederhana dan mudah diakses oleh warganya. Desentralisasi dan *delayering* memberi kewenangan kepada *frontline officers* untuk mengambil keputusan mengenai apakah pelayanan yang dapat diberikan kepada seorang warga yang membutuhkan. Transaksi pelayanan dapat diselesaikan oleh *frontline officers* secara langsung sehingga tidak diperlukan interaksi antara warga dengan rezim pelayanan secara berjenjang sebagaimana terjadi di Indonesia.

Seorang warga di Indonesia dapat memperoleh KTP setelah mereka berinteraksi dengan rezim pelayanan secara berjenjang, dari sejak RT, RW, kalurahan, Kecamatan, dan Kabupaten/ Kota. Hal seperti ini terjadi karena struktur birokrasi melekat dengan prosedur dan mekanisme pelayanan, sesuatu yang sebenarnya harus dihindari. Namun, karena orientasi terhadap kekuasaan dan kontrol masih sangat kuat, birokrasi pelayanan di Indonesia cenderung terjebak pada upaya mencegah *moral hazards*⁴ daripada upaya mempermudah

⁴ Berbeda dengan birokrasi pelayanan di AS yang berbasis pada *trust*, birokrasi pelayanan di Indonesia dibangun berdasar pada prinsip *distrust*. Sebagai warisan kolonial, birokrasi pelayanan publik di Indonesia cenderung menempatkan warga pihak yang harus dikontrol perilakunya, bukan dilayani kebutuhannya. Birokrasi kolonial melihat warga sebagai lebih sebagai ancaman, karena itu struktur dan prosedur birokrasi dirancang untuk mencegah jangan sampai terjadi *moral hazards*. Akibatnya struktur menjadi panjang, berjenjang, dan mempersulit interaksi antara warga dan biokrasinya. Prosedur pelayanan bukan dirancang untuk mempermudah dan melindungi warga dari ketidakpastian tetapi lebih untuk memastikan warga mematuhi peraturan dan mencegah

akses warga terhadap pelayanan publik. Akibatnya prosedur pelayanan menjadi kompleks dan susah diakses secara wajar sehingga banyak warga yang lebih suka menggunakan biro jasa atau *intermediaries*.⁵

Hal ini diperkuat dengan adanya fragmentasi kewenangan birokrasi yang sangat tinggi. Cara pemerintah mendistribusikan tidak secara holistic atau utuh, dimana kewenangan untuk mengelola satu urusan dan atau pelayanan diberikan pada satu satuan birokrasi pelayanan tertentu, melainkan didistribusikan kepada banyak satuan birokrasi pemerintah. Akibatnya, proses pelayanan menjadi berbelit-belit karena melibatkan banyak satuan birokrasi. Kesulitan melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan pelayanan menjadi takterhindarkan. Pengembangan pelayanan satu pintu (OSS) sangat sulit dilakukan. Lebih dari itu, dalam proses pelayanan seperti itu, pertanggungjawaban tentang kegagalan pelayanan menjadi tidak jelas karena pertanggungjawaban tersebut dibagi kedalam banyak satuan birokrasi.

Dalam posisi seperti ini, warga pengguna di Indonesia cenderung menempati posisi marjinal dan belum menjadi warga yang berdaulat. Akibatnya, kepentingan warga belum menempati kedudukan yang penting dalam sistem pelayanan publik. Sebaliknya, kepentingan rezim pelayanan justru menempati posisi yang sentral dalam kehidupan birokrasi pelayanan. Hal ini dengan mudah dapat diamati dalam di setiap birokrasi pelayanan publik, yang menempatkan fasilitas pelayanan lebih sebagai fasilitas untuk penyelenggara daripada fasilitas untuk warga pengguna. Salah satu contoh misalnya, fasilitas seperti TV di ruang tunggu yang menghadap ke tempat petugas bekerja dan membelakangi tempat duduk warga. Contoh seperti ini menunjukkan bahwa orientasi pada pengguna belum dapat diinternalisasikan dalam kehidupan birokrasi pelayanan di Indonesia.

Tradisi untuk melakukan survei pengguna belum berkembang di Indonesia. Akibatnya, pemahaman penyelenggara tentang siapa pengguna pelayanannya, apa kesulitan mereka dalam mengakses pelayanan, dan bagaimana kepuasan mereka terhadap pelayanan cenderung sangat rendah. Upaya untuk mengenali pengguna pelayanan dan memberi kesempatan mereka untuk menyampaikan keluhan dan pendapat mereka tentang bagaimana pelayanan seharusnya dikelola masih sangat terbatas. Karena itu tidak mengherankan kalau ketidakpuasan terhadap pelayanan publik di Indonesia masih sangat tinggi.

Kompetisi and kewirausahaan juga masih sangat langka di dalam kehidupan birokrasi publik. Dalam beberapa dekade terakhir ini pemerintah mulai mengurangi proteksi dan kewenangan monopoli yang selama ini dinikmati

terjadinya pelanggaran oleh warga. Prosedur karenanya hanya mengatur kewajiban warga dan gagal melindungi hak-hak mereka.

⁵ Angka pengguna yang memanfaatkan jasa *intermediaries* dari berbagai survei yang pernah dilakukan berkisar 50-80 persen tergantung jenis pelayanannya. Besarnya angka pengguna *intermediaries* menunjukkan bahwa banyak warga yang tidak dapat mengakses pelayanan secara wajar. Bagi sekelompok warga penggunaan *intermediaries* dinilai lebih menguntungkan daripada mengakses pelayanan secara langsung.

birokrasi pemerintah. Deregulasi dan debirokratisasi sudah cukup lama dilakukan oleh pemerintah untuk memperluas keterlibatan pasar dan organisasi non-pemerintah lainnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, dampak dari kebijakan tersebut terhadap perbaikan kinerja pelayanan tidak jelas dan bahkan, sering memunculkan masalah baru. Salah satu penjelasannya karena proses pengalihan peran pemerintah kepada sektor swasta tidak dilakukan secara transparan dan bahkan, privatisasi menjadi arena korupsi dan kolusi baru antara pemerintah dengan pelaku usaha.

Entrepreneurship di sektor pemerintah juga belum berjalan dengan baik, karena lingkungan birokrasi pemerintah di Indonesia belum memungkinkan tradisi dan *entrepreneurial spirits* untuk dapat tumbuh dengan subur. Struktur birokrasi yang hirarkhis dan *rigid*, budaya birokrasi yang sangat paternalistik, dan kurangnya perangkat legal yang dapat memberi dukungan terhadap administrator publik untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan menjadi faktor yang menghambat pengembangan tradisi *entrepreneurship* di sektor pemerintah. Untuk memahami kendala struktural dan budaya yang menghambat pengembangan tradisi kompetisi dan *entrepreneurship* maka audit terhadap struktur dan budaya yang ada dalam birokrasi pelayanan perlu segera dilakukan.

Dengan audit seperti ini maka peta mengenai faktor-faktor struktural dan budaya yang menghalangi pengembangan semangat kompetisi dan *entrepreneurship* dapat diketahui dan program-program yang tepat untuk mendorong perubahan nilai-nilai dan tradisi baru yang kondusif bagi keduanya dapat dilakukan. Peta ini tentu akan dapat membantu pemerintah untuk mengambil keputusan tentang mana sistim nilai, tradisi, dan perilaku yang perlu dipertahankan dan mana yang perlu digusur untuk diganti dengan nilai, tradisi, dan perilaku yang baru yang sesuai dengan visi pelayanannya.

Perbedaan Sosok Birokrasi Pelayanan Amerika Serikat dan Indonesia

Ciri-Ciri Birokrasi	Amerika Serikat	Indonesia
Orientasi Birokrasi	Pelayanan	Kekuasaan
Kedudukan warga	Sentral	Marjinal
Basis Pelayanan	<i>Trust</i>	<i>Distrust</i>
Pengambilan Keputusan	Desentralistis/ <i>Delayering</i>	Sentralistis/ hirarkhis
Proses pelayanan	Sederhana	Kompleks dan berbelit-belit
Agen Pelaksana	Organisasi tunggal dengan kewenanga holistik	Bersama, banyak organisasi dengan kewenangan secuil
Budaya pelayanan	Tinggi dan melembaga	Rendah
Kompetisi	Tinggi	Rendah
Semangat Kewirausahaan Pelayanan	Tinggi	Rendah

Menggunakan sosok birokrasi pelayanan di AS sebagai kaca benggala untuk mengenali dan memahami birokrasi pelayanan di Indonesia tampak dengan jelas bahwa birokrasi pelayanan Indonesia dalam banyak hal sosok yang berbeda. Bahkan, dalam beberapa hal perbedaan itu bersifat diametral. Perbedaan sosok ini sebagian menjelaskan mengapa kualitas pelayanan publik di Indonesia relatif amat buruk dibandingkan pelayanan publik yang ada di AS. Perbaikan kualitas pelayanan publik di Indonesia dapat dilakukan kalau kita dapat mengubah ciri-ciri birokrasi Indonesia yang selama ini menghalangi mereka untuk dapat melayani warganya dengan baik. Namun, untuk melakukan perubahan-perubahan yang dalam beberapa hal menuntut perubahan yang bersifat struktural menuntut komitmen politik yang tinggi. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah Indonesia, dalam hal ini Presiden SBY memiliki kemauan dan keberanian untuk bertindak sebagaimana Presiden Clinton untuk mengeluarkan *Executive Order* dan memimpin secara langsung reformasi birokrasinya.

Tanpa ada dukungan politik yang kuat dan kongkrit upaya untuk melakukan tranformasi birokrasi pelayanan Indonesia menuju kepada ciri-ciri sebagaimana yang berkembang di AS hanya akan menjadi mimpi di siang bolong, yang tidak pernah menjadi kenyataan. Untuk diperlukan tekanan yang

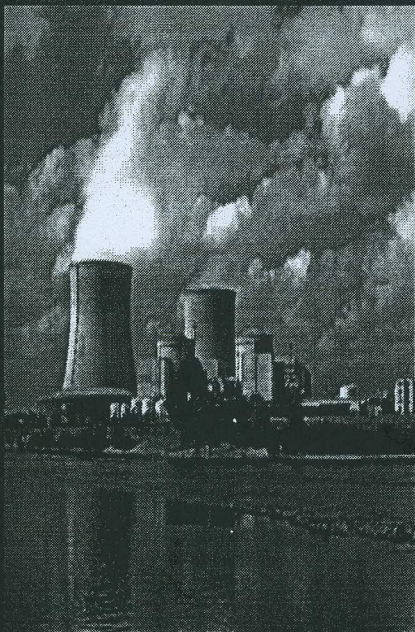
lebih besar untuk mengingatkan kembali Presiden SBY agar memenuhi janjinya untuk memimpin reformasi birokrasi di Indonesia. Pengalaman di negara-negara lainnya menunjukkan bahwa upaya reformasi birokrasi hanya akan berhasil jika didukung oleh kepemimpinan politik tingkat tinggi. Tanpa dukungan politik yang jelas dan kemauan yang sungguh-sungguh untuk melakukan perubahan maka reformasi birokrasi hanya menjadi slogan yang tidak ada gunanya.

Penutup

Membandingkan sosok birokrasi pelayanan di Indonesia dan AS tampak sekali perbedaannya. Birokrasi pelayanan di Indonesia masih banyak harus berbenah kalau ingin berubah menuju pada sosok lazimnya dimiliki oleh negara-negara maju yang berhasil membangun birokrasi pelayanan yang efisien, mudah dijangkau, dan peduli pada kepentingan warganya. Sosok birokrasi pelayanan yang seperti ini tentu tidak lahir dengan sendirinya, tetapi dibangun dengan kerja keras dalam kurun waktu yang lama. Dalam kasus reformasi birokrasi di AS, bahkan reformasi tersebut dipimpin langsung oleh Clinton dan Al Gore, melalui lembaganya yang secara sengaja dibentuk untuk menjadi motor dari reformasi tersebut, yaitu *National Performance Review*.

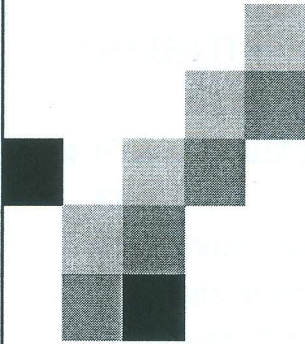
Belajar dari pengalaman ini, maka pemerintah Indonesia dapat mencontoh apa yang telah dilakukan di banyak negara lain, termasuk AS, yang telah berhasil mereformasi birokrasinya, menjadi birokrasi pelayanan yang tangguh dan mampu melayani warganya dengan baik dan penuh martabat. Salah satu pelajaran yang berharga disamping dukungan dari pimpinan puncak, adalah adanya *leading agency* yang menjadi motor penggerak dari reformasi birokrasi. Pelajaran lainnya adalah reformasi birokrasi menyentuh banyak dimensi dari kehidupan birokrasi, seperti restrukturisasi, rekayasa budaya, perbaikan insentif, reorientasi birokrasi pada misi dasarnya sebagai agen pelayanan, dan peningkatan kandungan teknologi informasi dan komunikasi dalam kehidupan birokrasi.

SEMINAR INTERNASIONAL



Service Delivery In the
United States:
An effort to Benchmark
Indonesian Bureaucracy
Against
the US Bureaucracy

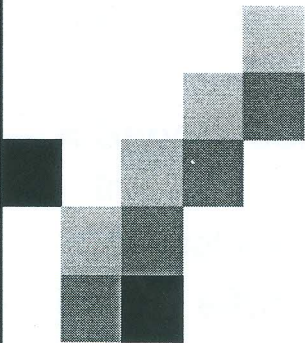
Agus Dwiyanto
Gadjah Mada University



Service Delivery In the United States: An effort to Benchmark Indonesian Bureaucracy Against the US Bureaucracy

Agus Dwiyanto
Gadjah Mada University

1



Important Features of The US Service Delivery System

2

Customer-Oriented Delivery System (1)

- Putting customers as a main focus of delivery system
 - Standard operating procedures
 - Types of service
 - Means of delivery
- Customer satisfaction is an important value
 - Customer survey is routinely conducted
 - Front line survey

3

Trust-based service delivery (2)

- Service delivery is based on principles of trust
 - Treat travelers as trustworthy persons
- Less efforts to prevent moral hazards
- Service delivery becomes simple, efficient, and easily accessible

4

Decentralization and Delayering

- Give discretionary power to frontline officers
- Problem-solving oriented decision making: fast, accurate, and responsive
- Frontline officers understand better problems facing customers to access the service

5

Competitiveness

- Competition is an important value in the US delivery system
- It transforms public managers into entrepreneurs
- It encourages innovations and organizational changes
- Employing performance as important criteria to make decision on budget, incentives, and promotion: performance budgeting, performance-based salary and incentives, and competence-based promotion system

6

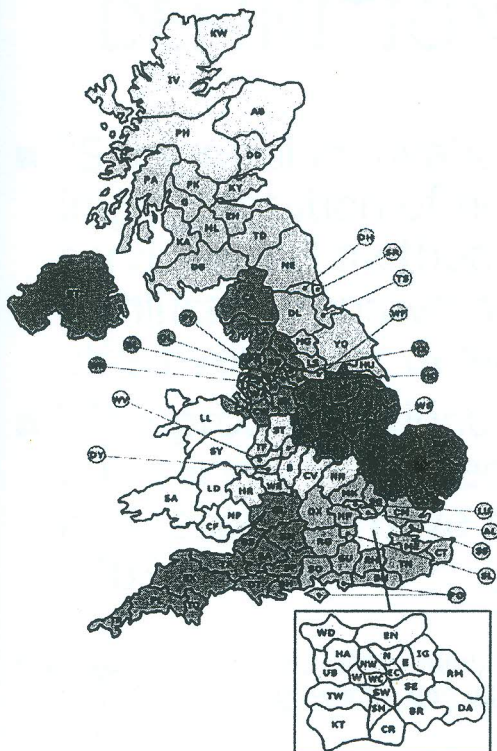
SEMINAR INTERNASIONAL

**“PENGEMBANGAN INOVASI
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DALAM RANGKA MENINGKATKAN
PELAYANAN PUBLIK”**



**The UK
Experiences
in Public Service
Innovation/Reform**

**Desi Fernanda
Jatinangor, July 17th , 2008**



BRITISH COUNTIES

- COUNTIES HAVE BEEN USED IN THE UK FOR CENTURIES AS METHOD OF DIVIDING GEOGRAPHICAL LOCATIONS. AS AN AREA FOR ORGANIZING LOCAL GOVERNMENT THEY HAVE BEEN IN USE SINCE AROUND THE 5TH CENTURY. OVER THOSE CENTURIES THE DEFINING BOUNDARIES, THEIR USE FOR GOVERNMENT AND THE COUNTIES THEMSELVES HAVE SEEN MANY CHANGES.
- IN MODERN TIMES THERE ARE SEVERAL LAYERS OF LOCAL GOVERNMENT AND WHILE MANY COUNTIES STILL REPRESENT AN ACTUAL GEOGRAPHICAL BOUNDARY FOR SUCH PURPOSE SOME COUNTIES HAVE NO ACTUAL PURPOSE OTHER THAN AS A DEFINED GEOGRAPHICAL LOCATION.
- WHERE THE COUNTIES STILL EXIST AS LOCAL GOVERNMENT THE ACTUAL RANGE OF POWERS HAS ALSO CHANGES OVER THE YEARS. UNITARY COUNCILS IN MANY CITIES HAVE TAKEN OVER SOME OF THE LOCAL GOVERNING THAT WAS ONCE THE REALM OF THE LOCAL COUNTY. SOME AREAS NOW OPERATE UNDER A TWO-TIER OF COUNTIES AND DISTRICTS OR BOROUGHES.
- IN 1994 ENGLAND WAS DIVIDED INTO 9 REGIONS WHICH SIT ABOVE COUNTIES AS A LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT. HOWEVER IN REALITY THEY HAVE VERY LITTLE POWER APART THE SMALLEST, IN TERMS OF ACTUAL GEOGRAPHICAL SIZE, WHICH IS LONDON.
- WHEN TALKING OF COUNTIES THERE ARE DIFFERENT TYPES THAT MAY BE REFERRED TO.
 - HISTORICAL AND ANCIENT COUNTIES BEING THOSE USED IN CENTURIES PAST FOR LOCAL GOVERNMENT BUT ALSO FOR DEFINING AREAS FOR OTHER PURPOSES.
 - ADMINISTRATIVE COUNCILS WERE PURELY FOR ADMINISTRATING LOCAL GOVERNMENT AND WERE BROUGHT IN UNDER THE LOCAL GOVERNMENT ACT 1888.
 - THESE WERE REPLACED BY METROPOLITAN AND NON-METROPOLITAN COUNTIES IN 1974.
 - CEREMONIAL COUNTIES WERE BROUGHT IN DURING THE 1990'S. THESE ARE DEFINED AS AREAS WITH AN APPOINTED LORD LIEUTENANT (A PERSON WHO REPRESENTS THE MONARCHY).

The UK Economy

- The UK economy is the world's fifth largest. Gross Domestic Product (GDP) was almost US\$2.2 trillion in 2005 (equivalent to around £1.16 trillion sterling at November 2006 prices). Only the economies of the US, Japan, Germany and China are larger.
- The UK's people are the world's twelfth richest. The World Bank estimated the mean annual income for a British subject as US\$37,600 (or £19,840 sterling at November 2006 prices) in 2006. The Channel Islands, which were listed separately by the World Bank, were ranked 14th richest and Eire tenth.
- GDP in the UK grew by 2.3 per cent between 2000 and 2004. This is slightly above the average annual growth of the economy since 1945 of around 2.2 per cent. The service sector has shown the greatest growth in recent times.
- Around 74.5 per cent of people of working age are in employment. The number of unemployed people increased by 263,000 over the year 2005-2006, to reach 1.71 million. The number of people claiming Jobseeker's Allowance stood at 961,300 in September 2006.
- Only one in five people of working age who are not working are classified as unemployed. A study by the Employment Policy Institute for the Joseph Rowntree Foundation found that there was a marked increase in non-activity among men aged 50 and over during the last 20 years, whereas women are becoming more economically active as a group.
- The average weekly wage for UK employees was £447 in April 2006. For men it was £487 and for women £387. Average weekly earnings were highest in London (£572) and lowest in the north east (£399).
- However the regional disparities are partly associated with the distribution of different industries across the UK, with financial and business services - the highest paid sector - being concentrated in the capital.

Source: ESRC, Society Today, <http://www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/facts/index27.aspx>

DEFINITION OF INNOVATION

- "Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality" (Mulgan and Albury, 2003)
- "The process of innovation is lengthy, interactive and social; many people with different talents, skills and resources have to come together" (Leadbeater, 2003)

SOURCE: Sandamas, Claire, June, 2005, Innovation in Public Services – Literature Review, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

INNOVATION Contd.

Types of Innovation

- **Strategy/Policy**, e.g. new missions, objectives, strategies and rationales
- **Service/Product**, e.g. changes in features and design of services/products
- **Delivery**, e.g. new or altered ways of delivering services or otherwise interacting with clients
- **Process**, e.g. new internal procedures, policies and organisational forms
- **System interaction**, e.g. new or improved ways of interacting with other actors and knowledge bases, changes in governance

Levels of Innovation

(I) [Mulgan and Albury, 2003]

- **Incremental**, i.e. minor changes to existing services/processes
- **Radical**, i.e. new services or ways of "doing things" in relation to the process or service delivery
- **Transformative/Systemic**, i.e. new workforce structures, organisational types, and inter-organisational relationships

(II) [Christensen and Lærgreid, 2001]

- **Sustaining**, i.e. organisations move on an established trajectory by improving performance of existing services/systems
- **Discontinuous/Disruptive**, i.e. new performance trajectory by introducing new performance dimensions, new services and processes, etc.

Types of Innovation

Type	Description	Public sector example
Product	New products	New instrumentation in hospitals
Service	New ways in which services are provided, new 'scripts'	Online tax self-assessment forms
Process	New procedures, organisational structures, systems	Administrative reorganisations
Position	New contexts, customers or partner [cf. ancillary innovation, above]	Connexions service for young people
Strategic	New goals, purposes or values	Community policing, foundation hospitals
Governance	New democratic institutions and forms of participation	Area forums, Devolved government
Rhetorical	New language, concepts and definitions	Congestion charging, carbon taxes

Source: Hartley (2005)

Rohit, Lekhi, June 2007, Public Service Innovation, A Research Report for The Work Foundation's Knowledge Economy Programme, Research Republic LLP, <http://www.theworkfoundation.com/Assets/PDFs/PSI2.pdf>

Trends of Public Sector Innovation

- **Organisational Structure**, e.g. agencification, "distributed Governance"
- **Partnerships**, e.g. PPPs, regional/local, voluntary sector involvement
- **Horizontal Integration**, e.g. breaking down departmental "silos" and fostering cross-departmental co-operation and co-ordination
- **Good Fiscal Management**, e.g. budget reform, containment of deficits
- **Performance-based management and budgeting**, e.g. top down/systems vs. bottom up/ad hoc approach
- **Public Service Revitalization**, e.g. building/strengthening capacity at national/regional/local levels
- **Devolution and Decentralization**, e.g. devolution of powers from central to regional/local government and other agencies
- **Service Improvement**, e.g. provision of "personalised", client-centred services
- **Systems and Process Improvements**, e.g. streamlining business processes, developing customer-centric systems
- **Regulatory Change**, e.g. focus on deregulation and simplification, shift from enforcement towards voluntary compliance
- **Use of IT** for both front and back office operations, e.g. providing on-line, "e-enabled" services, investing in customer relationship management and service-oriented architecture technology

Emergent Patterns of Innovation

- **Provision of client-centred services**, e.g. one-stop shops, seamless provision, etc.
- **Delivery of services through partnerships**, e.g. local / regional partnerships, PPPs, etc.
- **New Public Management**, e.g. introduction of private sector business practices; focus on measuring performance, market testing, etc.
- **Openness to experimentation**

Building Blocks of Innovation

- A Systems Approach
- Use of ICT
- Process Improvement
- Involvement of Private/Voluntary Sector
- Empowerment of Users/Staff

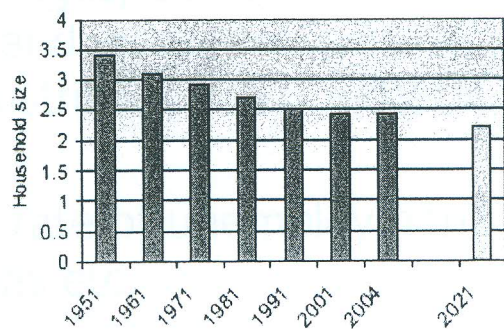
[Borins, 2001]

THE CASE FOR INNOVATION

SOCIAL, ECONOMIC, AND TECHNOLOGICAL CHANGES IN THE UK : THE CASE FOR PUBLIC SERVICE REFORM

- **Social change** -An ageing population and huge shifts in the size and composition of households and family structure, in particular major changes in patterns of cohabitation, marriage and divorce.
- **Economic change** -Over the last half century, the economy undergone huge structural changes. Jobs in service industries almost doubled as a share of total jobs; the number of female workforce jobs has increased substantially –from around 8 million in 1959 to over 14 million in 2006

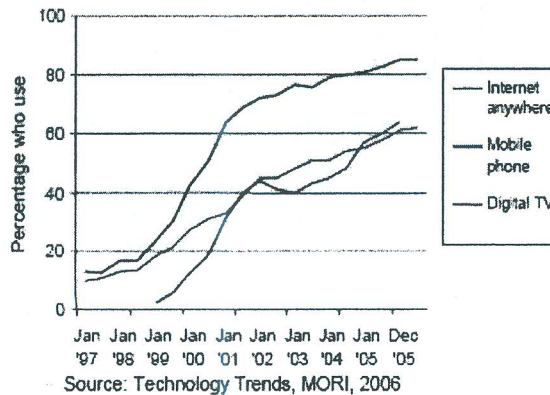
Average Household Size 1951 – 2004



Source: Office for National Statistics, 2006

- **Technological change** -Telecommunications devices like the internet and mobile phone have fundamentally changed the way we interact and communicate – especially for the young who have grown up with computers in their homes and schools.

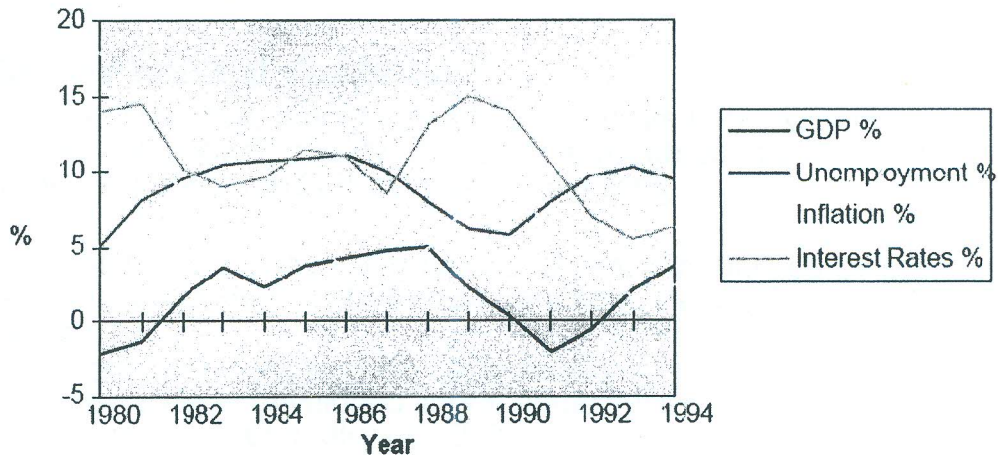
Technology Trends 1997 - 2005



Source: Wendy Piatt, 2007, The UK Government's Approach To Public Service Reform, power point presentation, Cabinet Office: Prime Minister Strategy Unit, <http://www.ioe.ac.uk/schools/leid/post14/events/WP13March.pdf>

- In 1980s and early 1990s The UK Economic experienced structural changes, declining manufacturing industries and increasing service industries (eg. Hitech industries in the Southern England)
- Job losses and increasing rate of unemployment due to industrial relocations etc.
- Deindustrialisation
- Economic recession
- Abandoned and derelict old industrial towns

Key Economic Trends 1980-94



Sources: Keneth Gibb and Nile Istephan, 1996, Housing, Mortgage Finance and the British Economy, Estudos do GEMF, No. 6, 1996, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal. http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_6.pdf

THE PERCEIVED UK GOVERNMENT'S INNOVATION/REFORM

The Approach to Innovation

Market Based Approach :

Aims at improving efficiency and cutting costs in public service delivery, improving quality of services through competition, and improving equity and access to public services.

- The Thatcher and Major Administration were influenced by the rational choice theory of the new right (e.g. Hayek, Friedman, Niskanen).
- "The vast bureaucracies that controlled systems of public administration in developed liberal democracies were too powerful and extensive." (Chandler, ed, 2000)
- "The growth of state actions created less personal freedom, and undermining capitalist economies to secure advantages for everyone.." (Hayek, Friedman)
- The public sector bureaucracies tend to be self serving, self-interested, monopolistic, and inefficient in comparison with private sector (Niskanen, 1971)

THE CONSERVATIVE GOVERNMENT (1980's - mid 1990s)

Compulsory Competitive Tendering (CCT)

- Through the Local Government Planning and Land Act (1980) and the Local Government Act (1988) CCT became the main purchasing structure for public services, including refuse collection and street cleaning. Under CCT a local authority could only carry out certain defined activities in-house if the work had first gone out to tender and been won in open competition on the basis of lowest costs.
- The aim of CCT was to try to ensure that local authority services were provided efficiently by encouraging competition between alternative service providers.
- However, because the criteria by which competing tenders were judged was purely cost based, the approach cut prices but it did not necessarily produce adequate public service outcomes. For example, in school catering, quality and nutrition fell to such an extent that contracts had to be renegotiated in the interests of pupils' health.

Market Testing

- In 1992 the Government introduced a programme of market testing in the civil service for central government public services.
- Market testing subjected central government public services to competition in a process similar to CCT.
- Services were tested for their efficiency by exposing them to the cost and quality of private providers.
- This policy was not pursued across government as a whole and was shortlived, with other initiatives such as Private Finance Initiatives (PFI) given greater prominence.
- It has been used by the Labour Government in various sectors where public provision was perceived to be failing, and is intended to provide an incentive to produce a better service.

THE CONSERVATIVE GOVERNMENT (1980's - mid 1990s)

Quasi-markets

- The UK Government has been at the forefront of the introduction of quasi-market reforms, introducing them into healthcare, education, and housing amongst other services.
- In the NHS, competitive internal markets have been introduced, abolished and reintroduced.
- In 1991 the Conservative administration introduced the 'internal market' in the NHS, introducing competition by dividing the service into a set of purchasers and a set of providers.
- The reform also attempted to introduce some quality measures rather than just cost into the assessment of tenders.
- But cost remained a primary goal. Purchasers were still expected to seek efficiency improvements each year based on a reduction in unit costs.
- The incoming Labour Government abolished the internal market policy for the NHS in 1997, stressing the role of co-operation over competition based on price.
- However, over the last three years, the Government has introduced a new funding regime, Payment by Results, with payment based on volume of activity at a nationally agreed tariff.

Private Finance Initiative (PFI) and PPP (Public Private Partnership)

- PFI is partnerships between the public and private sectors to provide public services.
- In 1992 the PFI was introduced as a system for providing capital assets for the provision of public services, for example roads, prisons, hospitals and schools.
- Under PFI, the private sector uses its capital to design, build and maintain capital assets on behalf of the public sector. The public purse then pays back the capital costs plus other costs over an agreed period.
- The intention is that by putting its own capital at risk, the private sector delivers public services on time and to budget.
- PFI has also been expanded considerably under Labour as a means of building and maintaining capital infrastructure.

The Labour Government (mid 1990s – current)

Best Value

- The Best Value initiative was introduced in April 2000 as a comprehensive replacement for CCT. Best Value seeks to remedy the shortcomings of the CCT approach, based on lowest costs, by considering value for money and service to citizens.
- To do this, Best Value procurement takes into account quality, service, training and after-sales care alongside cost. This approach also seeks to identify the most suitable partners to deliver a high quality of service, and aims to give local authorities incentives to establish partnerships with the voluntary and private sectors to deliver public services.
- The Audit Commission carries out regular inspections of services to ensure that best value is being achieved. Each council is given a star rating depending on how it performs. If councils fail to demonstrate best value they could be forced to switch control of their services to other providers.
- **Best Value** is now so commonly used and established that a market-based approach is effectively hard-wired into many public services, particularly those provided by local authorities. In effect, any number of services, can now be subject to contestability and could be contracted out to a non-public sector provider.

Public-Private Partnership (PPP)

- In 1997, the Labour Government developed the PFI model further, as Public Private Partnerships.
- PPPs are a way to provide public services, for example in health and education, funded and operated through a partnership of government and one or more private sector companies and sometimes also voluntary sector bodies.
- For example, in 2000, City Academies were announced with buildings and equipment funded partly by companies and voluntary organisations such as the Church of England.

The Labour Government (mid 1990s – current)

Individual User Choice

- The market-based approaches to public service provision applied prior to 2004 mainly excluded the element of free choice of service or supplier for the service user.
- However, 'individual user choice' began to be introduced in the health service from 2004, and from 2006 patients were given a choice of four alternative providers of secondary health care under the Choose and Book initiative.
- Since the mid-1990s there have been a series of initiatives to enhance and widen parental choice over schooling. These ranged from the nursery vouchers scheme launched by John Major to the establishment of specialist schools under Tony Blair

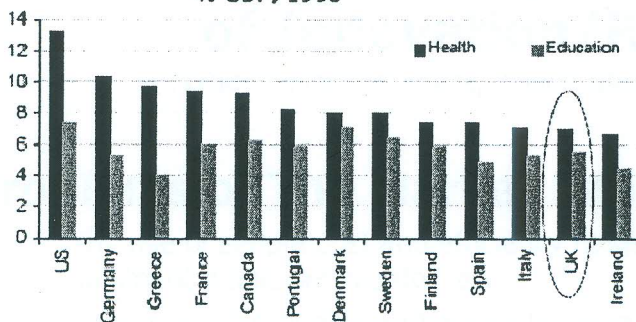
Recent Development in the UK

- **Real incomes are much higher**, many more people own their own home and women lead lives that would be barely recognisable to their mothers and grandmothers.
- As real incomes have increased, so people's **expectations of standards of service have risen**. People are accustomed to much greater choice and control over their lives.
- And higher educational standards mean that they are **better equipped to exercise choice**, much less likely to settle for second best and less likely to accept government or 'expert' advice without question

Public Attitudes to Choice in Public Services

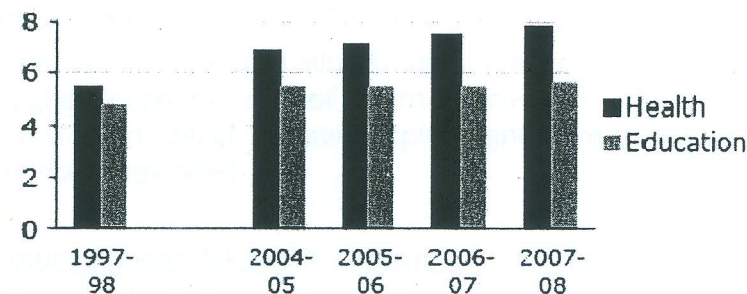
- Recent surveys suggest the public want more choice over public services. For instance:
 - 63% of people believe that they should have "a great deal" or "quite a lot" of choice over which hospital they go to for treatment.
 - A MORI survey in 2004 found that 59% of people favoured giving parents the choice over which school they send their children to.
- Those who most rely on public services are most in favour of choice. In the British Social Attitudes Survey quoted above:
 - 69% of women favoured choice compared to 56% of men; and
 - 69% of those with no GCSE-O level qualification favoured choice compared to 56% of those with higher education.

**Total expenditure on education and health,
% GDP, 1995**



Source: OECD HEALTH DATA 2006; Education at a Glance - OECD Indicators 2004

**Projected public expenditure on health
and education, % GDP, 1997 - 2008**



Source: 2004 Spending Review, HM Treasury, 2004

RECENT IMPROVEMENTS: BUT STILL NEED FURTHER REFORM

Improvements

A significant rise in the number of high performing schools:

- 5,800 more good or excellent primary and secondary school since 1997

Health outcomes are improving:

- England is on track to meet the target to reduce mortality from cancer in under 75s by 20% by 2010

Crime levels have fallen:

- 1997-2004 overall crime rates fell by 35%

Local authorities are improving their services:

- Over 70% are improving 'strongly' or 'well'

Limitations to funding

Increased funding alone, however, will not lead to improvements:

- Regional differences in health service performance in 2002 were not related to the differences in per capita levels of spending
- A recent LSE review of the relationship between spending on schools and pupil achievement finds no significant link between the two
- Only modest amounts of cross-national differences in performance are explained by funding differences

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

Problems of The Market Based Approach :

- The use of simple cost and efficiency measurements were undermining the quality of public service delivery
- Even when the quality and equity became prioritized, the cost and efficiency measures remained the key drivers of reform
- Fundamentally, the approach overlooked the fact that public services are not discretionary commoditised goods but are core-welfare or public goods (that meet basic human needs).
- The rationale of the market systems is to allocate resources to activities which generate the highest economic rate of return for investors, rather than to areas of greatest need. Which means people might have to pay higher charges for services they need.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

Problems of The Market Based Approach :

- The private sector funding mechanisms such as Private Finance Initiatives (PFI) and Public Private Partnerships (PPP) have been more expensive than publicly financed projects.
 - A sample of PFI schemes (excluding NHS projects) concluded that the current weighted average cost of private sector capital on PFI projects is 1-3 percentage points higher than public sector borrowing.
 - Another analysis of a sample of projects found that PFI/PPP financing was 11.2-18.5 per cent of the project costs compared to 3.0-3.5 per cent annual interest on publicly financed projects.
 - Audit Scotland has estimated that PFI costs add £0.2-£0.3m each year for every £10m invested.
- Evidence from a report suggests that private, for-profit providers do not provide better quality, integrated care than public providers. A Commission for Social Care Inspection (CSCI) report found that when it came to providing care for older people in care homes, and home care services, private sector providers were more likely not to meet minimum national standards.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Public Value Approach :

- The public value approach was first developed in the 1990s by Mark Moore at the Kennedy School of Government. More recently it has been taken up in the UK by John Bennington at the Warwick Business School and by the think tank The Work Foundation (TUC)
- This new approach is based on the notion that public services, like the private sector, create value but, unlike the private sector, this value cannot be simply reduced to financial profit and loss in the way it usually is by commercial organisations. The value that is created by public services is more complex and often less tangible than that created in the private sector. It includes such factors as:
 - wider economic value
 - social and cultural value
 - fairness and equity, particularly with reference to vulnerable consumers and different generations
 - political and democratic value by encouraging debate, participation and engagement amongst citizens; and
 - long-term sustainability of social and economic networks.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Public Value as a Guide to Reform :

- Public value can play a role in **addressing the 'democratic deficit'** that exists in public services and, indeed, in the wider political establishment
- The approach **provides a response to the so-called 'delivery paradox'**. This is the well documented phenomena where user satisfaction with public services tends to remain static or even decline despite the fact that objective measures show improvements in service delivery. People are treated as customers, whilst they actually want to be treated as citizens expecting some degree of influence over what is being provided.
- The approach specifically seeks to **improve the responsiveness of public services to the wishes of users and citizens** – it asks what users want and then tries to agree strategies and techniques to deliver that.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Public Value as a Guide to Reform :

- **Public value is refreshingly non-utopian.** The recognition that public services operate in an environment of scarce resources but vast demand means that there is a need for constant and open deliberation and negotiation with all users. It also means that there will always be losers as well as winners (or at best only partial satisfaction of everyone's demands) when any particular strategy for the delivery of a service is agreed.
- **Public value is not a 'one size fits all' model.** It recognises that creating responsiveness and productivity requires a tailored response for each service. Public value is really little more than a way of conceptualising what it is public services should be doing and proposing a deliberative process by which providers and users can determine how to add detail to that conceptualisation

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Core Principles of Public Value:

- Engagement with users to determine public service delivery strategies and implementation plans with a precise focus on identifying what public service users and the wider community want a service to generate;
- A commitment to deliberation and negotiation in identifying that public value
- A recognition that any conception of public value must involve not just what a service should deliver but also how it can be delivered in a cost-effective way

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

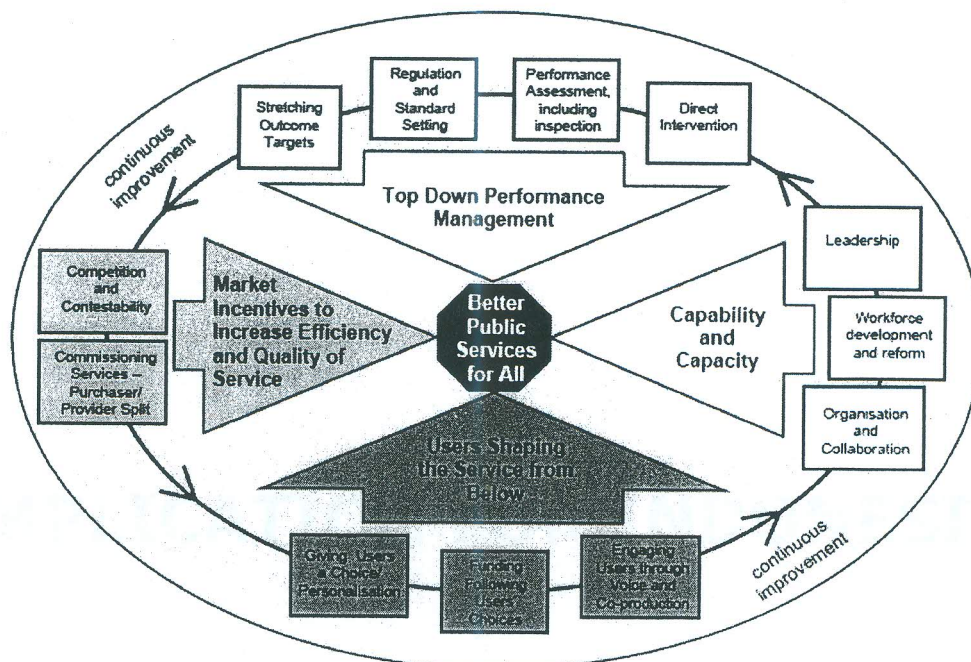
(Trade Union Congress, Touch Stone Pamphlet No.2)

The Core Principles of Public Value:

- The development of public service delivery strategies and implementation plans that uphold the founding principles of public services, namely universal access, delivery according to need, services free at the point of use, and services delivered for the public good rather than for profit
- The development of public service delivery strategies and implementation plans that preserve the organisational integrity of public services and which value collaboration and integration over competition and fragmentation
- Full engagement with public service staff in the determination of strategies and implementation plans
- The establishment of robust feedback mechanisms for staff and users during the implementation and delivery phase of any strategy.

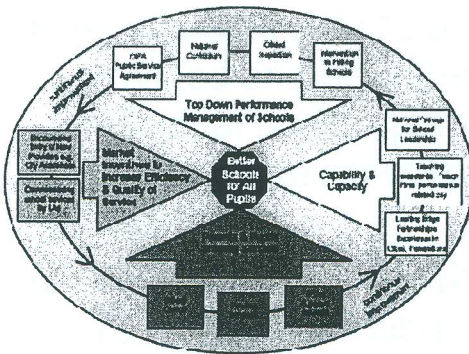
<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Model of the UK Public Service Reform

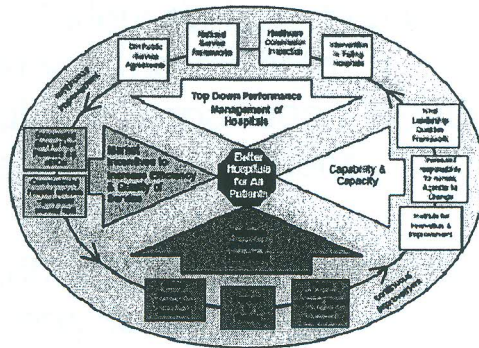


Piatt, Wendy, 13 March 2007, The UK Government's Approach To Public Service Reform, power point presentation, Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit,
<http://www.ioe.ac.uk/schools/leid/post14/events/WP13March.pdf>

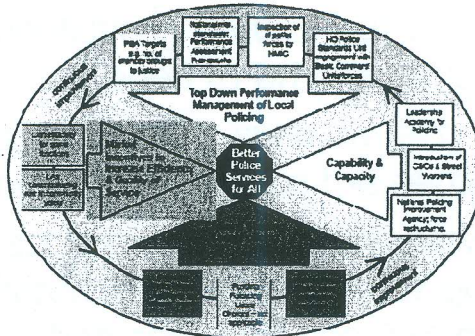
Schools



Hospitals



Local Policing



IMPLICATION FOR INDONESIA

Public Services in Indonesia

- Most public service provisions in Indonesia have been provided and delivered by the Private Sector both individual and corporate, eg. Public transportation, health clinic, private schools and universities, recruitment services, etc.
- Government mostly regulate tariffs, minimum standards of provisions, PT routes, public safety, licenses, etc.
- Direct provision of public services by government agencies are not monopolistic in nature, but complementable, substitutable, and open to private initiatives.
- Market based services as such, in fact, are not planned but developing naturally since the beginning.
- However, direct provision of public services have been widely recognized as instruments for generating non-tax income rather than servicing people's needs

Recent Trends in Public Service

- There have been initiatives to emulate the UK like public service innovations:
 - Implementation of Citizen Charter
 - PPP and PFI ie. Monitoring Dengue Mosquitoes, Building Toll Road, Power Plants, mother and children health care, orphanage services, etc.
 - Privatization of SOEs
 - Best Practice Award and Innovation Award
 - Voice appreciation: establishment of School Board (Dewan Sekolah), Independent Commissioners (sectoral).
 - Improving Choices: public hospital/clinical room classifications, Accreditation systems of schools and universities, etc.
 - One Roof Service Systems, Integrated Service Systems, Single Window Service, etc.
 - Provision of free of charge public services, eg. Tuition free school, free health cares, etc.

Problems in Indonesia

- Public Service Innovations mostly undertaken by individual government agencies or local government, yet no clear national policies
- Modes of awarding best practices are not yet related with sanctioning bad practices or bad performers in public service delivery
- No clear competition in public service delivery
- Choices and Voices of citizens as customers of public services still limited, somehow rather dominated by the elites or by patronizing government officials
- Public service provisions are rarely orientated towards public value, rather they are fiscal orientated or routinised.
- Purchasing Power is rather low in average, preventing advance implementation of market based public service arrangements.

Challenges for the Future

- Establishing National Policy and Strategy for Public Service Innovation orientated towards creating public values rather than mere economic rationale.
- Creating effective and direct competition in public service provision between the private and public sector, and between government agencies, with a sanction of releasing functions to other agencies applied to bad performers
- Establishing progressive modes of market based public service provisions to improve access for the most needing people, eg. By establishing model of cross-subsidisation
- Involving and engaging service staff and users of public service in planning, implementing, and controlling service creation, delivery, and benefits.

REFERENCES

- Borins, S. (2001): *The Challenge of Innovating in Government*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, February 2001
- Chandler, J.A. ed, 2000, *Comparative Public Administration*, London: Routledge.
- Clark, Tom and Andrew Dilnot, 2002, Long-Term Trends in British Taxation and Spending, the Institute For fiscal Studies (IFS), Briefing Notes No. 25, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn25.pdf>
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2001): *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Gibb, Keneth and Nile Istephan, 1996, *Housing, Mortgage Finance and the British Economy*, Estudos do GEMF, No. 6, 1996, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal. http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_6.pdf
- Kettl, Donald F., 2005, *The Global Public Management Revolution*, 2nd ed., Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mulgan, G. and Albury, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003
- Rohit, Lekhi, June 2007, *Public Service Innovation*, A Research Report for The Work Foundation's Knowledge Economy Programme, Research Republic LLP, <http://www.theworkfoundation.com/Assets/PDFs/PSI2.pdf>
- Sandamas, Claire, June, 2005, *Innovation in Public Services – Literature Review*, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>
- Piatt, Wendy, 13 March 2007, *The UK Government's Approach To Public Service Reform*, power point presentation, Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit, <http://www.ioe.ac.uk/schools/leid/post14/events/WP13March.pdf>
- Trade Union Congress, 2008, *Rethinking Public Service Reform: The 'Public Value' Alternative*, Touch Stone Phamlet No. 2, <http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>



SAMBUTAN

**KEPALA PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
(PKP2A I LAN - JATINANGOR)**

**PADA ACARA SEMINAR INTERNASIONAL
PENGEMBANGAN INOVASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DALAM RANGKA
MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK
(TO DEVELOP GOVERNMENT INNOVATION FOR IMPROVING PUBLIC SERVICES)**

JATINANGOR, 17 JULI 2008

Yth. Bapak Kepala Lembaga Administrasi Negara

Yth. Para Pejabat Struktural di Lingkungan PKP2A I LAN

Yth. Para Tamu Undangan

Serta Para Peserta Seminar yang berbahagia,

Assalamualakum .Wr.Wb.

Salam sejahtera untuk kita semua

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah Subhanahu wata 'ala, karena atas rahmat-Nya kita bisa berkumpul di tempat ini dan semoga dengan ridla-Nya pula kita bisa mendapatkan kemanfaatan dari majelis yang dimuliakan ini.

Kami selaku Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara mengucapkan selamat datang atas kedatangan hadirin sekalian di kampus kami. Saat ini kita bersama-sama duduk untuk mengikuti Seminar Internasional Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Melalui seminar ini kami dari Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara mengharapkan adanya sharing informasi dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik melalui layanan publik yang prima.

Hadirin yang berbahagia,

Untuk memberikan layanan publik yang baik terhadap masyarakat memang bukan hal yang sulit. Selama ada niat yang tulus di hati kita untuk memberikan pengabdian kita terhadap negara dan masyarakat, maka semua sistem dan prosedur yang selama ini dianggap mempersulit masyarakat akan menjadi mudah, segala simpul birokrasi yang kaku akan menjadi fleksibel.

Mari kita lihat ke belakang, ke masa di mana pendahulu kita bahu membahu memperjuangkan kemerdekaan bangsa ini. Budi Utomo dan Ki Hajar Dewantoro yang merupakan pribumi asli akan tetapi bisa bekerja sama dengan Douwes Dekker yang merupakan keturunan Belanda, semuanya demi mewujudkan satu tujuan, Indonesia Merdeka. Contoh yang lain adalah seorang anak yatim di jazirah arab, yang kita kenal bernama Muhammad putra Adullah, yang tidak segan berjuang bersama Bilal yang dulunya adalah budak belian. Apabila kita telaah lebih lanjut akan kita temukan bahwa perjuangan menuju kebaikan tidak mengenal perbedaan suku dan status sosial. Apakah dia seorang hartawan ataukah seorang yang miskin papa, apakah dia seorang pejabat negara ataukah seorang rakyat biasa yang hidup di pedesaan. Semuanya SAMA! Karena sebenarnya setiap orang memainkan perannya masing-masing. Peran yang saling mendukung satu sama lain. Kita akan merasa kesulitan bila tidak ada petani yang menanam padi, bahkan kesusahan akan kita rasakan pula bila petugas kebersihan tidak bisa masuk kerja karena sakit, pun kita membutuhkan aparatur negara yang handal dalam mengelola pemerintahan. Kita semua saling membutuhkan, oleh karena itu tidak seharusnya kita merendahkan orang lain, tidak seharusnya ada perbedaan dalam pelayanan terhadap masyarakat.

Hadirin yang berbahagia,

Dengan semangat 100 tahun Kebangkitan Nasional, mari kita bersama-sama bangun untuk memperbaiki kondisi negara kita, mari kita bergandeng tangan untuk meningkatkan daya saing negara kita di dunia internasional. Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu Lembaga Pemerintah Non Departemen merangkai seminar internasional ini sebagai jalan mewujudkan visi kami sebagai "Institusi berkualitas Internasional yang menjadi rujukan dalam pembangunan sistem administrasi negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah". Tekad ini kami tetapkan karena melihat kondisi sistem administrasi di negara kita yang membutuhkan pembenahan dan karena kami menyadari bahwa Indonesia tidak bisa hidup sendiri. Indonesia membutuhkan dan juga dibutuhkan oleh seluruh bangsa di dunia. Oleh karena itu kami mengajak segenap hadirin yang ada di sini untuk memperluas wawasan dan pengetahuan kita. Mari kita

hilangkan rasa segan untuk belajar dan terus mengembangkan diri, untuk selanjutnya kita darma baktikan bagi negara kita tercinta, Indonesia.

Mari kita menjadikan diri kita sebagai intelektual organik seperti yang dikatakan oleh Antonio Gramsci, yakni intelektual yang selalu mampu melihat kompleksitas permasalahan dalam masyarakat, mampu melakukan transformasi bagi kemajuan di sekitarnya. Inilah jenis intelektual yang dibutuhkan negara kita untuk membangkitkan negara kita dari keterpurukan, mampu menghadapi masa turbulensi yang disebut Guest sebagai masa yang tidak menentu dan rentan terhadap perubahan. Bukannya intelektual tradisional yang lebih nyaman duduk di menara gading tanpa mau memahami dan melayani masyarakat.

Hadirin yang berbahagia,

Kami menyadari bahwa penyelenggaraan seminar ini tentunya tidak luput dari kekurangan dan kesalahan. Tapi kami yakinkan bahwa itu semua tidak dilakukan dengan sengaja. Oleh karena itu kami mohon maaf dan pengertian yang sebesar-besarnya atas kekurangan yang ada.

Kami ucapkan terima kasih kepada Prof Jin Park, Ph.D., Prof. Agus Dwiyanto, MA., MPA., Ph.D. dan Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. atas kesediannya menjadi pembicara. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu hingga Seminar Internasional ini bisa terselenggara.

Akhirnya kami mengajak semua yang hadir di sini untuk mengikuti seminar internasional ini dengan sebaik-baiknya. Karena di tangan kita juga lah masa depan Indonesia ditentukan.

Tempora mutantur, nos et mutamur in illis,

The times change, and we change with them.

Waktu terus berlalu dan kita ikut berubah bersamanya.

Oleh karena itu hadirin sekalian, mari kita arahkan perubahan ini demi kehidupan masyarakat yang sejahtera. Dengan bergerak bersama, kita pasti bisa mewujudkannya.

Dengan membaca Bismillahirrahmaanirrahiim kami buka Seminar Internasional "Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik" (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Wabillahit Taufiq Wal Hidayah.

Wassalamu alaikum Wr.Wb

Kepala

Deddy Mulyadi

SUSUNAN ACARA

SEMINAR INTERNASIONAL
“PENGEMBANGAN INOVASI PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN PELAYANAN
PUBLIK”
(TO DEVELOP GOVERNMENT INNOVATION FOR IMPROVING
PUBLIC SERVICES)
17 JULI 2008

PUKUL	ACARA	KETERANGAN
08.00 - 08.30	Registrasi peserta	
08.30 - 09.00	Pembukaan: • Sambutan dan Pembukaan • Doa	Kepala PKP2A I LAN Panitia
09.00 – 09.30 09.30 – 10.00 10.00 – 10.30	Pemaparan: • Prof. Jin Park • Prof. Agus Dwiyanto, MA, MBA, Ph.D • Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.	
10.30 - 12.00 12.00 - 12.15	Diskusi dan Tanya Jawab Pembacaan Rumusan Seminar	Moderator
12.15 - 12.45	Penyerahan cendera mata kepada: • Prof. Jin Park • Prof. Agus Dwiyanto, MA, MBA, Ph.D • Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.	Kepala PKP2A I LAN
12.45 – 12.30	Penutup	

