

**REVIEW BAB 2 BUKU REFORMASI ADMINISTRASI
PUBLIK, REFORMASI BIROKRASI, DAN KEPEMIMPINAN
MASA DEPAN
KARANGAN Prof. Dr. Hj. SEDARMAYANTI, M,pd., APU.**



NAMA : DENIZ ASSIDIQI RAMLY

NPP : 25.0470

KELAS : C-2

**KEMENTERIAN DALAM NEGERI
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI
FAKULTAS MANAJEMAN PEMERINTAHAN**

JATINANGOR,2016

BAB 2

REFORMASI BIROKRASI

A. Arti dan Pentingnya Reformasi Birokrasi

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Good Governance (tata pemerintahan yang baik): sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Salah satu unsur penting dalam menciptakan Good Governance (Kepemerintahan yang baik) adalah dengan mereformasi birokrasi (civil service). Ini merupakan tantangan yang besar bagi Indonesia yang mewarisi institusi kepegawaian negeri yang masif (bersifat massal), serba kekurangan dana, dan kurang profesional. Menurut Steffan Synnerstrom dari bank pembangunan asia, ada dua faktor kunci untuk memperbaiki kinerja birokrasi, yaitu dengan meningkatkan transparansi dan memperkuat akuntabilitas. Khusus Indonesia yang memiliki sekitar 3,6 juta pegawai negeri di luar militer dan polisi, proses ini hanya dilakukan secara gradual.

Salah satu hal yang disorot Synnerstrom adalah tradisi di Indonesia yang memisahkan antara penyusunan kebijakan (Policy making) dan penyusunan anggaran (Budgeting). Juga, pemilahan anggaran menjadi "anggaran pembangunan" dan "anggaran rutin". Tradisi ini membawa sejumlah kelemahan. Pertama, perubahan kebijakan, standar kinerja, pengeluaran, diatur melalui jalur administratif, tanpa terkait dengan anggaran, sehingga implementasi kebijakan sering tak sesuai dengan perencanaan.

Kedua penyusunan anggaran di departemen umumnya disusun berdasarkan "formula yang kaku". Dengan demikian, untuk sebagian besar institusi, dana yang diterima sangat tidak mencukupi, tetapi ada juga sebagian kecil institusi yang memperoleh anggaran yang sangat besar.

Ketiga, Departemen Keuangan tidak memiliki kontrol terhadap anggaran karena sudah ditetapkan berdasarkan "formula yang kaku". Selain birokrasi, partai politik juga memegang peranan sangat penting dalam sistem politik yang demokratis. Menurut Ben Reilly, Direktur Center for Democratic Institutions di Australian National University, apa yang terjadi dalam dunia kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia sehaluan dengan tren yang terjadi di kawasan Asia Pasifik.

Legislasi yang menyangkut kepartaian di Indonesia umumnya menggiring partai untuk tampil di tingkat "nasional". Hal ini diyakini untuk mencegah munculnya perpecahan di kelompok etnis ataupun regional di

masyarakat. Karena itu, sebuah partai diharuskan memiliki perwakilan yang layak di seluruh Indonesia. Hanya saja di sini perlu kehati-hatian, karena bila kelompok-kelompok etnis atau agama tak mampu bersaing melalui cara-cara demokratis, dikhawatirkan mereka akan mencari jalan lain untuk mencapai tujuannya. Dalam pada itu muncul pertanyaan menyangkut dana kampanye parpol yang sulit dikontrol. Oleh karena itu menurut Reilly, problem seperti itu terjadi di negara manapun sehingga yang dibutuhkan adalah sebuah aturan yang transparan dan secara jelas menetapkan batasan.

Patut menjadi perhatian semua pihak bahwa birokrasi merupakan kekuatan yang besar sekali. Kegiatannya menyentuh hampir setiap kehidupan warga negara. Maka kebijakan yang dibuat oleh birokrasi sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Karena warga yang hidup dalam suatu negara terpaksa menerima kebijaksanaan yang telah dibuat oleh birokrasi, selain itu memang birokrasi merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, tidak berlebihan bila dikatakan, gagalnya upaya untuk membenahi birokrasi akan berdampak luas pada nasib rakyat, dan tentu saja berdampak pada proses demokratisasi. Nasib rakyat akan semakin terpuruk karena kualitas pelayan publik dan tidak berfungsinya pelayanan publik karena akan cenderung mendistorsi proses menuju keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Pemilu 2009 merupakan momentum penting untuk melanjutkan proses reformasi birokrasi. Pergantian kepemimpinan sejak masa reformasi tidak berpengaruh pada kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi sebenarnya sudah dilakukan secara internal. Perubahan struktur organisasi dan program kerja sudah dijalankan. Walaupun demikian, kinerjanya tetap tidak berubah bahkan cenderung semakin buruk. Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang semakin meningkat tidak hanya terjadi di lembaga eksekutif melainkan meluas ke lembaga legislatif dan yudikatif. Kecenderungan meluasnya kasus-kasus tidak hanya terjadi di tingkat pusat, tetapi juga meluas ke daerah. Hal itu bisa dimaklumi karena perubahan-perubahan internal itu dilakukan semata-mata hanya berdasarkan keinginan sesaat ketika euforia reformasi berlangsung.

Pergantian kepemimpinan pasca reformasi tidak mengubah perilaku ini, bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Mengapa hal itu bisa terjadi? Jawabannya adalah tidak adanya komitmen dan keteladanan dari para pemimpin. Perencanaan dan program reformasi sebaik apapun tidak akan bisa dijalankan kalau tidak ada komitmen dan keteladanan dari para pemimpin. Oleh karena itu, mau tidak mau pada Pemilu 2009 kita harus mendapatkan pemimpin-pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan tidak hanya pada proses reformasi birokrasi melainkan pemimpin yang mempunyai komitmen dan keteladanan untuk mengubah masa depan bangsa menuju keadaan yang lebih baik.

Hanya para pemimpin berkomitmen dan mampu memberi teladan serta benar-benar meluhurkan nilai-nilai moral dan akhlak, yang mampu menegakkan supremasi hukum dalam era pembangunan nasional berkelanjutan, dalam kerangka dasar membangun kembali Indonesia.

B. Penataan Kelembagaan

Seiring dengan pelantikan Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia, maka beliau melakukan penataan Kementerian/Lembaga. Tujuan penataan kelembagaan selain untuk mendapatkan kelembagaan yang tepat fungsi dan ukuran (*right sizing*), juga agar ada wadah yang menangani/mengimplementasikan visi, misi, program dan kegiatan yang telah beliau sampaikan dalam kampanye pemilihan presiden. Wujudnya berupa pembentukan kelembagaan baru, penggabungan atau penyempurnaan nomenklatur. Penataan kelembagaan hendaknya juga diikuti kebijakan pengurangan besaran organisasi/jabatan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Karena selama ini besaran organisasi/jabatan di lingkungan lembaga pemerintah cenderung menganut pola maksimal. Pimpinan puncak organisasi harus berani membuat keputusan tidak populer untuk mewujudkan organisasi yang efektif, efisien, memperpendek rentang kendali (*spin of control*) dan tidak terlalu membebani anggaran. Untuk itu beberapa urusan yang dihapus dilebur ke dalam jabatan lain, sehingga fungsi-fungsinya tidak hilang.

Permasalahan kelembagaan pemerintah selain seperti yang diuraikan di atas juga dihadapkan dengan banyak peraturan perundang-undangan sektoral yang mengharuskan pemerintah daerah membentuk kelembagaan atau mengaitkan pemberian dana dengan pembentukan kelembagaan. Kondisi ini menyebabkan APBD tersedot cukup banyak untuk membiaya lembaga/aparatur dan berdampak pada besaran belanja publik.

Penataan kelembagaan di instansi pemerintah akan terus bergulir dari waktu ke waktu. Setiap kali terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan organisasi/kelembagaan pasti akan berpengaruh kepada kementerian/lembaga dan itu akan berpengaruh pula kepada kelembagaan di lingkungan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya, organisasi itu sifatnya dinamis, mengalami perkembangan sesuai dengan kondisi lingkungan yang juga dinamis. Itulah sebabnya, kelembagaan yang telah dibentuk dan ketika itu dianggap cukup memadai, akan ditemui kekurangannya seiring dengan perjalanan waktu.

Penataan kelembagaan yang dilakukan presiden dapat juga dilakukan oleh kepala daerah di lingkungan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Mengingat mereka juga punya visi, misi, program dan kegiatan yang harus direalisasikan. Jika ada visi, misi dan program/kegiatannya yang dipandang tidak/kurang maksimal jika dilaksanakan lembaga yang ada, maka dapat dibentuk kelembagaan baru. Peraturan perundang-undangan di bidang kelembagaan memberikan ruang yang memadai kepada presiden maupun kepala daerah untuk melakukan hal tersebut.

Jika tidak ada aral melintang Pemerintah Provinsi Riau akan memberlakukan Perda Nomor 1 tentang Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD; Peraturan Daerah Nomor 2 Tentang Organisasi Dinas Daerah; dan Peraturan Daerah Nomor

3 Tentang Organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah—yang disetujui DPRD awal tahun 2014 dan pula telah mendapat persetujuan dari Kementerian Dalam Negeri.

Agar kelembagaan yang telah dibentuk dan diterapkan nantinya dapat berguna sebagaimana mestinya, pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholder) di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau kiranya memperhatikan hal-hal berikut: Pertama, perlunya pemahaman terhadap tugas dan fungsi (tusi) baik lembaga tempat dia bekerja maupun lembaga yang lain.

Untuk memudahkan pemahaman pelaksanaan tusi dapat dilihat dari fungsi-fungsi organisasi yang garis besarnya meliputi: fungsi/unsur staf, fungsi/unsur pelaksana teknis dan fungsi/unsur penunjang.

Unsur staf kepala daerah (sekretariat daerah) dan DPRD (sekretariat dewan). Unsur pelaksana teknis (dinas). Unsur penunjang tugas kepala daerah (lembaga teknis daerah), yang meliputi: unsur pengawas (inspektorat), unsur perencana (bappeda), unsur penunjang dalam bidang tertentu (Badan), unsur spesifik dalam pekerjaan tertentu (Rumah Sakit/Satuan/Sekretariat (di luar Setda/Setwan).

Pemahaman tusi semua lembaga diperlukan untuk menghindari tumpang tindih pelaksanaan tusi, pengusulan, penetapan dan pelaksanaan dan program/kegiatan, menciptakan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, efisiensi anggaran dan juga untuk menghindari dampak hukum di kemudian hari.

Pengusulan dan penetapan program/kegiatan setiap SKPD harus benar-benar sesuai dengan tusinya. Untuk itu aparatur yang bekerja pada lembaga unsur perencana hendaknya memiliki pengetahuan yang memadai tentang organisasi/kelembagaan supaya dapat memberikan penjelasan yang memadai sehingga dapat diterima dari sudut pandang organisasi.

Kedua, penempatan aparatur yang tepat mengisi untuk memegang jabatan pada sebuah lembaga. Tujuannya agar pelaksanaan tusinya dapat dilaksanakan secara maksimal.

Ketiga, pembenahan sumber daya manusia aparatur, yang garis besarnya meliputi peningkatan kualitas, sistem rekrutmen, distribusi dan perubahan pola pikir.

Salah satu hal yang menjadi perhatian pemerintahan Presiden Joko Widodo terkait dengan perlunya perubahan pola pikir aparatur (revolusi mental) dalam menyelenggarakan pemerintahan, sesuai dengan harapan/tuntutan masyarakat. dan itu kiranya juga mendapat perhatian dari pemerintah daerah.

Penataan kelembagaan di lingkungan pemerintah juga merupakan pelaksanaan Perpres Nomor 80/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi dan Permen PAN dan RB Nomor 20/2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi.

Ada 8 area perubahan Reformasi Birokrasi yang harus dilaksanakan Kementerian/Lembaga serta Pemerintah Daerah: 1). kelembagaan (organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (right sizing), 2). ketatalaksanaan (sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip prinsip Good governance), 3). peraturan perundang-undangan (regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif), 4). sumber daya manusia aparatur (SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera), 5). pengawasan (meningkatkan penyelenggaraan

pemerintahan yang bersih dan bebas KKN), 6). akuntabilitas (meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi), 7). pelayanan publik (pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat); 8). pola pikir (mind-set) dan budaya kerja (culture-set) organisasi (birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi).

Yang perlu digarisbawahi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi adalah mewaspadaikan penolakan (resistensi). Penolakan terjadi mungkin karena pesimis melihat banyaknya program yang bagus dari pemerintah tetapi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Mungkin juga karena kurangnya pemahaman. Atau, karena zona kenyamanannya (status quo) terganggu.

Kunci pelaksanaan reformasi birokrasi adalah komitmen dan keteladanan dari semua pejabat, baik di eksekutif maupun di legislatif pejabat—dan tentunya juga perlembagaan/institusionalisasi reformasi birokrasi agar mengikat semua pihak.

C. Penataan ketatalaksanaan

Guna melaksanakan percepatan dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia agar berjalan dengan baik, pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) menerapkan sembilan program untuk mencapai 8 area perubahan yang menjadi tujuan dalam pelaksanaan grand design reformasi birokrasi. Dengan adanya 9 program Reformasi Birokrasi tersebut diharapkan, akan mendorong pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian, lembaga, dan pemerintah Daerah lebih terarah dan berjalan dengan baik serta dapat mencapai tujuan akhir dari reformasi birokrasi tersebut.

Oleh karena itu seluruh instansi pemerintah diharapkan dapat membuat sebuah kegiatan yang tepat dan dapat dengan cepat diterapkan dalam rangka mengatasi masalah-masalah diatas. Tentunya setiap kegiatan searah dengan 9 program yang dicanangkan dalam reformasi birokrasi. Berikut 9 program reformasi birokrasi yang akan dilaksanakan oleh Kementerian, lembaga dan pemerintah daerah yang termuat dalam sebuah road map reformasi birokrasi.

1. Manajemen perubahan

Manajemen perubahan bertujuan untuk secara sistematis dan konsistensi dari sistem dan mekanisme kerja organisasi, pola pikir serta budaya kerja individu atau unit kerja didalamnya menjadi lebih baik. Target dari program ini adalah terciptanya komitmen dari seluruh elemen pemerintahan untuk melaksanakan reformasi birokrasi, terjadinya perubahan pola pikir dan budaya kerja, serta menurunkan resiko resistensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

2. Penataan peraturan perundang-undangan

Salah satu program reformasi birokrasi ini diharapkan dapat meningkatkan efektifitas dalam pengelolaan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Efektifitas tersebut diantaranya dapat menurunkan tumpang tindih peraturan dari seluruh tingkatan pemerintahan serta efektifitas dalam pengelolaan peraturan perundang-undangan.

3. Penataan dan penguatan organisasi

Program penataan dan penguatan organisasi ditujukan untuk mengatasi masalah yang paling sering muncul dari pemerintah terutama dari pemerintah daerah. Tujuan utama dari program ini adalah untuk meningkatkan efesiensi organisasi kementerian/lembaga/pemerintah daerah secara proporsional dan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas masing-masing sehingga organisasi menjadi tepat fungsi dan tepat ukuran.

4. Penataan ketatalaksanaan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien dan terukur pada masing-masing instansi. Target program penataan ketatalaksanaan adalah meningkatnya penggunaan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan manajemen pemerintah, adanya efesiensi proses manajemen pemerintah dan meningkatnya kinerja pemerintahan.

5. Penataan sistem manajemen SDM aparatur

Ini salah menjadi salah satu program prioritas dalam reformasi birokrasi. Program ini diharapkan dapat menciptakan SDM yang profesional dan berkompetensi dengan dukungan rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi dan transparan. Program ini dapat dilaksanakan kegiatan perbaikan sistem rekrutmen, analisis jabatan, evaluasi jabatan, penyusunan standar kompetensi, assesmen individu dan sistem penilaian kinerja.

6. Penguatan pengawasan

Dengan adanya program ini memungkinkan terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN pada seluruh instansi pemerintah. Target dari program ini adalah meningkatnya kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara dan menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang dari masing-masing kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Kegiatan yang menjadi prioritas antara lain adalah penguatan kembali peran SPIP.

7. Penguatan akuntabilitas kinerja

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja dari instansi pemerintah dengan target akhir yang ingin dicapai adalah meningkatnya kinerja dan akuntabilitas pemerintah. Kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai target tersebut adalah kegiatan penguatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, pengembangan sistem manajemen kinerja dan penyusunan indikator kinerja utama (IKU).

8. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Pelayanan Publik menjadi salah satu indikator dalam reformasi birokrasi pemerintah. Program peningkatan kualitas pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dari masing-masing instansi pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Kegiatan yang dapat mendukung program tersebut adalah dengan menetapkan Standar Pelayanan, Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat.

9. Monitoring, evaluasi dan pelaporan

Program ini ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan reformasi birokrasi dijalankan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan target yang telah ditetapkan dalam roadmap masing-masing kementerian, lembaga dan pemerintah daerah.

tujuan dan sasaran reformasi birokrasi Tujuan akhir dari keseluruhan 9 program reformasi birokrasi adalah terciptanya pemerintahan yang bersih dari KKN, Akuntabel dan berkinerja serta Pelayanan publik yang berkualitas.

D. Penataan Sumber Daya Manusia/Aparatur

Banyak kalangan menilai SDM aparatur pemerintah selama ini kurang efisien dan efektif. Reformasi birokrasi di bidang SDM aparatur merupakan bagian esensial yang tidak dapat dihindari agar dapat tercapai tujuan-tujuan yang lain. Dalam Reformasi Birokrasi BPS, sasaran penataan sistem manajemen SDM aparatur adalah:

- Menyempurnakan sistem rekrutmen pegawai yang berbasis kompetensi, transparan, akuntabel, dan on-line.
- Menyempurnakan analisis jabatan sesuai perkembangan organisasi yang mampu mengukur tingkat kedalaman pengetahuan dan keterampilan (*know-how*), kemampuan memecahkan masalah (*problem solving*), dan akuntabilitas dampak jabatan pada hasil akhir. Hasil akhir yang diharapkan

adalah tersusunnya peta jabatan dan uraian jabatan yang mencakup rincian tugas, hubungan kerja, tanggungjawab jabatan, lingkungan kerja, persyaratan kerja dan kompetensi.

- Melakukan evaluasi jabatan hingga tersusunnya job class dan job value berdasarkan metode FES (Factor Evaluation System) untuk jabatan struktural, fungsional statistisi, pranata komputer dan fungsional umum.
- Menyusun standar kompetensi untuk pejabat struktural, fungsional tertentu, dan fungsional umum.
- Membuat assesmen kompetensi individu oleh assessor professional yang independen. Hasil assesmen ini akan dimanfaatkan untuk pengembangan SDM, pengembangan karir, manajemen kinerja, dan seleksi SDM.
- Membuat Sistem Penilaian Kinerja Individu dengan menggunakan IKU.
- Mengembangkan database dan sistem informasi aparatur yang terintegrasi dan terkini untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan sumber daya manusia di BPS.
- Mengembangkan pendidikan dan pelatihan SDM yang sesuai dengan kebutuhan BPS. Pencapaian keberhasilan akan tercermin dari teroperasionalkannya sistem aplikasi Diklat dan SIPADU serta terakreditasinya Diklat.

E. Akuntabilitas (Pertanggungjawaban)

Salah satu hal yang menjadi inti dari reformasi birokrasi adalah akuntabilitas instansi pemerintah. Keberadaan individu maupun organisasi yang akuntabel ini semakin penting keberadaannya mengingat semakin tingginya ekspektasi dan tuntutan masyarakat atas pelayanan pemerintah. Demikian disampaikan Kepala Pusat Kajian Strategis (Pustra) Sekretariat Jenderal (Setjen). Kementerian Pekerjaan Umum (PU) Hedyanto W Husaini yang juga merupakan Ketua Kelompok Kerja (Pokja) Penilaian Kinerja Tim Reformasi Birokrasi Kementerian PU saat memberikan materi dalam acara Sosialisasi Reformasi Birokrasi Kementerian Pekerjaan Umum, akhir minggu lalu di Kantor Balai Diklat PU Wilayah III Yogyakarta. Hedyanto mengatakan, reformasi birokrasi memiliki setidaknya 5 tujuan utama, yaitu membentuk profil dan perilaku aparatur yang berintegritas tinggi dan profesional; membentuk proses manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien; serta membentuk birokrasi yang bersih. Tujuan lainnya adalah membangun birokrasi yang akuntabel, yaitu birokrasi yang bertanggung jawab atas setiap proses kegiatan, pengelolaan sumber daya, dan peningkatan kinerja; serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Khusus untuk penguatan akuntabilitas, reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan akuntabilitas dalam konteks “performance based accountability”, yang artinya akuntabilitas keuangan harus dan baik mutlak diperlukan tapi tidak cukup jika tidak disertai akuntabilitas yang memadai. Dengan penguatan akuntabilitas ini, diharapkan akan memberi efek peningkatan

kinerja yang pada gilirannya akan menghasilkan pelayanan prima kepada masyarakat.

Hal senada disampaikan oleh Kepala Biro Perencanaan Kementerian PU Taufik Widjojono. Menurutnya, hasil akhir dari reformasi birokrasi adalah meningkatnya pelayanan untuk masyarakat, sehingga setiap instansi wajib meningkatkan kualitas di unit-unit kerja pelayanan serta memperkuat tata kelola secara keseluruhan. Hal tersebut perlu dibarengi pula dengan penerapan standar pelayanan sehingga setiap kinerja layanan pemerintah dapat diukur dan dievaluasi secara objektif dan akurat.

F. Perjalanan Reformasi Birokrasi Indonesia

Birokrasi Zaman Kerajaan

Sebagian besar wilayah Indonesia sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke-16, menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal atau *absolute*. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua masyarakat harus patuh dan tunduk pada kehendak sang Raja. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk pada saat itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki cirri-ciri sebagai berikut :

- Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi;
- Administrasi adalah perluasan rumah tangga istana;
- Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja;
- “Gaji” dari raja kepada bawahan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu- waktu sekehendak raja;
- Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya dilakukan oleh raja.

Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam pemerintahan pusat (*keratin*), urusan dalam pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri (*wedana lebet*) yang dikoordinasikan oleh

seorang pejabat setingkat Menteri Koordinator (*pepatih lebet*). Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai (*abdidalem*) yang jumlahnya cukup banyak. Daerah di luar keraton, seperti daerah pantai raja menunjuk bupati-bupati yang setia kepada raja untuk menjadi penguasa daerah. Para bupati biasanya bupati lama yang telah ditaklukkan oleh raja, pemuka masyarakat setempat, atau saudara raja sendiri.

Birokrasi Zaman Kolonial

Pelayanan publik pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia, sebagai bangsa pendatang yang ingin menguasai wilayah nusantara baik secara politik maupun ekonomi, pemerintah kolonial menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat, motif utamanya adalah menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan. Selama pemerintahan kolonial terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*binnenlandcshe Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan.

Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di Negara jajahan, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah Negara jajahan yang dikuasai. Gubernur Jenderal dibantu oleh para gubernur dan residen. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di Batavia untuk wilayah provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten terdapat asisten residen dan pengawas yang diangkat oleh gubernur

jenderal untuk mengawasi bupati dan wedana dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari.

Birokrasi Zaman Orde Lama

Berakhirnya masa pemerintahan kolonial membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perbedaan-perbedaan pandangan yang terjadi diantara pendiri bangsa di awal masa kemerdekaan tentang bentuk Negara yang akan didirikan, termasuk dalam pengaturan birokrasinya, telah menjurus ke arah disintegrasi bangsa dan keutuhan aparatur pemerintahan. Perubahan bentuk Negara dari kesatuan menjadi federal berdasarkan konstitusi RIS melahirkan dilematis dalam cara pengaturan aparatur pemerintah. Setidak-tidaknya terdapat dua persoalan dilematis menyangkut birokrasi pada saat itu. Pertama, bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan NKRI, tetapi relatif kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada Pemerintah Belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap NKRI.

Demikian pula penerapan sistem pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Seringnya terjadi pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Di dalam birokrasi terjadi tarik-menarik antar berbagai kepentingan partai politik yang kuat pada masa itu. Banyak kebijakan atau program birokrasi pemerintah yang lebih kental nuansa kepentingan politik dari partai yang sedang berkuasa atau berpengaruh dalam suatu departemen.

Program-program departemen yang tidak sesuai dengan garis kebijakan partai yang berkuasa dengan mudah dihapuskan oleh menteri baru yang menduduki suatu departemen. Birokrasi pada masa itu benar-benar mengalami politisasi sebagai instrument politik yang berkuasa atau berpengaruh. Dampak dari sistem pemerintahan parlementer telah memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, birokrasi tidak pernah dapat melaksanakan kebijakan atau program-programnya karena sering terjadi pergantian pejabat dari partai politik yang memenangkan pemilu. Setiap pejabat atau menteri baru selalu menerapkan kebijakan yang berbeda dari pendahulunya yang berasal dari partai politik yang berbeda. Pengangkatan dan penempatan pegawai tidak berdasarkan merit system, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya.

Birokrasi Zaman Orde Baru

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme Negara yang bertujuan untuk mendukung penetarsinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh. Strategi politik birokrasi tersebut merupakan strategi dalam mengatur system perwakilan kepentingan melalui jaringan fungsional nonideologis, dimana sistem tersebut memberikan berbagai lisensi pada kelompok fungsional dalam masyarakat, seperti monopoli atau perizinan, yang bertujuan untuk meniadakan konflik antar kelas atau antar kelompok kepentingan dalam masyarakat yang memiliki konsekuensi terhadap hilangnya pluralitas social, politik maupun budaya. Pemerintahan Orde Baru mulai menggunakan birokrasi sebagai premium mobile bagi program pembangunan nasional. Reformasi birokrasi yang dilakukan diarahkan pada :

- Memindahkan wewenang administratif kepada eselon atas dalam hierarki birokrasi
- Untuk membuat agar birokrasi responsif terhadap kehendak kepemimpinan pusat

- Untuk memperluas wewenang pemerintah baru dalam rangka mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.

Birokrasi Zaman Reformasi

Publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya Reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multidimensional yang tengah terjadi sampai saat ini. Namun, harapan terbentuknya kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelanggan sebagaimana birokrasi di Negara-negara maju tampaknya masih sulit untuk diwujudkan. Osborne dan Plastrik (1997) mengemukakan bahwa realitas sosial, politik dan ekonomi yang dihadapi oleh Negara-negara yang sedang berkembang seringkali berbeda dengan realitas sosial yang ditemukan pada masyarakat di negara maju. Realitas empirik tersebut berlaku pula bagi birokrasi pemerintah, dimana kondisi birokrasi di Negara-negara berkembang saat ini sama dengan kondisi birokrasi yang dihadapi oleh para reformis di Negara-negara maju pada sepuluh dekade yang lalu. Persoalan birokrasi di Negara berkembang, seperti merajalelanya korupsi, pengaruh kepentingan politik partisan, sistem *Patron-client* yang menjadi norma birokrasi sehingga pola perekrutan lebih banyak berdasarkan hubungan personal daripada faktor kapabilitas, serta birokrasi pemerintah yang digunakan oleh masyarakat sebagai tempat favorit untuk mencari lapangan pekerjaan merupakan sebagian fenomena birokrasi yang terdapat di banyak Negara berkembang, termasuk di Indonesia.

Kecenderungan birokrasi untuk bermain politik pada masa reformasi, tampaknya belum sepenuhnya dapat dihilangkan dari kultur birokrasi di Indonesia. Perkembangan birokrasi kontemporer memperlihatkan bahwa arogansi

birokrasi sering kali masih terjadi. Kasus Brunei Gate dan Bulog Gate setidaknya tidaknya memperlihatkan bahwa pucuk pimpinan birokrasi masih tetap mempraktikkan berbagai tindakan yang tidak transparan dalam proses pengambilan keputusan. Birokrasi yang seharusnya bersifat apolitis, dalam kenyataannya masih saja dijadikan alat politik yang efektif bagi kepentingan-kepentingan golongan atau partai politik tertentu. Terdapat pula kecenderungan dari aparat yang kebetulan memperoleh kedudukan atau jabatan strategis dalam birokrasi, terdorong untuk bermain dalam kekuasaan dengan melakukan tindak KKN. Mentalitas dan budaya kekuasaan ternyata masih melingkupi sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa birokrasi kerajaan dan kolonial ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Masih kuatnya kultur birokrasi yang menempatkan pejabat birokrasi sebagai penguasa dan masyarakat sebagai pengguna jasa sebagai pihak yang dikuasai, bukannya sebagai pengguna jasa yang seharusnya dilayani dengan baik, telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat

Dalam kondisi pelayanan yang sarat dengan nuansa kultur kekuasaan, publik menjadi pihak yang paling dirugikan. Kultur kekuasaan dalam birokrasi yang dominan membawa dampak pada terabaikannya fungsi dan kultur pelayanan birokrasi sebagai abdi masyarakat. Pada tataran tersebut sebenarnya berbagai praktik penyelewengan yang dilakukan oleh birokrasi terjadi tanpa dapat dicegah secara efektif. Penyelewengan yang dilakukan birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa menjadikan masyarakat sebagai objek pelayanan yang dapat dieksploitasi untuk kepentingan pribadi pejabat ataupun aparat birokrasi. Inefisiensi kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik masih tetap terjadi pada masa reformasi. Birokrasi sipil termasuk salah satu sumber terjadinya inefisiensi pemerintahan. Inefisiensi kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik terlihat dari masih sering terjadinya kelambanan dan kebocoran anggaran pemerintah. Jumlah aparat birokrasi sipil yang terlampau besar merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi

terhadap inefisiensi pelayanan birokrasi. Lambannya kinerja pelayanan birokrasi dimanifestasikan pada lamanya penyelesaian urusan dari masyarakat yang membutuhkan prosedur perizinan birokrasi seperti pengurusan sertifikasi tanah, IMB, HO dan sebagainya.

Sebagian besar aparat birokrasi masih memiliki anggapan bahwa eksistensinya tidak ditentukan oleh masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pengguna jasa. Persepsi yang masih dipegang kuat aparat birokrasi adalah prinsip bahwa gaji yang diterima selama ini bukan dari masyarakat tetapi dari pemerintah sehingga konstruksi nilai yang tertanam dalam birokrasi yang sangat independen terhadap publik tersebut menjadikan birokrasi memiliki anggapan bahwa masyarakat-lah yang membutuhkan birokrasi, bukan sebaliknya. Kecenderungan perilaku birokrasi yang masih tetap korup dan belum mengubah kultur pelayanan kepada publik, semakin terlihat pada masa reformasi. Birokrasi di Indonesia saat ini masih dikuasai oleh kekuatan yang begitu terbiasa berperilaku buruk selama puluhan tahun, birokrasi tidak hanya mengidap kleptomania tetapi juga antireformasi. Kontraproduktif dalam birokrasi tersebut sangat berpotensi untuk terjadinya penularan ke seluruh jaringan birokrasi pemerintah baik Pusat maupun Daerah, baik di kalangan pejabat tinggi maupun di kalangan aparat bawah. Masih belum efektifnya penegakkan hukum dan kontrol publik terhadap birokrasi, menyebabkan berbagai tindakan penyimpangan yang dilakukan aparat birokrasi masih tetap berlangsung.

Membangun Paradigma Baru

Pembahasan soal pertanyaan pokok apakah birokrasi perlu berpolitik atau tidak, merupakan persoalan yang sering dibahas dalam studi ilmu politik. Untuk kasus Indonesia era Orde Lama Dan Orde Baru, dalam praktiknya birokrasi terlibat dalam kepengurusan dan pemenangan partai politik pemerintah. Walaupun dalam dua zaman tersebut, sebagaimana kalangan aktor politik, para ilmuwan politik dan cendekiawan pun ada yang berbeda pandangan. Ada yang menyatakan

setuju (pro) dan ada pula yang menyatakan menolak (kontra) terhadap peran birokrasi dalam kehidupan politik. Mereka yang pro terhadap ide birokrasi boleh berpolitik antara lain mendasarkan diri pada asumsi bahwa semua orang mempunyai hak memilih dan hak dipilih, sehingga tidak rasional membatasi peran politik pegawai negeri. Pembatasan seperti itu menurut kubu ini dicarikan alasan sebagai tindakan pelanggaran HAM. Sedangkan mereka yang kontra, lebih mendasarkan diri pada pertimbangan kenyataan politik bahwa sangat sulit bagi masyarakat luas yang dilayani dan tidak adil bagi partai politik lainnya, bila birokrasi boleh dan harus berperan ganda sebagai pegawai pemerintah yang nota bene menjadi pelayan masyarakat, sekaligus bertindak sebagai aktor politik.

Gejala tumpang tindihnya kedua peran tersebut (sebagai pelayan masyarakat dan aktor politik sekaligus) baik dalam tingkatan perorangan maupun institusi birokrasi, diduga dan diyakini akan menyebabkan *conflict of interest* yang pada akhirnya akan merusak salah satu wadah tersebut, merusak kinerja birokrasi ataupun bisa merusak kehidupan politik, yang menciptakan pembusukan politik dalam jangka panjang. Bagian penting yang relevan diperhatikan untuk menyusun paradigma baru birokrasi adalah perlunya menumbuhkan kesadaran bahwa birokrasi perlu mengakui bahwa publik-lah yang berkuasa, karena mereka dibiayai oleh pajak yang dibayarkan oleh masyarakat. Begitu juga perlu menghidupkan koordinasi dan pengawasan dari rekan kerja ketimbang koordinasi dan pengawasan dari atasan. Dalam model pemerintahan enterpreuneur, pemerintah dan birokrasi bertindak mengarahkan masyarakat, bukan mengurus semua bidang kemasyarakatan; melakukan pemberdayaan masyarakat bukan cuma melayani masyarakat; membuka kompetisi dan saling bersaing dalam memberikan pelayanan yang terbaik, bukan monopoli bidang usaha; bekerja digerakkan oleh misi yang ditetapkan oleh Negara, bukan aturan yang dibuat sendiri oleh birokrat; menghasilkan pendanaan, bukan menunggu anggaran dari Negara; bekerja dikendalikan oleh warga Negara pembayar pajak, bukan aturan sepihak birokrat; memperhitungkan adanya tabungan, bukan hanya menghabiskannya; mempunyai prinsip lebih baik mencegah, daripada mengobati permasalahan; melibatkan kerja

dan pengawasan kelompok (*peer group*), bukan hanya kerja individu atau pengawasan atasan; lebih memperhatikan kemauan pasar, ketimbang maunya organisasi saja.

Selain itu, ada pemikiran yang terus berkembang misalnya :

- Adanya keinginan perlu tumbuhnya kesadaran baru di kalangan PNS dan pejabat struktural maupun fungsional bahwa rakyat banyak yang diwakili di legislatif-lah yang berkuasa, sedangkan pemerintah dan birokrasi hanya pelaksana.
- Birokrasi perlu transparan dalam kegiatan- kegiatannya dan dalam membuat ketentuan- ketentuan teknis harus terbuka dan mengikutsertakan wakil-wakil kelompok kepentingan dalam masyarakat.
- Pejabat birokrasi perlu “merakyat”, mau turun ke lapangan ke bidang tanggung jawabnya.
- Keinginan kelompok LSM agar segala sesuatu yang sudah bisa dan diurus oleh masyarakat, biarkan dikerjakan oleh masyarakat itu sendiri.