

Bingkai Reformasi Birokrasi Indonesia

Adam Idris

Guru Besar Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman

Abstract: Bureaucracy is a service provided by the government to the people. Up till now Society consider that the bureaucracy is a state instrument that needs to have its own rules and it is supported by its own laws, therefore the correlation between the bureaucracy and the executive should be arranged so the bureaucracy can do hardworking as a servant of the state and not as a man of power . Further, bureaucracy reformation needs to be implemented so that the bureaucracy is able to carry out their tasks more efficiently and effectively then a clean government and a good governance can be realized as well as the establishment of a good governance, clean and dignified governance.

Key Words: Bureaucracy, good governance, clean, dignified governance

Abstrak: Birokrasi merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Masyarakat selama ini memandang bahwa birokrasi merupakan alat negara yang perlu memiliki aturan main sendiri dan didukung oleh perundang-undangan tersendiri, oleh karena itu korelasi antara birokrasi dan eksekutif harus diatur sedemikian rupa sehingga birokrasi menjadi sungguh-sungguh bekerja sebagai abdi negara dan bukan sebagai abdi kekuasaan. Lebih lanjut Reformasi birokrasi perlu dilaksanakan agar birokrasi mampu melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih efisien dan efektif sehingga bisa terwujud clean government dan good governance yaitu terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.

Kata Kunci: Birokrasi, pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa

Pendahuluan

Fenomena birokrasi selalu ada bersama masyarakat dalam kehidupan sehari-hari dan setiap orang seringkali mengeluhkan cara berfungsinya birokrasi sehingga pada akhirnya orang akan mengambil kesimpulan bahwa birokrasi tidak ada manfaatnya karena banyak disalahgunakan oleh pejabat pemerintah (birokratisme) yang merugikan masyarakat. Birokrasi pemerintah itu berarti menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang dapat diperoleh melalui pemilihan dan penunjukkan. Dengan demikian birokrasi pemerintah itu tidak hanya didominasi oleh pejabat-pejabat birokrasi saja yang meniti karier di dalamnya, melainkan pula bagian-bagian lain yang ditempati oleh pejabat-pejabat politik. Demikian pula sebaliknya di dalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karier yang profesional (Thoha, 2008).

Birokrasi bukanlah suatu fenomena yang baru di Indonesia, masalah birokrasi telah mulai ada sejak zaman kolonial, orde lama, hingga orde baru. Hingga saat ini permasalahan birokrasi seperti budaya korupsi yang dianggap wajar, pelayanan publik buruk, rendahnya sumber daya aparatur, mental birokrat yang feodal dan

paternalistik kepada penguasa (monoloyalitas) tidak bisa lepas dari dampak rezim politik Soeharto yang menginginkan kekuasaannya status quo (Supriatnoko, 2012).

Permasalahan birokrasi Indonesia mulai diperbaiki melalui program reformasi birokrasi yang merupakan tuntutan reformasi pascakrisis ekonomi tahun 1997. Mustopadidjaja AR (2003) menegaskan bahwa reformasi bidang lainnya tidak akan berjalan dengan baik tanpa terlebih dahulu mereformasi birokrasi pemerintah. Reformasi birokrasi bertujuan agar birokrasi mampu melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih efisien dan efektif sehingga bisa terwujud *clean government* dan *good governance*.

Faktor utama dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Birokrasi dalam Teori

Secara teoritis birokrasi adalah alat kekuasaan untuk menjalankan keputusan-keputusan politik, namun dalam prakteknya birokrasi telah menjadi kekuatan politik yang potensial yang dapat merobohkan kekuasaan. Birokrasi juga merupakan alat politik untuk mengatur dan mewujudkan agenda-agenda politik, sifat kekuasaan aparat birokrasi sebenarnya bukan tanpa kendali tetapi tetap dibatasi oleh perangkat kendali dari luar dan dari dalam (Thoha, 2007).

Dalam pemerintahan, kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah atau para birokrat yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpinnya. Birokrasi dalam hal ini mempunyai tiga arti, yaitu :

1. Sebagai tipe organisasi yang khas;
2. Sebagai suatu sistem;
3. Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja pada organ negara untuk mencapai tujuannya. Fritz Morstein Marx mengatakan bahwa tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah yang modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah (Setiono, 2010).

Birokrasi juga dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang dilakukan banyak orang, birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi untuk mencapai tugas-tugas administrasi besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis atau teratur pekerjaan dari banyak orang. Birokrasi sebagai suatu sistem kerja dimaksudkan sebagai sistem kerja yang berdasarkan atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan secara langsung mengenai persoalan yang formal menurut prosedur yang berlaku dan tidak adanya rasa sentimen tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih dan prasangka.

Azas, Hak, dan Kewajiban Birokrat

Dalam melaksanakan birokrasi negara, setiap pejabat dalam melaksanakan tugasnya dilengkapi dengan dua asas, yaitu:

1. Asas Legalitas

Asas ini berarti tidak ada satu pun perbuatan atau keputusan dari pejabat atau para birokrat yang bersangkutan, boleh dilakukan tanpa dasar suatu ketentuan undang-undang, untuk itu para pejabat atau para birokrat harus memperhatikan delapan unsur legalitas, yaitu peraturan tertulis, penyebaran atau penggunaan peraturan, tidak berlaku surut, peraturan bisa dimengerti, tidak bertentangan satu sama lain, tidak menuntut diluar kemampuan orang, tidak sering berubah-ubah dan sesuai antara peraturan dan pelaksanaannya.

2. Asas *Freies Ermessen* atau Diskresi

Artinya pejabat atau para birokrat tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturan, oleh karena itu diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas legalitas (Lemhanas, 2010).

Dalam setiap hal yang dikerjakan oleh aparatur administrasi negara, dapat dilihat apa yang menjadi hak, kewajiban, tanggung jawab serta peranan aparatur administrasi negara. Adapun hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seorang aparatur administrasi negara (birokrat) adalah :

1. Wajib atau taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Wajib membuat suatu kebijaksanaan terhadap suatu hal walaupun tidak ada peraturan yang mengaturnya, hal ini sesuai dengan *freies ermessen*;
3. Harus sesuai dengan susunan pembagian tugas;
4. Wajib melaksanakan prinsip-prinsip organisasi;
5. Wajib melaksanakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Masyarakat selama ini masih berpandangan bahwa birokrasi (administrasi negara) sama dengan pemerintah, padahal keduanya berbeda dan tidak dapat disamakan. Birokrasi merupakan alat negara yang perlu memiliki aturan main sendiri dan didukung oleh perundang-undangan tersendiri, oleh karena itu korelasi antara birokrasi dan eksekutif harus diatur sedemikian rupa sehingga birokrasi menjadi sungguh-sungguh bekerja sebagai abdi negara dan bukan sebagai abdi kekuasaan (Setiono, 2010).

Administrasi negara sebagai organ birokrasi negara adalah alat-alat negara yang menjalankan tugas-tugas negara, diantaranya menjalankan tugas pemerintahan. Pemikiran ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak selalu sama dengan negara dan karenanya aparat negara bukanlah selalu aparat pemerintah. Birokrasi juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan berbagai kebijakan publik, termasuk evaluasi kinerjanya. Birokrasi pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik sering atau selalu dikeluhkan karena ketidak efisien dan efektif. Untuk mendorong terbentuknya suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa maka segenap aparatur pemerintah (birokrat) wajib melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Kekuatan birokrasi Indonesia sebenarnya bisa menjadi mesin

penggerak yang luar biasa apabila mampu didayagunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat (Lemhanas, 2010)

Reformasi Birokrasi Indonesia

Pada masa orde reformasi dan orde sesudahnya (hingga saat ini), reformasi birokrasi telah banyak diwacanakan dan diagendakan, bahkan mungkin telah betul betul secara serius dilaksanakan. Beberapa diantaranya adalah diberlakukannya PP No.8 tahun 2003 tentang restrukturisasi organisasi pemerintah daerah dengan konsep MSKF (Miskin Struktur Kaya fungsi). Tujuannya jelas jelas adalah untuk rasionalisasi birokrasi dilingkup pemerintahan daerah.

Kemudian juga ada perubahan paradigma dari UU Nomor 5 tahun 1974 yang menggunakan *the structural efficiency model* menuju UU Nomor 22 tahun 1999 yang selanjutnya diperbaharui dengan UU Nomor 32 tahun 2004 yang lebih cenderung menggunakan *the local democracy model*. Reformasi Birokrasi yang lebih komprehensif ditetapkan dengan Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan-rb No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Selain itu, diterbitkan pula 9 (sembilan) Pedoman dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Permenpan-rb No. 7 sampai dengan No. 15 yang meliputi pedoman tentang Pengajuan dokumen usulan sampai dengan mekanisme persetujuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja (Thoha, 2008)

Agenda reformasi tersebut tampaknya merupakan jawaban atas semakin meningkatnya tuntutan masyarakat serta banyak didorong oleh konsep konsep perubahan yang datang dari luar Indonesia seperti *entrepreneurial bureaucracy*, *reinventing government*, *good governance* dan sebagainya. Pada pemerintah era reformasi, khususnya dimasa pemerintahan Presiden SBY meluncurkan program reformasi birokrasi. Secara umum dipahami bahwa reformasi birokrasi minimal harus mencakup lima sasaran utama (Mustopadidjaja AR (2003) yaitu:

1. Perampingan organisasi dengan tujuan efisiensi pembiayaan, efisiensi penggunaan tenaga, dan efisiensi penggunaan waktu dalam menapaki tahapan pengambilan keputusan.
2. Penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan.
3. Penegakan disiplin dan pembangunan kultur birokrasi yang berbasis etika.
4. Penerapan asas profesionalisme yang berbasis kompetensi dan integritas dalam rekrutmen dan promosi.
5. Pemberian imbalan yang sesuai kinerja dan kontribusi masing-masing organisasi dan personil yang bekerja dilingkungan pemerintahan.

Dengan penerapan reformasi birokrasi seperti itu akan mengantarkan kepada praktik pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk itu struktur birokrasi daerah hendaknya tetap bisa menjamin tidak terjadinya distorsi aspirasi yang datang dari masyarakat serta menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Dengan kata lain, masyarakat luas tetap mendambakan tiga hal. Pertama, pelayanan publik secara berkelanjutan demi kelancaran administrasi pemerintahan

dan harus terbebas dari pengaruh politik (adanya pergantian pemerintahan hasil pilkada langsung), PNS harus netral dan hanya loyal kepada kepentingan negara. Kedua, perlindungan, melalui perwujudan dan supremasi hukum (kepastian dan penegakan hukum), sehingga masyarakat merasa aman dalam melaksanakan kehidupan sehari-hari dalam berbangsa dan bernegara. Ketiga, memberdayakan masyarakat. Pemerintah secara langsung mendorong (memfasilitasi) masyarakat dalam berbagai kegiatan demi kepentingan mereka dengan pemberian pelayanan dan perlindungan yang konsisten dan tegas (Rasyid, 2012).

Reformasi birokrasi dan peluang ke arah terwujudnya governance masih terbuka lebar apabila aparat pemerintah tidak lagi melakukan partikularisme dalam pelayanan publik atau dalam menjalankan fungsinya sebagai “*public servant*”. Kontrak-kontrak kerja yang dibuat apapun jenisnya harus dilaksanakan secara transparan, objektif dan akuntabel. Proses tender secara terbuka dan fair mesti dilakukan agar setiap orang atau perusahaan yang berminat memiliki kesamaan peluang untuk dinilai kelayakannya melaksanakan proyek itu. Dengan begitu kesempatan munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dan mark up yang selama ini terjadi dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan akan bisa diminimalkan.

Strategi terwujudnya Reformasi Birokrasi

Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparat pemerintah. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, untuk menanggulangi kesan buruk birokrasi yang telah ada selama ini, perlu dilakukan beberapa perubahan sikap dan perilaku berkaitan dengan birokrasi dan pelakunya (birokrat), antara lain seperti di bawah ini :

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan padahal pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta menghindari kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
2. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif, dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
3. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan system dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern, yaitu pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya, dan ketepatan waktu.
4. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitas or pelayan publik alih-alih sebagai agen pembaharu (*agent of change*) pembangunan.
5. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel, dan responsive (Fadillah, 2009).

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan public secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi dari pada tersentralisasi. Struktur yang desentralistis diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisas ibirokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan isi dan pembahasan, penulis dapat menyimpulkan beberapa kesimpulan diantaranya:

1. Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* yaitu terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.
2. Permasalahan utama dalam reformasi birokrasi adalah kelambanan dari proses reformasi birokrasi dan hal ini sangat mempengaruhi pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat.
3. Dalam rangka reformasi birokrasi adalah mengenali apa yang disebut sebagai pemicu perubahan (*change trigger*). Dalam birokrasi pemerintah, pemicu perubahan (pemicu reformasi) tersebut dapat bersumber dari internal maupun eksternal birokrasi, dijumpai dalam bentuk permasalahan, peluang dan kecenderungan yang potensial mempengaruhi kinerja organisasi di masa depan.

Daftar Pustaka

- Fadillah, Putra, *Senjakala Good Governance*, Averroes Press, Malang, 2009
- Mustopadidjaja, AR, *Makalah Reformasi Birokrasi*, dalam Seminar Bangnas VII di Denpasar, 2003.
- Pokja Kepemimpinan Lemhannas RI, *Modul Sub BS Kepemimpinan Nasional*, Jakarta 2010
- Rasyid, R., *Kepemimpinan Visioner dalam Organisasi Pemerintahan*, 11 Maret 2010.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- Setiono, B., *Birokrasi dalam Perspektif*. Jakarta : PT. Gramedia, 2010.
- Supriatnoko., *Pendidikan Kewarganegaraan*, Penaku, Jakarta, 2008.